

**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS



OLEH

NAMA : MUHAMMAD HAIDAR ALI, S.H.

NO. POKOK MHS. : 17912016

BKU : BKU HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA**

2020



**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

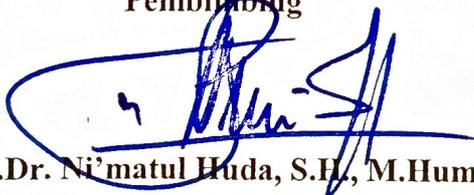
OLEH

**NAMA : MUHAMMAD HAIDAR ALI, S.H.
NO. POKOK MHS. : 17912016
BKU : BKU HUKUM TATA NEGARA**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

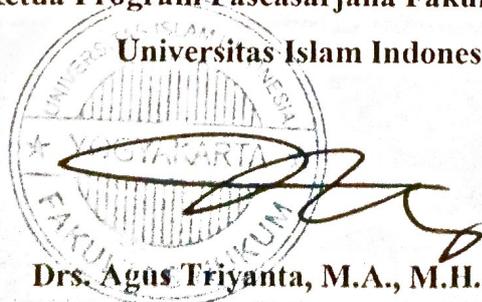
Yogyakarta, 18 Februari 2020

Pembimbing


(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)

Mengetahui

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph. D.



**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

OLEH

**NAMA : MUHAMMAD HAIDAR ALI, S.H.
NO. POKOK MHS. : 17912016
BKU : BKU HUKUM TATA NEGARA**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan

LULUS pada Hari Jum'at, 20 Maret 2020

Pembimbing

Prof.Dr.Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Yogyakarta,

Penguji 1

Dr. Saifuddin, S.H.,M.Hum

Yogyakarta,

31/3/2020

Penguji 2

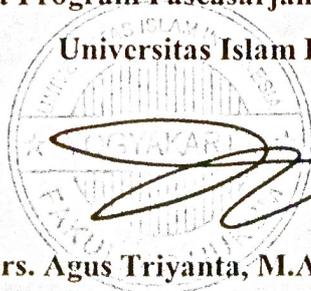
Dr. Drs. Muntoha, S.Ag., M.Ag.

Yogyakarta,

7-11-20

Mengetahui

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph. D.

**SURAT PERNYATAAN ORIGINALITAS KARYA TULIS
ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya:

Nama : Muhammad Haidar Ali, SH.

No. Mahasiswa : 17912016

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA KEISTIMEWAAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah (plagiat).
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hak di atas (terutama pernyataan butir No. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan “Majelis” atau “Tim” Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta,
Pada Tanggal 14 Februari 2020

Yang membuat pernyataan

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Haidar', written over a horizontal line.

Muhammad Haidar Ali, S.H., M.H.

MOTTO

**“BERUSAHALAH MENJADI YANG
TERBAIK, INSYA ALLAH YANG TERBAIK
AKAN DATANG DENGAN SENDIRINYA”**

Tugas Akhir ini penulis persembahkan untuk :

- ✓ Istri dan Calon Anakku
- ✓ Keluarga seluruhnya
- ✓ Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia.
- ✓ Kaum intelektual muda khususnya pemerhati Hukum Tata Negara.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Dzat yang maha kuasa atas segalanya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas ahir (Tesis) dan disetujui untuk diajukan pada sidang Pendadaran Program Pasca sarajan Fakultas Hukum UII.

Tesis ini berjudul **“Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”**. Tesis ini merupakan syarat akademik wajib dalam proses kelulusan dan mendapat gelar sebagai Magister Hukum (MH) di Universitas Islam Indonesia yang diharapkan memberikan banyak manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Tesis ini dapat terselesaikan tidak lepas dari kontribusi banyak pihak yang telah membantu baik bantuan dalam bentuk materiil maupun non materiil. Maka dari itu sudah patut kiranya untuk menghaturkan serta menyampaikan rasa terima kasih yang mendalam kepada semua pihak yang telah membantu hingga tersis ini dapat selesai, yaitu:

1. Allah SWT yang telah memberikan kuasa dan memberikan kenikmatan yang tidak henti-hentinya kepada penulis, sekaligus membuat penulis sadar bahwa selalu ada kemudahan disetiap kesusahan yang diberikan.
2. Mimi tercinta, sosok tauladan bagi anaknya, HJ. Nuh Ellya yang selalu mendoakan penulis, karena disetiap Allah memberikan kemudahan pada penulis, penulis yakin Allah telah menjawab doa ibu. Papa, M. Kodir, SH,

yang tidak henti-hentinya memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan study di Magister Ilmu Hukum UII.

3. Istri tersegalanya, Etik Rahmawati yang selalu menasehati penulis jika penulis sedang malas atau suka menunda menulis tugas akhir.
4. Bapak Fathul Wahid, ST.,M.Sc.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr. Abdul Jamil, SH.,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing penulis, panutan penulis. Beliau selalu memberikan kesempatan kepada penulis untuk berkembang dan selalu menghargai pemikiran penulis, memberikan masukan dan arahan kepada penulis untuk semakin baik lagi.
7. Bapak Dr. Saifuddin, S.H.,M.Hum. selaku dosen penguji yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis sehingga tulisan penulis dapat lebih baik lagi.
8. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.Ag., M.Ag. selaku dosen penguji yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis sehingga tulisan penulis dapat lebih baik lagi.
9. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
10. Dosen-dosen Pascasarjana Hukum UII yang telah memberi dan membagikan ilmunya kepada penulis.

11. Staff di lingkungan Magister Hukum UII.
12. Bapak Drs. Beny Suharsono, M.Si. selaku Paniradya Pati di Paniradya Kaistimewan.
13. Bapak Huda Tri Yudianta, S.T. selaku Wakil Ketua DPRD DIY.
14. Teman-teman di Magister Hukum angkatan 38. M. Reza Januar Prasetya, S.H.,M.H., Rahayu Saraswati Herlambang, SH.,LLM.,MH, Arif Setiawan, SH.,MH, Afiyatun, SH., MH., Amran Rosadi, SH.,MH. Dika Pratama, SH.,MH. Fajar Muharrom, SH.,MH. Dll
15. Teman-teman BKU HTN Angkatan 38, Putri Handayani Nurdin, SH.,MH, Muhammad Iqom,S.Sy.,MH, Ivan vata, SH.,MH Irham Roihan SH.,MH, Abdul Basit Fuadi, SH.,M.H., Aprina Romadani, SH.,MH.
16. Semua pihak yang telah membantu, mendoakan dan menyemangati penulis dengan tulus.

Hormat Saya,



Muhammad Haidar Ali, SH.,MH.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL TESIS	I
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	II
HALAMAN PENGESAHAN TESIS.....	III
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS.....	IV
KATA PENGANTAR	VII
DAFTAR ISI	X
ABSTRAK.....	XII
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Kerangka Teori	13
F. Metode Penelitian	31
G. Sistematika Penulisan	36
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN DANA KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA..	38
A. Daerah Istimewa Yogyakarta	38
1. Sejarah Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	38

2. Daerah Istimewa Dalam Konstitusi Indonesia	45
3. Ruang Lingkup Keistimewaan Yogyakarta.....	54
B. Dana Keistimewaan	63
BAB III PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA	
KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	71
A. Pengelolaan Dana Keistimewaan di DIY	71
1. Lembaga Terkait Penganggaran Dana Keistimewaan.....	71
2. Batasan Kerangka Logis Dana Keistimewaan.....	72
3. Perencanaan dan Penganggaran Dana Keistimewaan	76
4. Dasar Penetapan Nominal dan Proses Penyusunan Usulan dan Program Keistimewaan	85
5. Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan	87
B. Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di DIY	90
1. Lembaga Pengawas Dana Keistimewaan	90
2. Sistem Pengawasan Dana Keistimewaan	92
3. Pelaksanaan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan.....	104
4. Kendala Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan.	138
BAB IV PENUTUP.....	143
A. Kesimpulan	143
B. Saran	145
DAFTAR PUSTAKA	147
LAMPIRAN	152

ABSTRAK

Dana Keistimewaan merupakan dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai kewenangan istimewa dan merupakan belanja transfer pada bagian transfer lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta, mengingat pengadaan Dana Keistimewaan telah berlangsung dari Tahun 2013 sampai sekarang dan dari segi nominal anggaran, Dana Keistimewaan terus mengalami peningkatan yang signifikan. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Dalam pelaksanaan pengelolaan dana keistimewaan dimulai dari proses perencanaan, pelaksanaan keuangan, pengawasan serta pertanggungjawaban Dana Keistimewaan dan lembaga yang berhak untuk melakukan pengawasan atas pengelolaan Dana Keistimewaan adalah: Inspektorat, BAPPEDA dan DPRD, yang mana ketiganya memiliki sistem pengawasan yang berbeda. Pelaksanaan pertanggungjawaban Dana Keistimewaan dilaksanakan dalam 2 tahap, yaitu: *Tahap pertama*, tahap pembuatan Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan dan Penyaluran Dana Keistimewaan yang disusun oleh masing-masing Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah yang telah menggunakan Dana Keistimewaan kepada Gubernur atau pejabat yang diberi kuasa. *Tahap kedua*, Gubernur atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Laporan Realisasi Penyerapan Dana Keistimewaan tahap akhir dalam Laporan Kinerja Pertanggungjawaban tahunan atau Laporan Kinerja Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.

Kata Kunci: Pengelolaan, Pertanggungjawaban, Pengawasan, dan Dana Keistimewaan

ABSTRACT

Privileged Funds are funds originating from the Budget Section of the State General Treasurer which are allocated to fund special powers and constitute transfer spending on other transfer parts. This study aims to determine the implementation of the management and accountability of the Privileged Fund in the Special Region of Yogyakarta, bearing in mind that the provision of the Privileged Fund has been ongoing from 2013 to the present and in terms of the nominal budget, the Privileges Fund continues to experience a significant increase. This research is an empirical juridical research. The conclusion of this research is the implementation of the management of privileged funds starting from the planning process, financial implementation, supervision and accountability of the Privileged Fund and the institutions entitled to supervise the management of the Privileged Funds are: Inspectorate, BAPPEDA and DPRD, which all three have different supervision systems. The implementation of the responsibilities of the Privileged Fund is carried out in 2 stages, namely: **The first stage**, the stage of making the Final Report on the Achievement of the Privileged Fund Performance and Distribution of Privileged Funds prepared by each Head of the Regional Government Work Unit that has used the Privileged Fund to the Governor or the authorized official. **The second stage**, the Governor or authorized official submits the final stage of the Absorption of Funds Absorption Report in the annual Accountability Performance Report or the End of Term Accountability Performance Report to the DIY Regional House of Representatives.

Keywords: Management, Accountability, Supervision, and Privileged Funds

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bentuk negara merupakan identitas jati diri dari sebuah negara, sehingga mengenai bentuk negara ini perlu dicantumkan secara jelas dalam konstitusi negara. Indonesia memilih bentuk negara kesatuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, “Negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Penempatan di awal ini merupakan suatu ketegasan terhadap bentuk negara Indonesia. Bahkan ada elemen yang mempertahankan bentuk negara ini yaitu pada Pasal 37 ayat (5), “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu terbagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai struktur pemerintahan daerah masing-masing yang diatur dan ditetapkan oleh undang-undang. Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota menjalankan sistem pemerintahannya secara mandiri dan bertanggungjawab berdasarkan asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan, kecuali terhadap kebijakan-kebijakan tertentu yang oleh undang-undang diatur sebagai wewenang dari pemerintahan pusat. Pemerintah daerah juga berhak mengeluarkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka menjalankan sistem pemerintahannya.

Otonomi daerah merupakan hal yang sangat menarik bila diamati perkembangannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia, karena sejak para pendiri negara (*founding fathers*) menyusun format negara, konsep otonomi daerah telah diakomodasikan di dalam UUD (*droit constitutionnel*), khususnya Pasal 18 UUD 1945 dengan dilakukannya pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹

Konsep otonomi daerah yang dianut, memberikan konsekuensi logis dilakukannya distribusi atau pemencaran kekuasaan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Distribusi atau pemencaran kekuasaan dilakukan melalui 3 (tiga) asas, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).²

Otonomi daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia, pada awal kemerdekaan dilakukan melalui 2 (dua) bentuk otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, yaitu otonomi umum dan otonomi istimewa. Sejalan dengan bergulirnya era reformasi yang membawa dampak terhadap perkembangan pemerintahan di Indonesia, melalui amandemen UUD 1945

¹ UUD 1945 sebelum perubahan. Setelah perubahan menjadi 7 ayat ditambah dua Pasal baru yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B.

² Jazim Hamidi. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2011). Hlm. 17-18.

diatur 3 (tiga) bentuk otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu otonomi umum, otonomi istimewa dan otonomi khusus.

Perumusan kebijakan otonomi khusus dan otonomi istimewa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada dasarnya dilandasi pemikiran terhadap faktor sejarah dan heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia, baik kondisi sosial, ekonomi, maupun budaya, juga sebagai sarana pencegah konflik disintegrasi bangsa, sehingga kekhususan atau keistimewaan di rasa perlu dialirkan kepada daerah-daerah tertentu melalui pemberian otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya.

Diberlakukannya bentuk-bentuk otonomi memberikan warna yang berbeda dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dengan diberikannya kewenangan-kewenangan khusus atau kewenangan-kewenangan istimewa kepada suatu daerah tetapi tidak dimiliki oleh daerah yang lainnya, seperti halnya otonomi istimewa Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemberian otonomi istimewa bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan publik (*public sevice*), dan akselerasi pembangunan (*acseleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan peluang

kemandirian yang lebih terbuka dalam mengelola sumber-sumber daya yang ada.

Tujuan diberikannya otonomi istimewa kepada Pemerintahan DIY diharapkan dapat mewujudkan rasa keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, percepatan pembangunan ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, otonomi istimewa pada dasarnya bukanlah hanya sekedar hak, tetapi juga merupakan kewajiban konstitusional bagi Pemerintahan DIY dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat DIY.

Penyelenggaraan pemerintahan DIY dengan prinsip otonomi istimewanya berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, juga dilandasi adanya desentralisasi fiskal melalui pemberian kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memanfaatkan keuangan daerah dari sumber-sumber pendapatan dan pembiayaan. Namun terdapat perbedaan sumber-sumber pendapatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dengan diberikannya tambahan berupa dana keistimewaan dalam pelaksanaan otonomi istimewa di Provinsi DIY.

Dana keistimewaan dalam pelaksanaan atas penyelenggaraan keistimewaan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan DIY, pada dasarnya ditujukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Oleh karena itu, untuk keberhasilan penyelenggaraan pelayanan kepentingan umum (*public interest*) tersebut, dibutuhkan manajemen publik

(*public management*) yang baik untuk dijalankan oleh lembaga atau pejabat-pejabat resmi secara tersistem dan terarah.³ Dana keistimewaan itu sendiri digunakan untuk pendanaan lima kewenangan urusan keistimewaan yang dikelola oleh satuan kerja perangkat daerah, yang meliputi : (a) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (c) kebudayaan; (d) pertanahan; dan (e) tata ruang. Pengalokasian bagi anggaran dana keistimewaan tersebut sudah diatur dalam perundangan yang sah, sehingga dalam melaksanakan anggaran tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Persoalan dana istimewa semakin menyita perhatian berbagai entitas baik dari masyarakat maupun elite, baik dari awal pengucurannya pada tahun 2013 sampai dengan sekarang (2019). Hal ini pula yang terjadi pada kebijakan dana otsus Aceh dan Papua, di mana problematika terkait dana otsus terus bermunculan meski dana otsus sendiri telah digulirkan lebih dari sepuluh tahun lamanya. Berbeda dengan dana khusus Aceh dan Papua yang digelontorkan secara *top down*, dana istimewa memiliki skema yang berbeda yakni secara *bottom up*, di mana Pemerintah DIY mengajukan usulan rancangan anggaran kemudian barulah pusat menyetujui pengusulan tersebut.

Berdasarkan pengusulan tersebut, sejatinya DIY sudah merencanakan secara mandiri terkait dengan kebutuhan anggaran untuk kelima urusan keistimewaan DIY. Rencana kebutuhan anggaran yang diajukan tersebut

³ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, (Bandung : Mandar Maju, 2007), hlm 1.

seharusnya dapat diserap secara maksimal dan tepat sasaran sebagaimana perencanaan yang telah dibuat sendiri oleh pemerintah provinsi DIY. Namun faktanya, sejak tahun pertama dana keistimewaan turun hingga tahun ketujuh (2019) penyerapan dana istimewa mengalami hambatan. Meski secara berangsur alokasi dana istimewa mengalami kenaikan, namun apakah dana istimewa telah digunakan secara efektif atau tidak perlu untuk ditinjau kembali. Pasalnya, semenjak digulirkannya dana istimewa dan diberlakukannya UUK DIY, banyak persoalan yang bermunculan dari urusan-urusan keistimewaan DIY, misalnya kasus pertanahan, kebudayaan dan tata ruang yang ujung-ujungnya berkaitan dengan persoalan dana istimewa. Di samping itu, pemerintah pusat sendiri belum melakukan evaluasi terhadap pengelolaan dana istimewa di DIY.⁴

Meskipun mengalami peningkatan dalam hal jumlah, ternyata masih terdapat permasalahan yang terjadi selama tujuh tahun pelaksanaan pemanfaatan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, angka [kemiskinan](#) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih cukup tinggi saat ini. Bahkan lebih tinggi dari rata-rata nasional, yakni mencapai 11,81 persen. Padahal angka rata-rata nasional hanya sebesar 9,66 persen. Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPD) DIY sekaligus Wakil Gubernur (Wagub) DIY, Sri Paduka Paku Alam X mengemukakan DIY berada pada urutan 23 dari 34 propinsi di Indonesia. Angka kemiskinan tertinggi di Kulon Progo dan Gunungkidul.

⁴ Nyimas Latifah Letty Aziz, “Politik Pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Keistimewaan”, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018), hlm. 110.

Bahkan dari lima kabupaten/kota, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Gunung Kidul juga terbilang paling rendah.⁵

Adanya danais, seharusnya dapat membantu Pemda DIY dalam menangani pengentasan kemiskinan. Wakil Ketua DPRD DIY Arif Noor Hartanto, mengatakan pemanfaatan Dana Keistimewaan (Danais) merupakan masalah yang menjadi sorotan. Terutama terkait pemanfaatan agar bisa berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Selama ini Danais seolah hanya menumpuk pada bidang kebudayaan. Banyak elemen masyarakat yang sampai saat ini belum bisa menikmati Danais. Masih banyak yang belum mendapatkan kesempatan yang sama seperti kelompok masyarakat lainnya. Menurutnya, Danais seharusnya bisa berimplikasi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY meski tidak secara langsung.⁶ Padahal hal ini sudah pernah dibahas pada tahun 2013 atau pada awal adanya danais oleh Kuntadi Komisi C DPRD DIY yang mendesak Pemda DIY untuk melakukan pendataan terhadap warga miskin, karena kemiskinan di DIY yang semakin meningkat. Semestinya dalam tujuh tahun, kemiskinan sudah bisa ditekan dengan danais yang semakin besar.⁷

⁵ <https://jogja.suara.com/read/2019/07/10/214157/tingkat-kemiskinan-di-yogyakarta-masih-tinggi>. Akses pada tanggal 19 Agustus 2019. Pukul 10.43 WIB.

⁶ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4191449/6-tahun-uu-keistimewaan-diy-ini-dia-catatan-sri-sultan-hb-x>. Akses pada tanggal 19 Agustus tahun 2019. Pukul 11.10 WIB.

⁷ <https://daerah.sindonews.com/read/1255275/189/dana-keistimewaan-besar-kemiskinan-di-diy-masih-tinggi-1510046909>. Akses pada tanggal 19 Agustus 2019. Pukul 10.51 WIB.

Selain masalah pemanfaatan, Dewan juga menyoroiti soal pengelolaan Danais. Dewan mendorong adanya pengelolaan Danais yang lebih transparan dan bisa dimanfaatkan secara optimal oleh berbagai elemen masyarakat. Sejauh ini DPRD tidak terlibat dalam perencanaan Danais akan tetapi turut bertanggungjawab dalam penggunaan danais yang dimasukkan dalam laporan APBD DIY. Bahkan sampai akhirnya, mulai dari tahun 2016 DPRD DIY mulai membentuk Pansus Pengawasan Danais DIY yang dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa danais belum tepat sasaran, pasalnya danais yang telah digunakan masih belum banyak menyentuh kesejahteraan masyarakat.⁸

Sejalan dengan apa yang tengah disorot oleh DPRD DIY, pada akhir tahun 2018 yang lalu, Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Laode M. Syarif, menyebut ada 192 laporan masuk terkait dugaan tindak pidana korupsi di Daerah Istimewa Yogyakarta.⁹ Laode menyatakan bahwa, “Sejak 1 Januari tahun 2015 hingga 2018 ada 192 laporan tindak pidana korupsi. Laporan ini merupakan akumulasi dari kabupaten dan kota di DIY. Laporan ini belum tentu benar, akan tetapi jika terbukti benar 10 persen saja, maka nama Yogya yang selalu baik akan berkurang”. Dalam kesempatan tersebut, Laode juga menyampaikan bahwa dari 192 laporan yang telah masuk terdapat banyak laporan terkait penggunaan dana keistimewaan. Dia berpesan agar pemanfaatan

⁸ <https://yogyakarta.bpk.go.id/dana-keistimewaan-diy-dprd-bentuk-pansus-pengawas-danais/> Akses pada tanggal 20 Agustus 2019. Pukul 08.58 WIB.

⁹ <https://nasional.sindonews.com/read/1286039/13/kpk-dalami-puluhan-laporan-dugaan-korupsi-di-yogyakarta-1519881617> Akses pada tanggal 20 Agustus 2019. Pukul 09.20 WIB.

dana keistimewaan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, transparan dan akuntabel.

Dari latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, peneliti akan memaparkannya dalam bentuk tesis dengan judul **Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU no. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengelolaan dana keistimewaan dalam pelaksanaan keistimewaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimanakah sistem pengawasan dana keistimewaan dalam pelaksanaan keistimewaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Bagaimanakah pertanggungjawaban dana keistimewaan dalam pelaksanaan keistimewaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Terkait dengan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan, maka tujuan yang dianggap relevan dalam penelitian tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses pengelolaan dana keistimewaan dalam pelaksanaan otonomi istimewa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Untuk mengetahui sistem pengawasan dana keistimewaan dalam pelaksanaan otonomi istimewa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui proses pertanggungjawaban dana keistimewaan dalam pelaksanaan otonomi istimewa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Setelah masalah dirumuskan, maka langkah selanjutnya adalah mencari teori-teori, konsep-konsep, generalisasi-generalisasi yang dapat dijadikan landasan teoritis bagi penelitian yang akan dilakukan itu. Landasan ini perlu ditegakkan agar penelitian itu mempunyai dasar yang kokoh, dan bukan sekedar perbuatan coba-coba (*trial and error*).¹⁰ Suatu penelitian dapat diakui sebagai karya ilmiah oleh seorang penulis, maka dibutuhkan telaah pustaka didalamnya, untuk dapat meletakkan penelitian tersebut diantara penelitian lainnya agar memberikan pandangan yang dapat menjadi referensi yang membedakan antara penelitian satu dengan penelitian yang lain, walaupun memiliki judul atau pembahasan yang hampir serupa.

¹⁰ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 18.

Adapun hasil penelitian yang terdahulu yang berkaitan dengan dana keistimewaan adalah sebagai berikut:

No.	Judul Penelitian	Penulis	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	Evaluasi Penganggaran Dana Keistimewaan Pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta	Budi Sughandana Nazam	Dalam penelitian ini penulis menitikberatkan pada evaluasi dalam penganggaran dana keistimewaan. Sehingga penulis mencoba untuk mencari kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah DIY yang kemudian mencoba untuk memberikan solusi atas permasalahan-permasalahan tersebut.	Adapun yang akan penyusun teliti adalah, penyusun akan mencoba meneliti dana keistimewaan dari segi pengelolaan dan pertanggungjawaban dari tahun 2015-2020. Dari segi pengelolaan, penulis mencoba merangkai menjadi dua hal, yakni: pengelolaan dan perencanaan. Sedangkan dari segi pertanggungjawaban, penulis akan membahas pengawasan dan pengendalian sampai dengan proses pelaporan serta pertanggungjawaban dana keistimewaan.
2	Kontestasi Perumusan Kebijakan Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Dhian Shinta Pradevi	Hasil penelitian ini menunjukkan adanya kontestasi politik yang dilakukan oleh para pengampu dana keistimewaan. Adapun perihal yang menyebabkan adanya kontestasi tersebut ialah, para pengampu dana keistimewaan masih banyak yang beranggapan dana keistimewaan dapat dipergunakan dalam berbagai sektor, yang	Adapun yang akan penyusun teliti adalah, penyusun akan mencoba meneliti dana keistimewaan dari segi pengelolaan dan pertanggungjawaban dari tahun 2015-2020.

			akhirnya mengakibatkan adanya kepentingan di masing-masing pengampu untuk memajukan daerah/instansinya masing-masing.	Dari segi pengelolaan, penulis mencoba merangkai menjadi dua hal, yakni: pengelolaan dan perencanaan. Sedangkan dari segi pertanggungjawaban, penulis akan membahas pengawasan dan pengendalian sampai dengan proses pelaporan serta pertanggungjawaban dana keistimewaan.
3	Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014-2015 (Studi Kasus Kelompok Kesenian Tari Angguk)”	Akmal Soffal Humam	Secara garis besar, penulis menyimpulkan bahwa pemanfaatan dana kesitimewaan urusan kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo sudah cukup efektif terhadap kelompok kesenian tari angguk. Sejak adanya dana keistimewaan, sudah ada perubahan yang mereka rasakan, yaitu bentuk perhatian dari pemerintah dan mereka sering menggelar pentas.	Adapun yang akan penyusun teliti adalah, penyusun akan mencoba meneliti dana keistimewaan dari segi pengelolaan dan pertanggungjawaban dari tahun 2015-2020. Dari segi pengelolaan, penulis mencoba merangkai menjadi dua hal, yakni: pengelolaan dan perencanaan. Sedangkan dari segi pertanggungjawaban, penulis akan membahas pengawasan dan pengendalian sampai dengan proses pelaporan serta pertanggungjawaban dana keistimewaan.

E. Kerangka Teori

1. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya otonomi maka munculkan desentralisasi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.¹¹ Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan daerah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Adanya desentralisasi akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional. Menurut Josef Riwo Kaho, tujuan desentralisasi adalah:

- a) mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan,
- b) dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat,
- c) dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan,
- d) dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya

¹¹ Syamsuddin Haris. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. (Jakarta: LIPPI pres, 2007). Hal 52.

- desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah,
- e) mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat,
 - f) dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.¹²

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama, yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli, adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.¹³

Menurut Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang –undangan.¹⁴

Hakikat otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah merupakan refleksi dan peyerahan manajemen pemerintahan (*a transfer of management*) yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah. Penyerahan manajemen

¹² Josef Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1997). Hal 12.

¹³ Syamsuddin Haris. *Op.cit.*, Hal 4.

¹⁴ *Ibid.*, Hal 39.

pemerintahan tersebut, diharapkan dapat membuka peluang kemandirian bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan potensi yang dimiliki.

Secara konseptual, kebijakan otonomi daerah merupakan sistem pemerintahan yang lebih menghargai partisipasi, kemandirian, kesejahteraan sosial, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Konsep desentralisasi ini sesungguhnya lebih menjamin penegakan prinsip demokrasi yang menunjang pluralis, transparansi, akuntabilitas dan berbasis kemampuan lokal.¹⁵ Menurut Tocqueville, suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahan ditingkat daerah adalah pemerintahan yang sebenarnya tidak membangun kedaulatan rakyat (demokrasi) karena didalamnya tidak ada semangat kebebasan.¹⁶

Salah satu karakter yang menonjol dari negara demokrasi menurut Rienow adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintahan di tingkat daerah itu memiliki 2 (dua) makna, yaitu:¹⁷

- a. Supaya ada kebiasaan bagi rakyat untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan mereka.
- b. Agar terbuka kesempatan untuk membuat peraturan dan programnya sendiri bagi setiap komunitas yang memiliki tuntutan yang beragam.

Eksistensi otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan begitu urgen dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam negara yang menganut sistem negara kesatuan, seperti halnya negara Indonesia yang mempunyai wilayah yang sangat luas dengan heterogenitas masyarakatnya, baik ditinjau dari sudut etnis, agama, budaya, bahasa dan lain sebagainya.

¹⁵ Dodi Riyadmadji, "Otonomi Khusus Bali : Apakah Mendesak", *Jurnal Otonomi Daerah*, Vol.VII, Agustus-September 2007, hlm. 58.

¹⁶ Mahfud, MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 2002), hlm.186.

¹⁷ *Ibid*, hlm.186.

Selain heterogenitas, di setiap wilayah (daerah) memiliki sumber- sumber daya alam yang beragam. Dengan heterogenitas dan sumber-sumber daya alam yang beragam tersebut, alangkah naifnya jika segala sesuatunya harus diatur oleh pusat. Oleh sebab itu, diperlukan penyerahan kewenangan kepada daerah yang dalam ilmu pemerintahan disebut desentralisasi dan dekonsentrasi atau tugas pembantuan.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menimbulkan konsekuensi yang mengharuskan adanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam suatu konsep yang utuh, terutama menyangkut urusan dan kewenangan pemerintahan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, serta cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan daerah. Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah secara tegas dinyatakan dalam konstitusi UUD 1945, khususnya Pasal 18 ayat (1) dengan adanya pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Hal tersebut menunjukkan ataupun menggambarkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada desentralisasi territorial (*territoriale decentralisatie*) dengan pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan negara antara Pusat

dengan satuan pemerintahan otonomi yang lebih rendah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota).

Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dilakukan melalui 3 (tiga) instrumen utama, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi politik akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di daerah dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya *civil society*. Desentralisasi administratif akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Sedangkan desentralisasi fiskal akan memposisikan pemerintah daerah sebagai pendukung ketahanan dan kestabilan ekonomi nasional. Ketahanan dan kestabilan ekonomi di daerah-daerah akan berkontribusi terhadap ketahanan dan kestabilan ekonomi secara nasional.¹⁸

Gagasan dasar desentralisasi fiskal ialah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga tugas-tugas itu akan

¹⁸ Praborini Hastuti, *Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Simposium Nasional Keuangan Negara 2018, hlm. 791.

lebih dekat kepada masyarakat. Dengan begitu, kemampuan pemerintah akan dapat ditingkatkan dan pertanggungjawaban akan dapat lebih terjamin.¹⁹

Menurut Bahl dan Linn:

Ada tiga argumentasi yang dapat dikemukakan mengenai pentingnya desentralisasi fiskal. *Pertama*, jika unsur-unsur belanja dan tingkat pajak ditentukan pada jenjang pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat, maka layanan publik di daerah akan dapat diperbaiki dan masyarakat akan lebih puas dengan layanan yang diberikan pemerintah. *Kedua*, pemerintah daerah yang lebih kuat akan menunjang pembangunan bangsa, karena masyarakat lebih mudah mengidentifikasi dengan pemerintah daerah ketimbang pemerintah pusat. Apabila tanggung jawab mengenai perpajakan, kebijakan keuangan, dan layanan publik diserahkan kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah akan saling bersaing untuk melakukan yang terbaik bagi rakyat yang tentunya juga akan memperbaiki pembangunan bangsa. *Ketiga*, keseluruhan mobilisasi sumber daya akan bertambah baik karena pihak pemerintah daerah dapat lebih tanggap dan mudah menarik pajak dari sektor-sektor ekonomi yang tumbuh cepat jika dibanding pemerintah pusat. Dalam memobilisasi sumber daya, pemerintah pusat biasanya terkendala oleh kondisi geografis dan rentang kendali. Oleh sebab itu, apabila pemerintah daerah diberi tanggung jawab yang lebih besar maka mobilisasi sumber daya akan dapat dilakukan dengan lebih baik.²⁰

Pada umumnya desentralisasi fiskal dirumuskan sebagai penyerahan urusan fiskal ke bawah, dimana jenjang pemerintahan yang lebih tinggi menyerahkan sebagian kewenangannya mengenai anggaran dan keputusan-keputusan finansial kepada jenjang yang lebih rendah.²¹ Kebijakan desentralisasi fiskal pada dasarnya ditujukan untuk memecahkan masalah kekurangan pendapatan, mengatasi eksternalitas dan melakukan redistribusi

¹⁹ Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974 – 2004*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hlm. 5.

²⁰ Suwandi, *Desentralisasi Fiskal dan Dampaknya Terhadap Perkembangan Ekonomi, Penyerapan Tenaga Kerja, Kemiskinan dan Kesejahteraan di Kabupaten/Kota Induk Provinsi Papua*, (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 28.

²¹ James Manor, *The Political Economy of Democratic Desentralisation* (Washington: Word Bank, IBRD, 1999), P.6. Dikutip Wahyudi Kumorotomo, *Op.cit*, hal. 11.

pendapatan nasional, serta menstabilkan ekonomi makro diseluruh daerah demi tercapainya penguatan dan stabilitas ekonomi secara nasional.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia secara resmi dimulai sejak 1 Januari 2001. Proses tersebut diawali dengan pengesahan Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD). Hingga kini, kedua regulasi tersebut sudah diganti hingga yang terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Awalnya, pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ditujukan untuk menciptakan aspek kemandirian di daerah. Sebagai konsekuensinya, daerah kemudian menerima pelimpahan kewenangan di segala bidang, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan kewenangan tersebut juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme transfer ke daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya mekanisme transfer ke daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang

mungkin terjadi baik antar daerah (*horisontal imbalances*) maupun antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalances*).²²

Meskipun dianggap terlalu terburu-buru, banyak pihak kemudian mengapresiasi pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia tersebut. Menurut mereka, dengan segala keterbatasan dan kendala yang ada, pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia dapat dijadikan salah satu *best practice* terbaik di dunia, mengingat luasnya wilayah serta besarnya jumlah penduduk dengan berbagai ragam karakteristiknya. Satu hal yang perlu diingat bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi dari sisi belanja (*expenditure*) bukan dari sisi pendapatan (*revenue*).²³

Di banyak negara, terutama yang memiliki beragam etnis dengan potensi sumber daya yang tidak merata, desentralisasi fiskal lebih banyak mengandung tujuan politis ketimbang efisiensi dan pemerataan. Daerah- daerah yang kaya sumber daya alam akan memilih memisahkan diri jika tidak diperbolehkan untuk menikmati penerimaan dari sumber daya alam di wilayahnya. Oleh sebab itu, desentralisasi fiskal dapat dijadikan instrumen memelihara kesatuan wilayah dan mencegah ancaman disintegrasi bangsa.

²² <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/desentralisasi-fiskal-seutuhnya/> Akses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 10.10 WIB.

²³ *Ibid*, Akses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 10.12 WIB.

Salah satu contoh bentuk desentralisasi fiskal yang ada di Indonesia adalah adanya pengadaan dana keistimewaan yang diberikan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut secara sah diudangkan melalui undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya dana keistimewaan sendiri merupakan salah satu bentuk hak serta tanggungjawab yang diperoleh DIY agar dapat dipergunakan untuk menjalankan urusan keistimewaan yang merupakan titik nadi dari keistimewaan DIY.

2. Teori Pengelolaan Keuangan

Negara merupakan suatu organisasi unik, yang memiliki otoritas bersifat memaksa di atas subyek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Untuk melaksanakan tugasnya sebagai suatu organisasi yang teratur, negara harus memiliki harta kekayaan yang berasal dari penerimaan negara untuk dipergunakan membiayai segala proses pengurusan, pengelolaan dan penyelenggaraan negara tersebut.

Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan merupakan bagian dari anggaran keuangan yang harus dikelola dengan baik secara berimbang dan dinamis. Berimbang dalam arti jumlah keseluruhan pengeluaran yang dilakukan, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan selalu sama dengan jumlah keseluruhan penerimaan yang didapatkan. Dinamis berarti dalam hal penerimaan lebih rendah dari apa yang telah direncanakan, maka

pengeluaran-pengeluaran harus disesuaikan agar tetap terjaga keseimbangannya.

Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pada Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa pengertian Keuangan Negara adalah, “Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Untuk memahami pengertian tersebut, maka keuangan negara dapat dilihat dari bebrbagai pendekatan, sebagai berikut :²⁴

- 1) Dari sisi obyek
Keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang, contoh : Kebijakan pemberian maupun pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), kebijakan pemungutan pajak terhadap rakyat, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan lain-lain.
- 2) Dari sisi subyek
Keuangan negara merupakan keuangan yang dimiliki atau dikuasaia oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara / Daerah dan badan lain yang ada keterikatan dengan keuangan negara, contoh : uang kas pemerintah pusat / daerah, barang-barang yang dikuasai oleh pemerintah pusat / daerah dan lain sebagainya.
- 3) Dari sisi proses
Keuangan negara merupakan rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan negara, mulai dari perumusan kebijakan, penetapan regulasi, penyusunan APBN/APBD sampai dengan pertanggungjawabannya.

²⁴ Mustaqiem. *Hukum Keuangan Negara*. (Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2017) Hlm. 30-31.

4) Dari sisi Tujuan

Keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kebijakan dan hubungan hukum yang terkait kepemilikan dan/atau penguasaan objek dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Definisi yang dianut oleh UU keuangan negara menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan : (1) terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multiinterpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran; (2) agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang; dan (3) memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.

Selain pengertian yang ada di atas, masih ada beberapa pendapat para ahli terkait pengertian keuangan negara. Berikut ini akan ditunjukkan beberapa pendapat para ahli :²⁵

1) M. Ichwan

Keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.

2) Geodhart

Keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

- a) Periodik
- b) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
- c) Pelaksana anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan
- d) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang

²⁵ Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan Negara*. Cet I. (Jakarta : PT. Grasindo, 2009), Hlm. 1-3.

- 3) Glen A. Welsch
Budget adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai suatu petunjuk atau *blue print* dalam periode itu.
- 4) John F. Due
Budget adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.
Unsur-unsur definisi John F. Due menyangkut hal-hal berikut :
 - a) Anggaran belanja yang memutar data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu
 - b) Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang
 - c) Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan
 - d) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu
- 5) Otto Ekstein
Anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.
- 6) Van Der Kemp
Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula dengan segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.
- 7) Pasal 1 ayat (1) UU Keuangan Negara
Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Mengingat pentingnya pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh pemerintah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana pengelolaan keuangan dilakukan dalam keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Untuk mensinergikan tata kelola keuangan Pusat dan Daerah, oleh Pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan anggaran mempunyai tiga kegunaan pokok, yaitu sebagai pedoman kerja, sebagai alat pengkoordinasian kerja dan sebagai alat pengawasan kerja. Dengan melihat kegunaan pokok dari pengelolaan anggaran tersebut, maka pertumbuhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah dapat berfungsi sebagai:²⁶

1. Fungsi perencanaan, dimana dalam perencanaan APBD adalah penentuan tujuan yang akan dicapai sesuai dengan kebijaksanaan yang telah disepakati misalnya target penerimaan yang akan dicapai, jumlah investasi yang akan ditambah, rencana pengeluaran yang akan dibiayai.
2. Fungsi koordinasi, dimana anggaran berfungsi sebagai alat mengkoordinasikan rencana dan tindakan berbagai unit atau segmen yang ada dalam organisasi, agar dapat bekerja secara selaras ke arah tercapainya tujuan yang diharapkan.
3. Fungsi komunikasi, jika yang dikehendaki dapat berfungsi secara efisien maka saluran komunikasi terhadap berbagai unit dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijaksanaan, pelaksanaan dan penyimpangan yang timbul dapat teratasi.
4. Fungsi motivasi, dimana anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan untuk mencapai tujuan.
5. Fungsi pengendalian dan evaluasi, dimana anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian yang pada dasarnya dapat membandingkan antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul, dan penyimpangan tersebut sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan sekaligus merupakan umpan balik pada masa yang datang.

²⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta : PT. Gramedia, 1986), hlm.57

Bila ditinjau dari sudut pengelolaan keuangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dalam implementasinya kerap mengalami penyimpangan-penyimpangan. Terdapatnya berbagai penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah, merupakan kenyataan yang tidak boleh dibiarkan. Hukum sebagai landasan batas bertindak, mengemban “misi suci” menyelenggarakan tatanan keuangan yang mapan secara normatif maupun empiris. Dalam hubungan ini, sudah sepantasnya bahwa hukum semestinya didayagunakan sebagai sarana penciptaan ketertiban pengelolaan keuangan secara tersistem dan terarah.

Keuangan negara/daerah, pada dasarnya harus dikelola secara tertib, taat peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat bagi masyarakat yang tersusun dalam suatu dokumen APBN/APBD agar setiap transaksi keuangan baik masuk maupun keluar dilakukan secara transparan dan akuntabel.²⁷ Begitu juga dengan dana keistimewaan DIY yang merupakan dana yang berasal dari bagian anggaran bendahara umum negara yang juga harus melakukan mekanisme pengelolaan keuangan yang baik dan tertib.

Berkenaan dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan atas dana keistimewaan DIY, Gubernur DIY juga telah mencantumkan aturan dalam bentuk Pergub DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana

²⁷ Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Keistimewaan. Melalui pergub tersebut, diharapkan dalam pelaksanaan pengelolaan dana keistimewaan DIY dapat berjalan dengan baik dan tertib, selain itu dana keistimewaan diharapkan juga dapat digunakan sebagaimana mestinya, agar tidak ada penyelewengan maupun kesalahan tujuan atas dana keistimewaan tersebut.

3. Teori Pengawasan

Agar pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan dapat berjalan dengan baik dan sesuai peraturan yang berlaku, tentu saja tidak semudah yang direncanakan. Lebih dari itu, dalam pengelolaannya tentu memerlukan sebuah pengawasan. Penjelasan lebih detail tentang pengawasan dapat dilihat dari pendapat Arifin Abdul Rahman, bahwa maksud dari pengawasan itu adalah.²⁸

- 1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- 4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Melalui pengawasan dapat diketahui sampai dimana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, pemborosan, penyelewengan, dan lain-lain

²⁸ Vivtor M Situmorang dan Jusuf Juhri, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hlm. 23.

kendala di masa yang akan datang. Jadi keseluruhan dari pengawasan adalah kegiatan membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya, karena itu perlu kriteria, norma, standar dan ukuran tentang hasil yang ingin dicapai.²⁹

Dari pengertian pengawasan di atas, terdapat hubungan yang erat antara pengawasan dan perencanaan, karena pengawasan dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan dan hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Dalam hubungan ini, Harold Koontz dan Cyriel O. Donel berpendapat bahwa perencanaan dan pengawasan merupakan dua sisi mata uang yang sama.³⁰

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat penting, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen selalu menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting.³¹ Kasus-kasus yang terjadi dalam banyak bidang adalah tidak diselesaikannya suatu penugasan, tidak ditepatinya waktu dalam penyelesaian suatu anggaran yang berlebihan dan kegiatan-kegiatan lain yang menyimpang dari rencana.

²⁹ Andrew Krisna, Rahmadi, Runi Virnita, "Melantai: Catatan Masa Orientasi Gerakan Mahasiswa", (Social Politic Genius: Makasar, 2016), hlm. 51

³⁰ Priyo Budiharto, Endang Larasati, Sri Suwitri, *Analisis Kebijakan Pengawasan Melekat Di Badan Pengawas Provinsi Jawa Tengah*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, UNDIP, 2013. hlm. 47.

³¹ Andrew Krisna, Rahmadi, Runi Virnita, "Melantai: Catatan Masa Orientasi Gerakan Mahasiswa", (Social Politic Genius: Makasar, 2016), hlm. 48.

Anggaran dana keistimewaan (Danais) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) harus digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, sangat penting adanya proses pengawasan dalam pengelolaannya. Pada dasarnya, Dana Keistimewaan dapat digunakan dalam lima hal yakni: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.³² Sedangkan kewenangan dalam perencanaannya sebagaimana dimaksud menjadi tanggungjawab eksekutif yakni Gubernur DIY yang dapat memberikan tugas atas pengelolaan dana keistimewaan kepada Sekretariat Daerah, Dinas Kebudayaan dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sesuai dengan porsinya masing-masing.³³

Seperti yang sudah disampaikan di atas, bahwa dalam melaksanakan fungsi pemerintahan seperti pengelolaan dana keistimewaan tentu ada lembaga lain yang bertanggungjawab untuk mengawasi. Dalam hal ini yang bertanggungjawab untuk mengawasi dana keistimewaan adalah Inspektorat DIY dan BAPPEDA DIY. Untuk inspektorat dapat melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan Dana Keistimewaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui pemeriksaan reguler dan/atau pemeriksaan khusus sesuai dengan tugas

³² Pasal 2 ayat (1) Pergub DIY No. 22 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

³³ Pasal 2 ayat (2) Pergub DIY No. 22 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

yang diberikan oleh Gubernur. Sedangkan BAPPEDA melakukan monitoring penggunaan Dana Keistimewaan secara berkala minimal 3 (tiga) bulan sekali, dan hasilnya disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Sekretaris Daerah DIY dan Kepala SKPD DIY selaku Pengguna Anggaran Pengelolaan Dana Keistimewaan.³⁴

Meskipun sudah ada lembaga yang berwenang untuk mengawasi dana keistimewaan tersebut, ternyata hal ini masih dirasa kurang, terbukti dengan dibentuknya panitia khusus pengawasan dana keistimewaan oleh pihak DPRD DIY. Hal yang melatarbelakangi pembentukan pansus tersebut ialah adanya anggapan bahwa adanya dana keistimewaan selama ini masih belum tepat sasaran, selain itu pihak DPRD DIY dalam perencanaan terhadap dana keistimewaan tidak memiliki hak untuk ikut campur, akan tetapi bertanggungjawab dalam hal proses pertanggungjawaban atas penggunaan dana keistimewaan.³⁵

Jelas bahwa tanpa rencana, maka pengawasan tidak mungkin dapat dilaksanakan, karena tidak ada pedoman atau petunjuk untuk melakukan pengawasan itu. Rencana tanpa pengawasan akan cenderung memberi peluang timbulnya penyimpangan-penyimpangan, penyelewengan dan kebocoran tanpa ada alat untuk mencegah, oleh karena itu diperlukan adanya pengawasan.

³⁴ Pasal 16 Pergub DIY No. 22 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

³⁵ <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/11/07/510/950957/dprd-diy-akui-dana-keistimewaan-tak-berpengaruh-pada-penurunan-kemiskinan-di-jogja>. Akses pada tanggal 06 Agustus 2019 Pukul 10.46 WIB.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Adapun judul penelitian ini yaitu Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka ruang lingkup penelitian ini terfokus pada pengelolaan dan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah DIY terhadap dana keistimewaan. Jenis penelitian yang akan digunakan penulis ialah penelitian non doktriner atau sering disebut dengan penelitian yuridis empiris. Hukum dipandang sebagai suatu norma dan fakta sekaligus. Dipandang sebagai suatu norma, penulis ingin menelaah penerapan undang-undang, perdas atau peraturan lainnya terkait dana keistimewaan.

Dipandang sebagai fakta, penulis bermaksud untuk mengkaji keefektifan hukum di dalam pelaksanaannya. Penulis ingin mengetahui sejauh mana peranan peraturan-peraturan dalam mengoptimalkan fungsi dari dana keistimewaan. Selain itu, penulis juga ingin menganalisa apa yang menjadi hambatan dalam pengelolaan dana keistimewaan, yang kemudian mencoba untuk memberikan saran terbaik.

2. Objek penelitian

Objek penelitian merupakan sesuatu yang akan diteliti atau dikaji yang tujuannya untuk menjawab permasalahan pada penelitian penulis, objek penelitian ini adalah:

- a) Mengkaji penerapan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan daerah istimewa yogyakarta.
- b) Mengkaji sistem pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Subjek penelitian

Subjek penelitian ini adalah pihak-pihak yang dipilih oleh penulis untuk memberikan data atau informasi berkaitan dengan masalah yang akan penulis angkat pada penelitian ini, subjek penelitian antara lain ialah :

- a) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY
- c) Paniradya Kaistimewaan DIY

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bahan Hukum Primer, Data ini didapat dari sumber pertama dari individu atau perorangan. Misalnya adalah hasil wawancara atau

hasil pengisian kuisioner.³⁶ Data Primer dimaksudkan Penulis adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara penulis dengan subjek penelitian berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat seperti hukum positif yang berupa:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945,
- 2) Peraturan Perundang-Undangan:
 - a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
 - b) Undang – Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
 - c) Undang- Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - d) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁶ Husein Umar, *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 41.

- 3) Norma/kaidah dasar, bahan hukum yang tidak terkodifikasi, dan
 - 4) Bahan hukum lainnya yang memberikan penjelasan terkait dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier tersebut berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia, dan Surat kabar.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara

Pengumpulan data primer dalam suatu penelitian dapat dilakukan dengan pengamatan dan/atau wawancara. Pengamatan adalah suatu kegiatan peneliti untuk menangkap gejala-gejala dari objek yang diamati. Dengan kata lain, pengamatan adalah melakukan, memperhatikan dengan seksama akan suatu obyek yang diteliti secara komperhensif.³⁷ Wawancara yang dimaksudkan penulis adalah wawancara bebas terpimpin dengan alat bantu daftar pertanyaan yang mana penulis dapat menanyakan informasi berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kesitimewaan. Daftar pertanyaan terdiri dari 2 jenis yaitu:

³⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing), 2006, hlm 323.

Pertama, teknis pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah di DIY yang dalam hal ini diwakili oleh pihak Paniradya Kaistimewan. *Kedua*, sistem pengawasan yang dilaksanakan oleh instansi yang berhak serta berkewajiban mengawasi pengelolaan dana keistimewaan, yang dalam hal ini diwakili oleh pihak DPRD DIY.

b. Studi Pustaka

Studi pustaka yakni dikumpulkan dari berababagai macam literatur yang meliputi : UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, buku, jurnal-jurnal ilmiah, hasil Tesis/disertasi, makalah, majalah, koran dan berbagai refrensi yang berkaitan dengan masalah penelitian. Pertama, peneliti akan menganalisa tentang latar belakang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua peneliti akan menganalisa apakah ketentuan-ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan sudah dapat berjalan dengan baik atau belum, dan yang terakhir peneliti dapat menyimpulkan hal-hal yang masih belum bisa berjalan dengan baik terkait dana keistimewaan, yang kemudian memberikan saran guna kebaikan pengelolaan dana keistimewaan.

6. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dilakukan sebagai berikut:

- a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait dengan permasalahan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan DIY.
- b. Pendekatan Historis (*Historical Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah faktor sejarah yang terjadi di DIY, yang akhirnya memberikan dampak keistimewaan pada DIY seperti keistimewaan dalam hal pengadaan dana keistimewaan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.

7. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini baik data dari hasil wawancara maupun studi kepustakaan akan dikelompokkan kemudian dianalisa secara sistematis dan kualitatif, selanjutnya dihubungkan dan dianalisis dengan teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini, sehingga diperoleh gambaran jawaban terhadap permasalahan penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan terhadap permasalahan yang di teliti, maka pembahasan akan disusun secara sistematis. Seluruh pembahasan dalam tesis terdiri dari lima bab, pada setiap bab terdiri dari beberapa sub pembahasan. Adapun rincian pembahasannya sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas subbab-subbab yang berisi antara lain latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, kerangka teori, metode penelitian yang digunakan dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua, pada bab ini membahas tinjauan umum tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab ketiga, pada bab ini penulis akan memaparkan hasil penelitian terkait jawaban dari rumusan masalah yang telah disampaikan pada bab I, yakni : pelaksanaan pengelolaan dana keistimewaan beserta proses pertanggungjawabannya dan sistem pengawasan terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab keempat, bab terakhir atau penutup yang berisi uraian dan jawaban rumusan masalah yang diajukan, juga berisi saran-saran yang diberikan berdasarkan hasil pembacaan terhadap masalah yang tengah dibahas, sebagai salah satu sumbangsih yang diberikan penyusun bagi permasalahan yang ada.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN DANA KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Sejarah Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang terletak di bagian selatan pulau Jawa bagian tengah, dengan ibukota Kota Yogyakarta. DIY berbatasan dengan Jawa Tengah dan Samudera Hindia, dengan luas wilayah 3.185,80 km² atau kurang lebih 0.15% luas daratan Indonesia. wilayah ini terdiri dari satu kota dan empat kabupaten, yaitu:¹

- 1) Kota Yogyakarta
- 2) Kabupaten Sleman
- 3) Kabupaten Bantul
- 4) Kabupaten Gunungkidul
- 5) Kabupaten Kulon Progo

DIY merupakan provinsi tertua kedua setelah Jawa Timur di Indonesia. Status keistimewaan yang dimiliki oleh provinsi ini merupakan warisan dari masa sebelum kemerdekaan. Sebelum pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, kedudukan DIY dapat dikatakan masih belum tegas, tetapi dalam prakteknya Pemerintah Pusat secara diam-diam membiarkan DIY untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang dimilikinya sejak jaman pendudukan Belanda dan jaman pendudukan Jepang. Awalnya DIY merupakan

¹ <http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/infoyogyakarta.pdf> diakses pada tanggal 19 Desember 2019 Pukul 08.31 WIB.

daerah swapraja (memiliki pemerintahan sendiri dengan kekuasaan terbatas) yang memiliki otonomi daerah.²

Status istimewa yang dimiliki oleh DIY mempunyai dasar hukum yang kuat. Pada zaman Belanda status tersebut disebut dengan *Zelfbestuurende Landschappen* dan pada zaman pendudukan Jepang disebut *Koti* atau *Kooti*.³ Status ini berimplikasi pada tatanan hukum dan politik yang berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus keperluan rumah tangga wilayahnya sendiri dengan tetap dibawah pengawasan pemerintah penjajah pada saat itu. Pada saat ini terdapat lima payung hukum yang sudah ditetapkan terkait dengan keistimewaan DIY, antara lain:

Pertama, Pasal 18 UUD 1945 yang memberi pengakuan secara formal terhadap daerah-daerah yang memiliki keistimewaan. Pengaturan tentang daerah istimewa ditetapkan dengan sebuah undang-undang, dengan tetap mengingat hak-hak asal-usul yang berlaku di daerah istimewa itu.⁴ Oleh karena itu, Negara Indonesia merupakan suatu *eenheidsstaat* (negara kesatuan), yang artinya Indonesia tidak akan memiliki daerah yang di dalamnya yang bersifat *staat* juga. Wilayah Indonesia yang selanjutnya dibagi menjadi daerah provinsi, yang selanjutnya dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang bersifat otonom maupun yang bersifat administrasi saja, hal ini ditetapkan dengan undang-

² *Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta*, diterbitkan oleh Biro Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, 1975, hlm.71.

³ *Ibid.*

⁴ Soedarisman Poewokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984), hlm. 53.

undang. Negara juga mengakui daerah yang bersifat istimewa yang mempunyai susunan asli dan hak-hak asal-usul daerah yang mana negara menghormati kedudukan daerah istimewa tersebut dengan segala peraturan negara yang mengaturnya.⁵

Kedua, sebenarnya secara *de jure* pengakuan terhadap keistimewaan Yogyakarta sudah ditetapkan sejak tahun 1948 yaitu dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah Republik Indonesia,⁶ yang kemudian dibentuklah Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret Tahun 1950. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 13 (tiga belas) urusan yang menjadi kewenangan Provinsi Yogyakarta, artinya sama dengan urusan-urusan yang diserahkan kepada provinsi lain, hanya saja untuk urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah dikerjakan oleh Pemerintah Yogyakarta sebelum pembentukan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tetap dilanjutkan sampai nanti ada ketentuan lain yang diatur oleh undang-undang yang baru. Selain itu, ditentukan pula bahwa Pemerintah Yogyakarta harus memikul semua hutang-hutang yang terjadi sebelum pembentukan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁷

⁵ Lihat Penjelasan Pasal 18 UUD NRI 1945 pasca amandemen.

⁶ Abdur Razaqi, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*, (Yogyakarta: Ire Press, 2003), hlm. 31.

⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty 1993), hlm. 205.

Ketiga, Maklumat Sri Sultan Hamengkubuwono IX (Raja Kasultanan Yogyakarta) dan Sri Paduka Pakualam yang ditandatangani pada tanggal 5 September Tahun 1945 menegaskan bahwa Yogyakarta adalah bagian dari wilayah Republik Indonesia yang berstatus Istimewa, karena itu keduanya bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Maklumat tersebut sepadan dengan Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paku Alam yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus Tahun 1945.⁸

Keempat, dibuatnya Amanat Sri Padoeka Ingkeng Sinoewoen Kandjeng Soeltan Hamengkoe Boewana IX dan Sri Padoeka Kandjeng Goesti Pangeran Adipati Arja Pakoealam VIII tanggal 30 Oktober 1945 yang menyatakan proses penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan oleh Sri Sultan, Sri Paku Alam dan Badan Pekerja Komite Nasional daerah Yogyakarta. Hal ini membuktikan adanya upaya monarki Yogyakarta untuk melakukan demokratisasi politik.⁹ Badan pekerja ini dibentuk sebagai perwakilan dari rakyat seluruh Yogyakarta yang diberi wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur seluruh rakyat Yogyakarta, serta menentukan haluan jalannya pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan kehendak rakyat. Amanat ini merupakan bentuk penegasan dari Sultan, bahwa hanya ada satu daerah istimewa saja di Yogyakarta,

⁸ Soedarisman Poewokoesoemo, *Op.,cit.* hlm. 295-296.

⁹ *Ibid.*, hlm. 19-20.

karena amanat sebelumnya yang ditandatangani pada tanggal 5 September 1945 menyebabkan adanya interpretasi jika ada dua daerah istimewa di Yogyakarta karena Sultan Hamengku Buwono IX dan Pakualam VIII masing-masing membuat amanat sendiri. Hal ini secara politis akan menimbulkan hambatan bagi perkembangan pemerintah di Yogyakarta.

Sejak saat itu, segala dekrit yang dikeluarkan oleh Kasultanan dan Pakualaman juga ditandatangani oleh Badan Pekerja sebagai wakil rakyat. Pada tanggal 18 Mei 1946, nama resmi Daerah Istimewa Yogyakarta mulai digunakan dalam setiap urusan pemerintahan yang menggabungkan dua kerajaan besar menjadi satu daerah istimewa dari Negara Indonesia. Sistem pemerintahan ini masih terus berlanjut sampai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengukuhkan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bagian integral dari negara Indonesia. Sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal berikut: *“(1) Daerah yang meliputi daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan provinsi.”*¹⁰

Kelima, Maklumat Nomor 18 tanggal 18 Mei 1946 tentang Dewan-dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan persetujuan antara Sri Sultan, Sri Paku Alam dan Badan Pekerja Dewan Daerah layak dinilai

¹⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta Akses pada tanggal 20 Desember 2019 pukul 09.55 WIB.

sebagai satu langkah yang lebih maju untuk membangun pemerintahan yang stabil dan efektif. Maklumat ini berisi keputusan untuk mengadakan peraturan tentang jalannya kekuasaan yang mengatur pemerintahan (legislatif dan eksekutif), sehingga akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal dari pemerintahan di Yogyakarta bisa dicapai.¹¹ Dengan demikian, secara tidak langsung melalui Maklumat ini Sri Sultan dan Sri Paku Alam telah berusaha menerapkan desentralisasi kekuasaan serta sistem *check and balances* dalam sistem pemerintahan di daerah dalam sistem pemerintahan di daerah Yogyakarta.

Wilayah DIY secara formal dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedua UU tersebut diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta ini cukup singkat yang hanya terdiri dari 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. Undang-undang tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam-macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya peralihan.¹²

Sebelum Undang-Undang Pembentukan Nomor 3 Tahun 1950 ini dibuat, kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum jelas. Namun demikian,

¹¹ *Ibid.* Hlm. 35-37.

¹² Lihat Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemerintah Pusat secara diam-diam membiarkan DIY menyelenggarakan urusan pemerintahannya yang sudah dimiliki sejak jaman sebelum kemerdekaan. Jika dipahami lebih dalam, pembentukan DIY ini dinilai terlambat, yaitu 5 (lima) tahun setelah kemerdekaan Indonesia. Terjadinya keadaan seperti ini dapat dilihat melalui dasar-dasar Pasal 18 UUD 1945 beserta Undang-Undang Pokok Pemerintahan dan Undang-Undang Pembentukan sendiri yang jika disimpulkan mengandung 4 pokok pikiran:¹³

- a) mengakui secara resmi penggabungan Daerah Kasultanan dan Pakualaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b) penjataan secara formil bahwa DIY adalah Daerah Swatantra (menurut UU No. 1 Tahun 1957) Tingkat 1 atau Provinsi (menurut istilah UU No. 18 Tahun 1965);
- c) tidak mengurangi kekuasaan DIY yang sudah ada sebelum dibentuk menjadi DIY;
- d) *uniformiteit* mengenai sistem penyerahan urusan-urusan (desentralisasi) dalam negara kesatuan Republik Indonesia, yang mana asal kekuasaan dari Pemerintah Pusat kemudian dibagikan kepada Daerah-Daerah. Ini merupakan salah satu ciri yang membedakan antara negara federal dengan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi.

Jadi Undang-Undang Pembentukan ini dibentuk sebagai wujud pelaksanaan Pasal 18B UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah, serta sebagai penegasan bahwa status DIY bukanlah merupakan negara dalam negara.¹⁴ Sebenarnya secara *de facto*, nama atau sebutan “Daerah Istimewa Yogyakarta” itu telah dipergunakan sejak sebelum lahirnya undang-undang tersebut. Hal ini bisa dipahami karena dalam Pasal 18 UUD 1945 yang memang

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta. Akses pada tanggal 20 Desember 2019 pukul 09.55 WIB.

¹⁴ Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta. diterbitkan oleh Biro Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta, 1975, hlm. 71.

mengakui daerah-daerah swapraja atau *zefbesturende landschapp* seperti Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman dan lain sebagainya itu sebagai daerah-daerah yang istimewa.¹⁵ Menurut Fajrul Falaakh, dalam perspektif historis konstitusional dan *ius constitutum* terdapat tujuh faktor yang mendasari keberadaan Yogyakarta, diantaranya: watak hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tak seragam, adanya konsep daerah istimewa, asalusul Yogyakarta dan prosesnya dalam bergabung dengan Indonesia, perannya dalam revolusi kemerdekaan negara Republik Indonesia, statusnya dalam perkembangan konstitusi dan legislasi, serta berlakunya *lex specialis* dalam amandemen konstitusi.¹⁶

2. Daerah Istimewa dalam Konstitusi Indonesia

a) Daerah Istimewa dalam UUD 1945

Gagasan untuk menerapkan sistem otonomi daerah sudah dibahas sejak masa awal kemerdekaan Indonesia. Hal ini nantinya diatur tersendiri dalam undang-undang. Gagasan kemudian dituangkan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum diamandemen:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

¹⁵ Suryo Sakti H, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Kementegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 120

¹⁶Moh. Fajrul Falakh, *“Monarki Yogya” Inkonstitusional?*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2011), hlm. 155.

Dari ketentuan pasal ini dapat terlihat bahwa amanat dari pembentuk undang-undang, bahwa untuk membentuk undang-undang tentang desentralisasi suatu daerah haruslah “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.*” Dengan demikian dasar permusyawaratan juga perlu diterapkan di pemerintah daerah, melalui pembentukan badan perwakilan di daerah. Ketentuan selanjutnya adalah terhadap “*hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa,*” hal ini berarti Indonesia telah mengakui adanya daerah-daerah tertentu yang bersifat istimewa. Di dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ini ditambahkan 4 (empat) hal pokok lagi, diantaranya:¹⁷

- 1) Daerah besar dan kecil bukanlah bersifat negara (*staat*) karena berada dalam lingkungan negara kesatuan (*eenheidstaat*).
- 2) Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom atau bersifat administratif saja, tergantung dengan undang-undang yang akan ditetapkan.
- 3) Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan dibentuk badan perwakilan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan.
- 4) Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa itu.

Ketentuan yang menyebutkan dalam pemerintah daerah akan dibentuk badan Perwakilan yang bersendi permusyawaratan ini tidak lain adalah merupakan Konsep otonomi daerah, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya di tingkat daerah. Dengan demikian, maka jelaslah sudah bahwa UUD 1945 telah mengatur terkait otonomi daerah dan mengakui adanya daerah-daerah yang bersifat istimewa.

¹⁷ Lihat penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen.

Menurut The Liang Gie, dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ini yang disebut sebagai daerah istimewa hanyalah ditinjau terhadap *zelfbesturende landschappen* bukan terhadap desa dan *volsgemeenschappen*. Karena memang pada keyataannya sepanjang sejarah Indonesia tidak pernah tercatat bahwa desa, nagari, dusun, marga dan lainnya yang bersifat daerah kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa.¹⁸

Daerah-daerah yang bersifat istimewa berhak mempertahankan susunan asli dan hak asal-usul daerahnya serta negara menghormati kedudukan daerah istimewa tersebut dan segala peraturan daerah yang dijamin oleh UUD 1945. Dengan demikian, jaminan yang diberikan oleh UUD 1945 tersebut terkait peraturan perundang-undangan haruslah dengan tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut. Akan tetapi kiranya dapat disepakati bahwa “mengingat dan memandang” itu tentunya tidak berarti harus mempertahankan apa adanya untuk selama-lamanya. Mengingat bahwa hakikat organisasi hanyalah alat, yang harus senantiasa disesuaikan dengan keadaan agar dapat selalu berfungsi dengan baik.¹⁹

Sebagaimana yang dikutip Ni'matul Huda, dalam kenyataan historisnya UUD 1945, daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki sejak awal (yang bersifat

¹⁸ The Liang Gie, *Op.Cit.*, hlm. 39.

¹⁹ Sujanto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 14.

autochtoon), atau hak yang dimiliki sejak sebelum mengintegrasikan daerahnya menjadi bagian dari negara Republik Indonesia. Hak asal-usul secara garis besar dikelompokkan menjadi 3, yaitu:²⁰

- 1) Hak asal-usul yang menyangkut kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari susunan asli.
- 2) Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
- 3) Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Eksistensi daerah istimewa dalam Konstitusi RIS tetap dijamin meskipun agak berbeda dengan UUD 1945. Jika dalam UUD 1945 disebut sebagai *zelfbesturende Landschappen* dalam Konstitusi RIS disebut dengan Daerah Swapraja yang diatur dalam Pasal 64-67. Daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa, karena yang secara eksplisit disebut sebagai daerah istimewa hanyalah Kalimantan Barat (Pasal 2 huruf b). Meskipun daerah swapraja tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa, namun Konstitusi RIS tetap menjamin kedudukannya yang istimewa melalui Pasal 65 dan menyatakan dengan tegas bahwa Daerah Swapraja yang sudah ada itu tidak satupun yang dapat dihapus atau diperkecil jika tidak atas kehendaknya sendiri.²¹

Dalam Pasal 66 menegaskan, “Sambil menunggu peraturan-peraturan sebagai dimaksud dalam pasal yang lalu dibuat, maka peraturan-peraturan

²⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan perundang-undangan di Indonesia*. (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 14.

²¹ Sujamto, *Op.Cit.*, hlm. 20.

yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa bedjabat-pedjabat Indonesia yang dahulu yang tersebut dalamnya diganti dengan pedjabat-pedjabat yang demikian pada daerah bagian bersangkutan.” Ketentuan-ketentuan tersebut di atas mengandung prinsip-prinsip berikut:²²

- a) RIS mengakui swapraja sebagai daerah yang mempunyai kedudukan istimewa dalam lingkungannya.
- b) Kedudukan swapraja diatur oleh Negara Bagian RIS yang bersangkutan dengan kontrak.
- c) Swapraja tidak dapat dihapuskan atau diperkecil apabila swapraja itu tidak menyetujuinya.
- d) Kalaupun swapraja akan dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, ini hanya dapat dilakukan dengan UU RIS dalam mana dinyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan/pengecilan dan memberi kuasa kepada negara bagian untuk menjalankan hal itu.

Jadi dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara pandangan dalam UUD 1945 dengan Konstitusi RIS terkait daerah istimewa. Bedanya hanya terletak pada penyebutan istilah daerah istimewa (*Zelfbesturende landschappen*) dalam UUD 1945 dan disebut daerah swapraja dalam Konstitusi RIS. Serta pengakuan dari Konstitusi RIS bahwa yang disebut sebagai daerah istimewa hanyalah Kalimantan Barat.

Lain halnya dengan pandangan daerah istimewa dalam pandangan UUDS 1950 yang berlaku sejak tanggal 17 Agustus tahun 1950 sampai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, bahwa tidak terdapat lagi istilah daerah istimewa ataupun daerah yang bersifat istimewa. Namun demikian, keberadaan daerah istimewa

²² The Liang Gie, *Op.Cit.*, hlm. 187.

tatap pada kedudukannya dan dijamin oleh UUDS 1950. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 132 UUDS 1950.²³

- 1) Kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131 terkait dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- 2) Daerah-daerah swapraja yang tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghayatan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- 3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam pasal 108.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan terkait daerah istimewa tetap diatur dalam ketiga konstitusi negara Indonesia mulai UUD 1945, Konstitusi RIS, serta UUDS 1950 tidak ada perbedaan yang signifikan dari ketiga konstitusi ini, hanya saja terkait dengan penyebutan istilah yang digunakan serta rumusan terkait daerah istimewa itu sendiri.

b) Daerah Istimewa Pasca Amandemen UUD NRI 1945

Setelah pemerintah Orde Baru berakhir dan digantikan dengan masa reformasi, dilakukan perubahan untuk yang pertama kalinya terhadap UUD 1945 melalui sidang MPR pada tanggal 19 Oktober 1999. Perubahan ini dengan tetap mengindahkan amanat untuk tidak mengubah Pembukaan dan terkait bentuk negara kesatuan. Kemudian melalui perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, menghasilkan perubahan diantaranya dengan penambahan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

²³ Sujamto, *Op.Cit.*, hlm. 21.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Seperti yang dikutip Ni’matul Huda, bahwa Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal. Hal tersebut dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut di Indonesia sebagaimana yang tertulis dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴

Perubahan terhadap Pasal 18 ini memberi implikasi yang lebih memperjelas terhadap pembagian daerah di Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Dengan tetap mempertahankan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, segala kedaulatan negara berada ditangan pemerintah pusat, pemerintah daerah hanya diberi kewenangan tertentu dalam menjalankan sistem pemerintahannya sesuai dengan urusan rumah tangganya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan UUD 1945 hasil perubahan kedua tersebut justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat

²⁴ Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 95.

federalistis dalam rumusan terkait kewenangan daerah. Di dalam Pasal 18 Ayat (2) menegaskan, “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*” Dan Pasal 18 Ayat (5) menegaskan, “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusa yang oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintah pusat*”. Maka dari itu, secara teoritis prinsip pengaturan demikian memang dapat disebut bersifat federalistis karena konsep kekuasaan asal justru seolah-olah berada di pemerintah daerah, hal ini dilkcnnl di lingkungan negam-negara federal. Karena yang terkandung dalam Pasal 18 Ayat (2) adalah nilai desentralisasi dan tugas pembantuan saja, maka dengan tidak dicantumkannya asas dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan pasca perubahan UUD 1945 memang disengaja untuk mempertegas bahwa tidak akan ada lagi tugas dekonsentrasi di daerah.²⁵

Sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, bahwa secara konseptual maupun secara hukum pasal-pasal baru tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal tersebut dapat terlihat melalui prinsip berikut:²⁶

- 1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 272-273.

²⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 34-37.

Prinsip ini cenderung lebih membentuk pemerintahan daerah yang mandiri di daerah yang demokratis.

- 2) *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Sehingga pada Pasal 18 (baru) ini menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan yang diamanatkan untuk pemerintahan daerah.
- 3) *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- 4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum yang berlandaskan hukum adat istiadat seperti *desa, marga, nagari, gampong, mesunah, huta, negorij*, dan lain-lain yang bersifat teritorial atau genealogis, serta memiliki kekayaan sendiri dan warga yang berbeda dengan masyarakat hukum lain. Pengakuan tersebut diberikan selama masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih ada dan hidup (berfungsi) sesuai dengan prinsip negara kesatuan.
- 5) *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- 6) *Prinsip bada perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis.
- 7) *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyebutkan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 diadopsi dalam rumusan UUD

1945 perubahan kedua tahun 2000. Artinya konstitusi ini berlaku setelah

tanggal 18 Agustus 2000, kemudian timbul persoalan terkait status daerah istimewa atau khusus yang akan diakui oleh negara apakah yang ada sebelum tahun 2000 atautkah yang ada sesudah Pasal ini berlaku. Menurut historisnya, DIY sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka dan sistem pemerintahan juga sudah berjalan. Sehingga yang benar-benar disebut sebagai daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

3. Ruang Lingkup Keistimewaan Yogyakarta

Status istimewa yang dimiliki oleh DIY merupakan bagian dari sejarah kemerdekaan negara Indonesia. Keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk bersatu dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian dibalas dengan perlakuan istimewa dari Presiden yang menetapkan Yogyakarta sebagai bagian dari Negara Republik Indonesia dan menyandang status “daerah istimewa” yang setingkat provinsi dengan Sultan Hamengku Buwono IX sebagai kepala daerah dan Paku Alam VIII sebagai wakil kepala daerah yang memegang segala kekuasaan urusan pemerintahan, dengan bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Hal tersebut dinyatakan dalam:

- 1) Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
- 2) Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah); dan
- 3) Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat bersama dalam satu naskah).

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu dari beberapa daerah istimewa di negara Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun

2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal, substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Ruang lingkup keistimewaan Yogyakarta tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, di antaranya:

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

Terkait kewenangan lain yang tidak termasuk ke dalam lima aspek kewenangan istimewa tersebut tetap mengacu kepada undang-undang tentang pemerintah daerah yang masih diberlakukan. Keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan berpihak kepada rakyat. Kewenangan keistimewaan selanjutnya diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais), dan untuk penyelenggaraan urusan pemerintah lainnya diatur oleh peraturan daerah (Perda).

a. Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan isu yang sangat krusial pada saat penyusunan undang-undang keistimewaan Yogyakarta. Banyaknya argumentasi yang bermunculan antara yang pro dan kontra terhadap) Penetapan yang berimbang pada penyusunan regulasi ini. Dan setelah melalui perjalanan panjang pembahasan undang-undang keistimewaan ini membawa hasil penetapan terhadap Sultan. Hamengku

Buwono X dan KGPAA Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012 terdapat 14 syarat calon Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, diantara 14 syarat umum tersebut terdapat 2 syarat yang menjadi ciri khas dalam pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu: *pertama*, klausul yang menyebutkan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY bertahta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur; dan *kedua*, klausul yang menyatakan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur bukan sebagai anggota partai politik.²⁷ Hal tersebut secara yuridis memperkuat legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Untuk masa jabatan sebagai gubernur dan wakil gubernur ini ditetapkan setiap lima tahun dan tidak terikat ketentuan 2 kali periodisasi masa jabatan (seumur hidup). Dan karena merupakan daerah yang berstatus istimewa, maka pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh presiden secara langsung, berbeda dengan daerah lain yang dilantik oleh menteri.

²⁷ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 156.

b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY

Kewenangan keistimewaan dalam segi kelembagaan Pemerintah Daerah DIY mengenai penetapan dan penataan akan ditetapkan melalui Perdas, sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Penataan kelembagaan pemerintahan ini guna mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan tata kelola pemerintah dan pelayanan terhadap masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

Terkait kelembagaan Pemerintah Daerah ini selanjutnya diatur dalam Perdas Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara rinci dibahas dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 30. Menurut Pasal 23, terdapat 3 klasifikasi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dari penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yaitu urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan yang mana masing-masing dari urusan tersebut dijalankan oleh sebuah lembaga pemerintahan daerah. Sedangkan untuk penataan kelembagaan pemerintah daerah diatur dalam pasal selanjutnya yaitu Pasal 24. Menurut Pasal 24, guna melaksanakan sistem pemerintahan daerah maka penataan kelembagaan pemerintah daerah dibagi berdasarkan ketentuan sebagai berikut:

- a) Penyusunan kelembagaan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya Pemerintah Daerah;

- b) Kewenangan yang dimaksud dalam huruf a meliputi urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan;
- c) Penyusunan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan.

Kewenangan kelembagaan pemerintah daerah DIY dimaksudkan untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, yang hal ini selanjutnya akan diatur dalam perdas. Terkait arah pengaturan kelembagaan itu sendiri adalah:

- 1) Mendesain bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan pemerintah daerah DIY yang menunjukkan keistimewaan dengan memperhatikan Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012 serta Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004;
- 2) Mendesain bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan dengan tidak melupakan realitas empiris yang ada di DIY.²⁸

c. Kebudayaan

Salah satu keistimewaan Yogyakarta yang tidak boleh ditinggalkan dari wacana publik adalah aspek budaya. Kewenangan dalam bidang kebudayaan secara jelas tertuang dalam Pasal 31 Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta No. 13 Tahun 2012, yaitu diselenggarakan guna 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 Daerah Istimewa Yogyakarta. Ada tiga elemen pokok yang relevan dalam pemaknaan keistimewaan DIY dari segi budaya, diantaranya: *pertama*, Kraton sebagai institusi adat yang melukiskan karya adiluhung (*Court*

²⁸ Modul Sosialisasi Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY.

Culture). *Kedua*, unsur transformasi nilai-nilai modernitas melalui jalur pendidikan. *Ketiga*, fungsi Sultan sebagai mediator kosmologis antara misi Kerajaan Islam dengan realitas masyarakat yang pluralis dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹ Dengan demikian, kebudayaan merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai ciri keistimewaan DIY. Arah pengaturan kebudayaan DIY meliputi:³⁰

1. Aspek global
2. Aspek nasional/NKRI
3. Aspek budaya Yogyakarta
4. Aspek individu
5. Aspek lingkungan alam

d. Pertanahan

Dalam kaitannya dengan keistimewaan DIY, masalah pertanahan merupakan salah satu isu aktual dan penting. Kesan dualisme penerapan hukum tanah di DIY sudah berlangsung lama. UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria telah mengatur secara detail mengenai ketentuan hukum agraria secara nasional. Namun demikian, DIY memberlakukan sebagian kewenangan sesuai dengan hukum adat mengenai tanah. Bahwasanya tanah yang ada di DIY sebagian besar adalah merupakan tanah Sultan (*Sultan Ground*) dan tanah Pakualaman (*Pakualaman Ground*), dengan demikian tidaklah diberlakukan hukum agraria

²⁹ Jawahir Thontowi, *Apa Istimewanya Yogyakarta?*, (Yogyakarta: Pustaka Fahim, 2007), hlm. 7.

³⁰ Modul Sosialisasi Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY.

nasional dalam pertanahan di DIY.³¹ Hal ini sangat jelas bertentangan dengan teori peraturan perundang-undangan bahwa aturan yang lebih khusus dapat mengesampingkan aturan yang lebih umum (*Iex specialis derogat Iegi generalis*) dan aturan hukum yang baru dapat menghapuskan aturan hukum yang lama (*lex posterior derogat legi a priori*). Pengaturan tanah melalui hukum adat perlu dilegalkan, sebagai upaya pengawasan oleh DPRD terhadap Gubernur dan Badan Pertanahan DI Yogyakarta guna menghindari tumpang tindih pelaksanaan peraturan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012, terkait penguasaan dan pengaturan tanah oleh pihak Keraton.³²

Kasultanan dan Kadipaten dalam hal ini dinyatakan sebagai badan hukum, yaitu subjek yang memiliki hak milik atas tanah meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon, untuk dapat mengelola dan memanfaatkan tanah untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan; kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Mengenai arah pengaturan pertanahan ini meliputi:³³

1. Pendaftaran tanah hak milik Kasultanan/Kadipaten
2. Desa sebagai lembaga terhadap tanah yang diberikan hak pengelolaan/pemanfaatan
3. Pemerintah yang sudah menguasai dan memanfaatkan
4. Peralihan hak-hak atas tanah
5. Pembebanan hak atas tanah sebagai jaminan
6. Mekanisme perolehan hak atas tanah kasultanan dan kadipaten

³¹ Shenita Dwiyanany, Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani, *Sistem Pertanahan Keraton Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019, hlm. 227.

³² Jati, Wasisto R. Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.11, (No.1), 2014, hlm. 27.

³³ Modul Sosialisasi Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY.

7. Pendaftaran peningkatan hak atas tanah.

e. Tata Ruang

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”. Sedangkan dalam Pasal 1 Angka 5 menyebutkan yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Permasalahan tata ruang ini akan menjadi permasalahan hukum, karena Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menginginkan negara untuk dapat menggunakan dan memanfaatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk itu, pemanfaatan tata ruang harus dilakukan secara efektif dengan memperhatikan pilai-nilai konsepsi dasar manusia, masyarakat, serta ekosistem yang ada.³⁴

Ketentuan mengenai tata ruang bagi Daerah Istimewa Yogyakarta secara detail tertuang dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta No. 13 Tahun 2012. Pengelolaan tata ruang ini hanya terbatas pada pemanfaatan dan pengelolaan tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman saja serta harus seiring dengan hasil inventarisasi terhadap tanah yang menjadi aset atau milik Kasultanan dan Pakualaman.³⁵ Selanjutnya dalam Pasal 54 ayat (2) Perda No. 1 Tahun 2013 menegaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang dalam hal Penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman yang berupa

³⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, (Bandung: Nuansa, 2013), hlm. 24.

³⁵ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.Cit.*, hlm. 164

fasilitas penetapan kerangka umum kebijakan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten meliputi: kebijakan pengembangan struktur ruang dan kebijakan pengembangan pola ruang, dengan tetap mengacu kepada Tata Ruang Nasional dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta.³⁶ Arah pengaturan tata ruang DIY meliputi:³⁷

1. Upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan
2. Wewenang pemerintahan daerah dan Kasultanan/Kadipaten
3. Pengaturan dan pembinaan tata ruang
4. Pemanfaatan ruang
5. Pemanfaatan pengendalian pemanfaatan ruang
6. Pengawasan penataan ruang
7. Hak dan kewajiban masyarakat
8. Sengketa dan penyidikan

B. Dana Keistimewaan

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸ Keistimewaan yang dimaksud adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.³⁹

Kewenangan istimewa ini adalah kewenangan tambahan yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan

³⁶ Pasal 54 Perdas No. 1 Tahun 2013.

³⁷ Modul Sosialisasi Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY.

³⁸ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

³⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

daerah.⁴⁰ 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 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Adapun kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut meliputi:⁴¹

- 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- 3) Kebudayaan;
- 4) Pertanahan; dan
- 5) Tata ruang.

Pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menciptakan pemerintahan yang baik, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya.⁴²

UU Keistimewaan telah diundangkan sejak tahun 2012. Dari aturan tersebut kemudian memberikan konsekuensi adanya dana keistimewaan. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 42 UUK yang menandakan bahwa: Pemerintah menyediakan

⁴⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴¹ Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴² Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 3 ayat (1).

pedanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan negara.

Dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan dana yang berasal dari bagan anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai kewenangan istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada Bagian Transfer ke daerah dan Dana Desa.⁴³ Adapun proses pencairan Dana Keistimewaan harus melalui berbagai tahapan serta diperlukan pembuatan program-program yang berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta.⁴⁴

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan kepada Menteri c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan kepada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri dan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait.⁴⁵

Usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan dilampiri dengan Kerangka Acuan Kegiatan yang disusun dengan berpedoman pada Peraturan Daerah Istimewa (Perdais), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana

⁴³ Pasal 1 angka (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁴⁴ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁴⁵ Pasal 2 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).⁴⁶ Kerangka Acuan Kegiatan mencakup usulan program dan kegiatan dalam kewenangan keistimewaan dengan sasaran yang terukur.⁴⁷

Kementerian Keuangan bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait, dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan penilaian kelayakan program dan kegiatan atas usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan.⁴⁸ Adapun penilaian kelayakan program dan kegiatan dilakukan berdasarkan:⁴⁹

- 1) Kesesuaian antara usulan dengan program prioritas nasional;
- 2) Kesesuaian antara usulan dengan Perdais;
- 3) Kewajaran nilai program dan kegiatan;
- 4) Asas efisiensi dan efektivitas; dan
- 5) Hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Dana Keistimewaan.

Hasil penilaian kelayakan program dan kegiatan dituangkan dalam berita acara penilaian.⁵⁰ Berdasarkan berita acara penilaian, Kementerian Keuangan melakukan penelaahan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan berdasarkan kebutuhan

⁴⁶ Pasal 2 angka (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁴⁷ Pasal 2 angka (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁴⁸ Pasal 3 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁴⁹ Pasal 3 angka (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵⁰ Pasal 3 angka (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemampuan keuangan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵¹ Penelaahan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan oleh Kementerian Keuangan dikoordinasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan bersama dengan Direktorat Jenderal Anggaran dan Badan Kebijakan Fiskal.⁵²

Berdasarkan hasil penilaian, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan Indikasi Kebutuhan Dana Keistimewaan kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Anggaran.⁵³ Menteri Keuangan menetapkan pagu indikatif dan pagu anggaran Dana Keistimewaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Pagu indikatif dan pagu anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada saat pembahasan tingkat I Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN.⁵⁵ Berdasarkan pagu dalam undang-undang mengenai APBN dan hasil pembahasan, ditetapkanlah alokasi Dana Keistimewaan.⁵⁶ Penyaluran Dana

⁵¹ Pasal 3 angka (4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵² Pasal 3 angka (5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵³ Pasal 4 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵⁴ Pasal 4 angka (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵⁵ Pasal 6 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵⁶ Pasal 6 angka (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Keistimewaan dilakukan melalui pemindahbukuan dari rekening Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah.⁵⁷

Berdasarkan Pasal 9 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu:

- 1) Tahap I, sebesar 15% (lima belas persen)
- 2) Tahap II, sebesar 65% (enam puluh lima persen)
- 3) Tahap III, sebesar 20% (dua puluh persen)

Penyaluran Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 angka (1) tersebut dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Tahap I, paling cepat bulan Februari dan paling lambat bulan Maret
- 2) Tahap II, paling cepat bulan April dan paling lambat bulan September
- 3) Tahap III, paling cepat bulan Oktober dan paling lambat minggu pertama bulan Desember

Penyaluran Dana Keistimewaan Tahap I dilaksanakan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Surat Permintaan Penyaluran Tahap I disertai dengan:

- 1) Peraturan Daerah mengenai APBD tahun anggaran berjalan;
- 2) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang ditandatangani oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa;
- 3) Rencana penggunaan Dana Keistimewaan Tahap I;
- 4) Laporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan Tahap Akhir tahun anggaran sebelumnya yang telah diferivikasi; dan
- 5) Laporan pencapaian kinerja Dana Keistimewaan Tahap Akhir tahun anggaran sebelumnya yang telah diferivikasi, kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

⁵⁷ Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Penyaluran Dana Keistimewaan Tahap II dilaksanakan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Surat Permintaan Penyaluran Tahap II disertai dengan:

- 1) SPTJM yang ditandatangani oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa;
- 2) Rencana penggunaan Dana Keistimewaan Tahap II;
- 3) Laporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan Tahap I yang telah diferivikasi; dan
- 4) Laporan pencapaian kinerja Dana Keistimewaan Tahap I yang telah diferivikasi, kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

Penyaluran Dana Keistimewaan Tahap III dilaksanakan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Surat Permintaan Penyaluran Tahap III disertai dengan:⁵⁸

- 1) SPTJM yang ditandatangani oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa;
- 2) Rencana penggunaan Dana Keistimewaan Tahap III;
- 3) Laporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan Tahap II yang telah diferivikasi; dan
- 4) Laporan pencapaian kinerja Dana Keistimewaan Tahap II yang telah diferivikasi, kepada Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Surat Permintaan Penyaluran Tahap I, Tahap II, dan Tahap III kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.⁵⁹ Selanjutnya Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Lembar Konfirmasi Transfer Dana Keistimewaan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah Dana

⁵⁸ Pasal 10 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁵⁹ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Keistimewaan diterima di Rekening Kas Umum Daerah.⁶⁰ Dana Keistimewaan yang belum disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah sampai dengan akhir tahun anggaran tidak dapat dijadikan penambah pagu anggaran Dana Keistimewaan tahun anggaran berikutnya.⁶¹

Dalam hal terdapat sisa atas Dana Keistimewaan di Rekening Kas Umum Daerah pada akhir tahun anggaran, maka sisa Dana Keistimewaan tersebut diperhitungkan dengan penyaluran Dana Keistimewaan pada tahun anggaran berikutnya.⁶² Pemantauan dan evaluasi atas penyaluran dan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan secara berkala dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.⁶³ Sedangkan untuk pemantauan dan evaluasi kerja atas pencapaian keluar (*output*) terhadap penyelenggaraan kegiatan yang didanai dari Dana Keistimewaan sesuai dengan kewenangan urusan keistimewaan dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan kementerian/lembaga non kementerian terkait.⁶⁴

Merujuk dari detailnya keterangan Dana Keistimewaan tersebut, hal ini secara lugas mengeksplanasikan bahwa berkaitan dengan Dana Keistimewaan sudah

⁶⁰ Pasal 12 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁶¹ Pasal 13 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁶² Pasal 13 angka (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁶³ Pasal 16 angka (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

⁶⁴ Pasal 16 angka (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

memiliki mekanisme baku yang telah termaktub dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam konteks pemanfaatannya. Dana Keistimewaan tidak boleh dan tidak dapat dilakukan dengan sembarangan dan harus benar-benar akuntabel.

BAB III

PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN DANA KEISTIMEWAAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Pengelolaan Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Lembaga Terkait Penganggaran Dana Keistimewaan

Proses perencanaan dan penganggaran Dana Keistimewaan memiliki sedikit perbedaan dengan proses penganggaran untuk APBD. Hal ini disebabkan karena pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku legislatif tidak ikut terlibat dalam proses pembahasan dan penetapan besaran alokasi anggaran Dana Keistimewaan. Lebih jelasnya dalam mekanisme pembahasan anggaran dana keistimewaan juga disampaikan oleh Kasubag Hub. Antar Lembaga Paniradya Kaistimewan sebagai berikut:

“Mekanisme pembahasan anggaran Dana Keistimewaan dibahas sepenuhnya oleh Pemda DIY dengan pihak Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Kementerian Keuangan dan kementerian terkait urusan keistimewaan”¹.

Dalam pelaksanaannya, proses penganggaran Dana Keistimewaan ini terbagi dalam dua tahap. *Pertama* tahap internal Pemda DIY. *Kedua*, tahap pembahasan dengan Pemerintah Pusat. Pada tahap pertama, pihak yang terlibat adalah OPD Pengampu Dana Keistimewaan selaku Pengguna Anggaran (PA) yang terdiri dari Sekretariat Daerah (dalam hal ini mulai tahun 2019 telah dilimpahkan

¹ Wawancara dengan Alexius Widhi Nur Pambudi (Kasubag Hub. Antar Lembaga Paniradya Kaistimewan), di ruang tamu Gedung Paniradya Kaistimewan, tanggal 7 Januari 2020, Pukul 08.00 WIB.

kepada lembaga Paniradya Kaistimewan),² Dinas Kebudayaan, dan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM / Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, OPD KPA Dana Keistimewaan di lingkungan Pemda DIY dan Kabupaten/Kota, serta Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kabupaten/Kota dan TAPD DIY yang terdiri dari Sekretariat Daerah, DPPKA dan Bappeda yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar OPD dan sinkronisasi antara usulan program dan kegiatan keistimewaan dengan prioritas pembangunan daerah.³

Proses anggaran tahap kedua berlangsung di Jakarta, dengan melibatkan Pemerintah Pusat yang terdiri dari Kementerian Keuangan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian, TAPD DIY dan OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan beberapa OPD KPA Dana Keistimewaan sesuai dengan kebutuhan.⁴

2. Batasan Kerangka Logis Dana Keistimewaan

Pengelolaan Dana Keistimewaan secara khusus diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 113 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana

² Wawancara dengan Alexius Widhi Nur Pambudi (Kasubag Hub. Antar Lembaga Paniradya Kaistimewan), di ruang tamu Gedung Paniradya Kaistimewan, tanggal 7 Januari 2020, Pukul 08.00 WIB.

³ Pasal 4 Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁴ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).

Keistimewaan dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Berdasarkan peraturan yang tertera di atas, kewenangan atas pengelolaan Dana Keistimewaan ditugaskan kepada Sekretaris Daerah, Dinas Kebudayaan dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Gubernur sesuai kewenangannya dapat memberikan tugas sebagian urusan keistimewaan dalam bidang Kelembagaan, Kebudayaan, Pertanahan dan Tata Ruang kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam pemberian tugas dari Gubernur tersebut pun juga disertai dengan anggaran yang bersumber dari Dana Keistimewaan yang mana tidak termasuk untuk pembayaran gaji dan tunjangan lainnya.

Gubernur DIY selaku pemegang kekuasaan pengelolaan Dana Keistimewaan melimpahkan kewenangannya kepada: 1) Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan Dana Keistimewaan; 2) Kepala SKPKD selaku PPKD; 3) Sekretaris Daerah selaku SKPD, Kepala Dinas Kebudayaan dan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sebagai Pengguna Anggaran (PA).⁵

Selanjutnya, Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Kebudayaan dan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sebagaimana dimaksud dapat memberikan tugas kepada: 1) Biro; 2) Unit Kerja pada SKPD; 3) SKPD DIY; 4) SKPD Kabupaten/Kota selaku KPA sesuai dengan bidang urusan keistimewaannya masing-masing.⁶

⁵ Pasal 4 ayat (1) Pergub DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁶ Pasal 4 ayat (2) Pergub DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Pelaksanaan kewenangan Keistimewaan DIY juga menggunakan pendekatan nilai dasar keistimewaan dan semangat Renaissance Yogyakarta. Nilai dasar Keistimewaan yang dimaksud ialah filosofi inti yakni *Hamemayu Hayuning Bawana, Sangkan Paraning Dumadi, dan Manunggaling Kawulo Gusti*. *Hamemayu Hayuning Bawana* yang menggambarkan keseimbangan spiritual dan material serta keberpihakan, kebersamaan dan kemenyatuan antara penguasa dan rakyat menuju kesejahteraan lahir maupun batin. Sementara itu, semangat *renaissance* Yogyakarta merepresentasikan semangat kolektif untuk “gumrégah” (bangkit kembali) terus berbenah mengikuti perkembangan zaman dalam peradaban yang unggul dengan strategi yang memprioritaskan bidang: 1) Pendidikan; 2) Pariwisata; 3) Teknologi; 4) Ekonomi; 5) Energi; 6) Pangan; 7) Kesehatan; 8) Keterlindungan Warga; dan 9) Tata Ruang dan Lingkungan.⁷

Dalam rangka menyelaraskan pelaksanaan urusan keistimewaan, dapat ditetapkan batasan-batasan pada aspek sesuai dengan kerangka logis dari Perda No. 1 Tahun 2013 sesuai urusan-urusan yang diatur dan diarahkan pada aspek-aspek sebagai berikut:⁸

1) Urusan Kelembagaan

Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah dilaksanakan untuk mencapai aspek efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

2) Urusan Kebudayaan

Urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan.

⁷ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, Hlm. 110.

⁸ *Ibid*, Hlm. 111.

- a) Pelindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi kerusakan, kehancuran, dan/atau kemusnahan Kebudayaan;
- b) Pengembangan adalah peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi kebudayaan yang dimanfaatkan secara berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan tujuan Pelestarian;
- c) Pemanfaatan adalah pendayagunaan Kebudayaan untuk kepentingan pendidikan, agama, sosial, ilmu pengetahuan, teknologi, pariwisata, ekonomi, yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat yang tidak bertentangan dengan Pelestarian.

3) Urusan Pertanahan

Urusan Pertanahan dilaksanakan dalam rangka melaksanakan kewenangan dalam hal izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Urusan Pertanahan menggunakan aspek Pengelolaan dan Pemanfaatan yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Pengelolaan dan Pemanfaatan tersebut diwujudkan dalam aktivitas:

- a) Penatausahaan tanah, merupakan kegiatan administrasi pertanahan yang meliputi inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- b) Pemeliharaan, merupakan aktivitas memelihara data-data objek serta pemanfaat Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
- c) Pelestarian, merupakan upaya untuk melindungi dan memanfaatkan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- d) Pelepasan, adalah kegiatan peralihan hak atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
- e) Pengawasan, adalah pengawasan secara administrasi dan fisik terhadap pelaksanaan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian dan pelepasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

4) Urusan Tata Ruang

Urusan tata ruang diwujudkan dalam kerangka umum kebijakan tata ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten beserta satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan (Sumbu Imajiner, Sumbu Filosofi, dan satuan ruang lain yang diusulkan Kasultanan dan Kadipaten untuk ditetapkan oleh Pemerintah Daerah)¹ melalui aspek:

- a) Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

- b) Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- c) Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Metode yang mendukung aspek pemanfaatan dan pengendalian ruang tersebut antara lain dengan:

- a) Mengembalikan fungsi ruang yakni kegiatan pemulihan sesuai dengan nilai dan fungsi ruang.
- b) Memperbaiki fungsi ruang yakni kegiatan mempertahankan nilai dan fungsi ruang.
- c) Memperkuat fungsi ruang yakni setiap kegiatan peningkatan sesuai dengan nilai untuk mewujudkan nilai dan fungsi ruang.
- d) Mengembangkan fungsi ruang yakni setiap aktivitas untuk mempertahankan dan menambah fungsi ruang yang mendukung nilai dan fungsi utama kawasan.

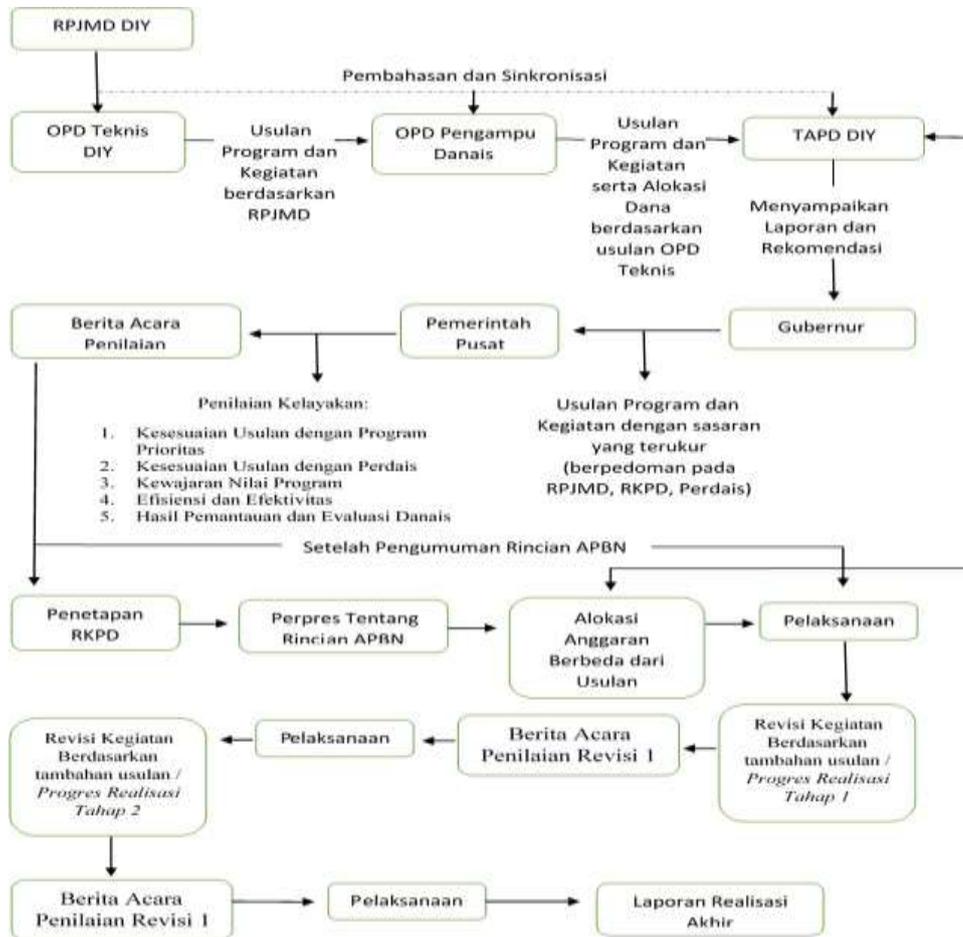
3. Perencanaan dan Penganggaran Dana Keistimewaan

Proses perencanaan dan penganggaran Dana Keistimewaan merujuk pada mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 113 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan dan

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Berdasarkan hasil riset Peneliti terhadap aturan-aturan yang tertera di atas, proses penganggaran Dana Keistimewaan yang dilakukan Pemda DIY dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1. Alur Proses Perencanaan dan Penganggaran Dana Keistimewaan⁹



Proses perencanaan dan penganggaran dana keistimewaan dimulai dari penyusunan usulan program dan kegiatan dari OPD pengampu dana keistimewaan dan OPD yang ditunjuk sebagai KPA dana keistimewaan dengan mengacu pada UU keistimewaan, visi dan misi gubernur DIY, sasaran prioritas

⁹ Lihat Pergub No. 37 Tahun 2014; Pergub No. 113 Tahun 2015, Pergub No. 33 Tahun 2016; PMK No. 103 Tahun 2013; PMK No. 124 Tahun 2015; PMK No. 173 Tahun 2017.

Pemda DIY dalam RPJMD 5 Tahunan dan Peraturan Daerah Istimewa yang telah disahkan.¹⁰

Proses usulan penganggaran ini sudah dimulai dari dua tahun sebelum penggunaan anggaran.¹¹ Artinya, program dan kegiatan keistimewaan untuk Tahun Anggaran 2020 sudah harus disusun dan diusulkan oleh OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan OPD yang menjadi KPA Dana Keistimewaan pada Tahun 2018. Demikian juga untuk program dan kegiatan keistimewaan untuk Tahun Anggaran 2021, usulannya sudah harus selesai pada Tahun 2019.

Selanjutnya, usulan program dan kegiatan keistimewaan dari OPD KPA Dana Keistimewaan akan diteruskan kepada OPD Pengampu Dana Keistimewaan selaku koordinator / pengguna anggaran. Kemudian OPD Pengampu Dana Keistimewaan akan meneruskan usulan program dan kegiatan dari semua OPD KPA Dana Keistimewaan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) DIY. Usulan program dan kegiatan yang diajukan kepada TAPD ini juga sudah harus dilengkapi dengan estimasi kebutuhan dana dan *output* masing-masing kegiatan.¹²

Pada Tahap berikutnya, TAPD, OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan OPD KPA Dana Keistimewaan akan melakukan perubahan dan sinkronisasi

¹⁰ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹¹ Pasal 7 ayat (2) Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

¹² Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

terkait kesesuaian usulan program dan kegiatan dengan RPJMD, Undang-Undang Keistimewaan serta Perda Keistimewaan.¹³

Hasil pembahasan antara TAPD, OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan OPD KPA Dana Keistimewaan tersebut akan diteruskan kepada Gubernur DIY untuk disampaikan kepada Pemerintah Pusat (diwakili oleh Kementerian Keuangan satu tahun sebelum penggunaan anggaran. Selanjutnya, Kementerian Keuangan akan mengundang Kementerian yang terkait, OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan TAPD untuk membahas tentang kelayakan usulan yang diajukan.¹⁴ Misalnya untuk urusan kebudayaan, maka pihak yang terlibat dalam pembahasan penilaian kelayakan usulan adalah Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta Dinas Kebudayaan DIY.

Pada saat proses penilaian kelayakan usulan, ada beberapa hal yang akan dievaluasi oleh pihak Kementerian, antara lain:¹⁵ 1) kesesuaian usulan dengan program prioritas, 2) kesesuaian usulan dengan perdais, 3) kewajaran nilai program dan kegiatan, 4) efisiensi dan efektivitas, 5) hasil pemantuan dan evaluasi Dana Keistimewaan. Setelah proses evaluasi selesai, maka hasilnya akan dituangkan kedalam Berita Acara Penilaian (BAP) yang ditandatangani oleh semua pihak mulai dari Kementerian dan Pemda DIY.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAP ini nantinya menjadi dasar bagi Pemda DIY dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun Anggaran terkait, dan menjadi dasar usulan alokasi anggaran kebutuhan Dana Keimmewaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk Tahun Anggaran terkait. Pada satu tahun sebelum Tahun Anggaran atau setelah Peraturan Presiden tentang Rincian APBN satu tahun sebelum Tahun Anggaran disahkan, maka Pemda DIY baru mengetahui berapa alokasi anggaran Dana Keistimewaan DIY yang disetujui oleh Pemerintah Pusat.

Dari hasil rekapitulasi perubahan program/kegiatan dan jumlah dana antara yang diusulkan dan telah ditetapkan dalam RKPD, dengan alokasi yang disahkan dalam alokasi APBN, menunjukkan bahwa usulan kebutuhan dana keistimewaan yang diajukan oleh Pemda DIY kepada Pemerintah Pusat dari tahun ke tahun terus mengalami perubahan, adapun rincian sebagai berikut:

Tabel 2. Rekapitulasi Program dan Kegiatan Keistimewaan antara Usulan dalam RKPD BAP Awal dengan Alokasi Dana Keistimewaan dalam APBN¹⁶

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Selisih	Prosentase
2015	Program	29	29	0	
	Kegiatan	107	129	22	
	Anggaran	Rp 1.023.237.000.000	Rp 547.450.000.000	-Rp 475.787.000.000	53,49 %
2016	Program	23	23	0	
	Kegiatan	93	107	14	
	Anggaran	Rp 547.450.000.000	Rp 547.450.000.000	0	100 %
2017	Program	47	33	-14	
	Kegiatan	194	129	-65	
	Anggaran	Rp 1.566.207.192.400	Rp 800.000.000.000	-Rp 766.207.192.400	51,07 %
2018	Program	26	26	0	
	Kegiatan	95	95	0	

¹⁶ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.10 WIB.

	Anggaran	Rp 999.995.000.000	Rp 1.000.000.000.000	Rp 5.000.000	100,005 %
2019	Program	26	26	0	
	Kegiatan	92	92	0	
	Anggaran	Rp 2.071.440.789.000	Rp 1.320.000.000.000	-Rp 751.440.789.000	57,93 %
2020	Program	23	24	1	
	Kegiatan	98	106	8	
	Anggaran	Rp 2.590.067.576.800	Rp 1.320.000.000.000	-Rp 1.270.067.576.800	50,96 %

Pada Tahun 2015, dari Rp 1.023.273.000.000 kebutuhan dana yang disepakati pada BAP awal antara Pemda DIY dengan pihak kementerian Keuangan, akan tetapi anggaran dana keistimewaan yang disetujui hanya sebesar Rp 547.450.000.000. Artinya, terdapat penurunan alokasi anggaran yang cukup signifikan sebesar Rp 475.787.000.000. Namun demikian, meskipun jumlah anggaran menurun, Pemda DIY justru menambah kegiatan keistimewaan dari 107 menjadi 129 kegiatan.¹⁷

Pada Tahun 2016, Pemda DIY melakukan revisi untuk menambah 14 kegiatan keistimewaan dengan alokasi anggaran yang sama.¹⁸ Sedangkan pada Tahun 2017, dari Rp 1.566.207.192.400 kebutuhan dana yang ditetapkan dalam BAP, alokasi anggaran Dana Keistimewaan yang disetujui dalam APBN hanya sebesar Rp 800.000.000.000. Artinya, terdapat penurunan alokasi anggaran yang cukup signifikan sebesar Rp 766.207.192.400. Berbeda dengan tahun 2015, pengurangan anggaran pada tahun ini diikuti dengan pengurangan 14 program dan 65 kegiatan.¹⁹

¹⁷ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.15 WIB.

¹⁸ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2016). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.20 WIB.

¹⁹ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.25 WIB.

Pada Tahun 2018, BAP awal antara Pemda DIY dengan pihak kementerian Keuangan berjumlah Rp 999.995.000.000 akan tetapi jumlah anggaran dana keistimewaan yang disetujui justru sebesar Rp 1.000.000.000.000. Pada tahun 2018 ini merupakan satu-satunya Tahun Anggaran yang mana jumlah penetapan alokasi Dana Keistimewaan lebih besar dari jumlah BAP awal, yakni selisih sebesar RP 5.000.000. Mengenai jumlah program dan kegiatan keistimewaan pada tahun 2018 tidak ada perubahan antara RKPD dengan apa yang telah ditetapkan.²⁰

Pada Tahun 2019, baik jumlah kegiatan maupun jumlah program keistimewaan dengan BAP awal tidak terjadi perubahan sama sekali atau terjadi sebuah kesepakatan menyeluruh. Akan tetapi, untuk penetapan Alokasi Dana Keistimewaan pada tahun 2019 hanya sebesar Rp 1.320.000.000.000.²¹ Hal ini mengakibatkan ada banyak program dan kegiatan keistimewaan yang harus dilakukan revisi anggaran, karena jumlah alokasi Dana Keistimewaan yang jauh dari usulan/BAP awal.

Pada Tahun 2020, dari Rp 2.590.067.576.800. kebutuhan dana yang disepakati pada BAP awal antara Pemda DIY dengan pihak kementerian Keuangan, akan tetapi anggaran dana keistimewaan yang disetujui hanya sebesar Rp 1.320.000.000.000. Artinya, terdapat penurunan alokasi anggaran yang sangat signifikan yang bahkan memiliki prosentase terendah selama penerapan

²⁰ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.30 WIB.

²¹ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2019). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.35 WIB.

Dana Keistimewaan yakni sebesar 50,96 %. Namun demikian, meskipun jumlah anggaran menurun, Pemda DIY justru menambah program keistimewaan dari 23 menjadi 24 program dan menambah kegiatan keistimewaan dari 98 menjadi 106 kegiatan.²²

Pada tahap selanjutnya, setelah Pemda DIY mengetahui alokasi anggaran Dana Keistimewaan yang telah disepakati dalam APBN, Pemda DIY akan mengajukan usulan pencairan Dana Keistimewaan dengan membuat Rencana Kebutuhan Dana Keistimewaan kepada Menteri c. q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan, dengan tembusan kepada Kementerian Penencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait pada awal Tahun Anggaran.²³

Sebagai syarat pencairan, Pemda DIY melampirkan Kerangka Acuan Kegiatan yang telah disusun dengan berpedoman pada Perdas, RPJMD dan RKPD yang berisi tentang rencana program dan kegiatan keistimewaan yang akan dilaksanakan dan sasaran yang diharapkan dari kegiatan tersebut.²⁴

Apabila hasil evaluasi Kementerian Keuangan menyatakan dokumen yang diajukan telah sesuai dengan persyaratan maka Dana Keistimewaan akan ditransfer ke Rekening Kas Daerah Pemda DIY dalam tiga tahap, berdasarkan

²² Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2020). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 13.40 WIB.

²³ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁴ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

progress penyerapan yang telah disepakati. Yaitu tahap 1 sebesar 15%; Tahap 2 sebesar 65%; dan Tahap 3 sebesar 20%.²⁵

4. Dasar Penetapan Nominal dan Proses Penyusunan Usulan dan Program Keistimewaan

a) Dasar Penetapan Nominal

Dalam menetapkan besaran anggaran untuk masing-masing kegiatan, OPD Pengampu Dana Keistimewaan dan OPD KPA Dana Keistimewaan akan merujuk pada Standar Harga Barang dan Jasa (SHBJ) yang ditetapkan Gubernur DIY. Pada saat pembahasan anggaran dengan TAPD nominal usulan kebutuhan dana tersebut akan dievaluasi untuk masing-masing kegiatan. Apabila terdapat anggaran yang nilainya tidak sesuai dengan SHBJ, maka akan dihapus/dikurangi agar sesuai dengan peraturan. Akan tetapi, secara umum Pengalokasian Dana Keistimewaan akan ditentukan oleh Pemerintah Pusat melalui APBN, yang mana dalam pengalokasiannya akan berdasarkan pada usulan Pemerintah DIY dengan kemampuan keuangan negara.

b) Proses Penyusunan Anggaran Dana Keistimewaan

Dalam menyusun rencana usulan program dan kegiatan keistimewaan TA 2015 s.d 2020, Pemda DIY menggunakan pendekatan campuran antara *top down* dan *bottom up*. Pada tingkat Program OPD Pengampu

²⁵ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Keistimewaan dan KPA Dana Keistimewaan mengacu kepada visi, misi dan sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJMD DIY.

Untuk tingkat kegiatan, Pemda DIY melalui OPD Pengampu urusan Keistimewaan dan KPA Dana Keistimewaan dapat mengakomodir masukan dari berbagai macam sumber. Salah satu cara yang dilakukan untuk menyerap aspirasi dari bawah terkait usulan kegiatan keistimewaan dilakukan pada saat pelaksanaan Musrenbang.

Dalam rangkaian pelaksanaan Musrenbang tersebut, Pemda DIY menyediakan satu hari khusus untuk pelaksanaan Forum Keistimewaan. Forum ini mengundang berbagai macam pihak dan kalangan masyarakat untuk dapat memberikan masukan tentang kegiatan keistimewaan apa saja yang diharapkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Selain itu, masyarakat juga dapat memberikan usulan kegiatan secara online kepada Pemda DIY, dengan mengisi form usulan masyarakat melalui website <http://jogjaplan.com>.

Semua usulan yang disampaikan masyarakat tersebut akan dievaluasi kesesuaiannya dengan program dan sasaran prioritas yang telah ditetapkan dalam RPJMD. Apabila usulan muai dengan program prioritas Pemda, maka OPD terkait akan mengakomodir usulan kegiatan tersebut dalam rencana kerja anggaran (RKA). Namun, apabila usulan yang diajukan tidak sesuai dengan program prioritas atau tidak memenuhi

kriteria keistimewaan, atau dananya tidak mencukupi, maka usulan tersebut diganti dengan kegiatan lain, atau disesuaikan kuantitasnya berdasarkan dana yang tersedia.

5. Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan

Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan secara khusus diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta., Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta., Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Mekanisme pengalokasian dan penyaluran Dana Keistimewaan berdasarkan peraturan tersebut adalah Dana Keistimewaan yang telah disetujui akan disalurkan oleh Pemerintah Pusat ke Rekening Kas Umum Daerah Pemda DIY,²⁶ dan dicatat sebagai Pendapatan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah. Pada saat akan digunakan Dana Keistimewaan akan dianggarkan ke dalam Belanja OPD pengampu Dana Keistimewaan sebagai Pengguna Anggaran (PA).

Pada Tahun Anggaran 2015, penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dalam tiga tahap, dengan rincian tahap pertama disalurkan sebesar 25% dari

²⁶ Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

pagu Dana Keistimewaan, tahap kedua disalurkan sebesar 55% dari pagu Dana Keistimewaan, setelah laporan kinerja tahap pertama mencapai minimal 80%. Kemudian pada tahap ketiga disalurkan sisanya sebesar 20% dari pagu Dana Keistimewaan, setelah laporan kinerja tahap pertama dan kedua mencapai minimal 80%.²⁷

Untuk Tahun Anggaran 2016 sampai 2020, persentase yang dicairkan setiap tahap berubah. Dana yang dicairkan pada tahap pertama menjadi sebesar 15%, tahap kedua sebesar 65%, dan tahap ketiga sebesar 20%. Penyaluran Dana Keistimewaan pada Tahun 2016 sampai 2020 juga mensyaratkan realisasi penyerapan dan pencapaian kinerja Dana Keistimewaan setiap tahap paling rendah mencapai 80% sebelum dana tahap berikutnya disalurkan.

Ketika mengajukan permohonan penyaluran Dana Keistimewaan, Gubernur DIY atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Surat Permintaan Penyaluran Dana yang disertai dengan:²⁸

- a) Peraturan Daerah mengenai APBD Tahun Anggaran terkait;
- b) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM);
- c) Rencana Penggunaan Dana Keistimewaan sampai tahap yang diminta;
- d) Laporan Realisasi Penyerapan Dana Keistimewaan Tahap Akhir Tahun Anggaran sebelumnya/tahap sebelumnya yang telah diverifikasi;
- e) Laporan Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan Tahap Akhir Tahun Anggaran sebelumnya/tahap sebelumnya yang telah diverifikasi oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan.

²⁷ Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan No.103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²⁸ Pasal 10 Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Keistimewaan yang telah masuk ke Rekening Kas Umum Daerah akan ditransfer kepada OPD Pengampu Dana Keistimewaan selaku PA dan OPD KPA Dana Keistimewaan sesuai dengan rencana program dan kegiatan keistimewaan yang akan dilaksanakan. Pejabat Penatausahaan Keuangan OPD pada PA dan KPA kemudian menyiapkan Surat Perintah Membayar (SPM), melakukan verifikasi Surat Pertanggungjawaban (SPJ), dan melaksanakan proses Akuntansi dan Pelaporan Keuangan.

Proses pembayaran akan dilaksanakan oleh Bendahara Pengeluaran dan Bendahara Pageluran Pembantu yang bertugas untuk membuat dokumen, mencatat pembukuan, dan sekaligus sebagai kasir. Selain itu, Bendahara Pengeluaran dan Bendahara Pengeluaran Pembantu juga wajib menyampaikan Surat Patanggungjawaban Fungsional kepada Inspektorat.

Berdasarkan PMK No. 173/PMK.07/2017, apabila terdapat Dana Keistimewaan yang tidak memenuhi persyaratan, sehingga berkaibat belum disalurkan dari Pemerintah Pusat ke Rekening Kas Umum Daerah sampai dengan akhir tahun anggaran, maka dana tersebut tidak dapat dijadikan penambah pagu anggaran Dana Keistimewaan untuk tahun berikutnya.²⁹

Sedangkan apabila terdapat sisa Dana Keistimewaan pada Rekening Kas Umum Daerah pada akhir tahun anggaran, maka sisa Dana Keistimewaan tersebut akan diperhitungkan oleh Pemerintah Pusat, dengan cara meugurangi

²⁹ Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

penyaluran Dana Keistimewaan pada tahun anggaran berikutnya sebesar sisa yang ada di Rekening Kas Umum Daerah.³⁰

Dalam rangka mengantisipasi adanya program dan kegiatan keistimewaan yang tidak dapat dilaksanakan, Pemerintah Pusat memberi kesempatan kepada Pemda DIY untuk mengajukan revisi program dan kegiatan keistimewaan. Usulan perubahan program dan kegiatan keistimewaan tersebut diajukan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan untuk dilakukan penilaian dan persetujuan.³¹

Pemda DIY dituntut untuk bisa menggunakan Dana Keistimewaan semaksimal mungkin, antara lain dengan cara merencanakan program dan kegiatan yang benar-benar bisa dilaksanakan dan terukur. Hal ini dikarenakan Pemerintah Pusat tidak akan memberikan kompensasi sisa dana di Kas Daerah yang tidak dapat dibelanjakan oleh Pemda DIY untuk penyaluran tahun anggaran berikutnya.

B. Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Lembaga Pengawas Dana Keistimewaan

Proses pertanggungjawaban Dana Keistimewaan tidak jauh berbeda dengan proses pertanggungjawaban APBN pada umumnya, dimana Dana Keistimewaan

³⁰ Pasal 13 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

³¹ Pasal 7 Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

juga merupakan APBN dari Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu dalam penyalurannya, Dana Keistimewaan diterima melalui mekanisme transfer dan dalam pertanggungjawabannya, Gubernur DIY selaku pihak yang berwenang atas Dana Keistimewaan dapat langsung menyampaikan penggunaan Dana Keistimewaan kepada rakyat, yang dalam hal ini diwakili oleh DPRD DIY melalui Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Gubernur DIY (LKPJ-AMJ Gub DIY) dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) tahunan.³²

Dalam pelaksanaannya, lembaga yang berhak untuk mengawasi atas berlangsungnya pengelolaan Dana Keistimewaan ada dua lembaga, yakni Inspektorat dan BAPPEDA.³³ Akan tetapi, ada satu lembaga lain yang berdasarkan fungsinya juga harus turut mengawasi pengelolaan Dana Keistimewaan, adapun lembaga yang dimaksud adalah DPRD. DPRD DIY dianggap berhak untuk mengawasi pengelolaan Dana Keistimewaan dikarenakan berfungsi sebagai Lembaga Pengawas³⁴, selain itu dalam pertanggungjawabannya, Dana Keistimewaan ikut masuk dalam Laporan Pertanggungjawaban APBD dalam Rapat Paripurna.

³² Lihat Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.

³³ Pasal 16 Pergub DIY No. 33 Tahun 2016.

³⁴ Pasal 316 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Sistem Pengawasan Dana Keistimewaan

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, lembaga yang berhak mengawasi penggunaan Dana Keistimewaan ada tiga lembaga, yakni: Inspektorat, BAPPEDA dan DPRD. Dalam pengawasannya, ketiga lembaga tersebut memiliki porsi dan tugas pengawasannya masing-masing. Adapun sistem pengawasan yang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut terhadap Dana Keistimewaan adalah sebagai berikut:

a) Pengawasan Inspektorat terhadap Dana Keistimewaan

Inspektorat merupakan instansi yang memiliki tugas dan fungsi untuk membantu Gubernur atau Kepala Daerah dalam proses pengawasan terhadap penyelenggaraan sistem pemerintahan serta turut membantu dalam proses pengawasan terhadap pelaksanaan urusan-urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.³⁵ Secara umum, tugas dan fungsi Inspektorat terletak dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 adalah sebagai pembantu Gubernur atau Kepala Daerah dalam pelaksanaan pengawasan terhadap aparat dan instansi internal pemerintah daerah.³⁶

Secara khusus, tugas dan fungsi inspektorat dalam lingkup pemerintahan di DIY disebutkan secara implisit yang terkandung pada tugas Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah

³⁵ [Http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/](http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/) Diakses pada tanggal 30 Januari 2020 pukul 10.03 WIB.

³⁶ Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016.

Istimewa Yogyakarta yaitu: “Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran”.³⁷ Hal ini dapat diartikan tugas pelaporan tersebut dilaksanakan oleh Inspektorat sebagai pembantu Gubernur dalam aspek pengawasan. Selanjutnya, secara eksplisit diatur dalam Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 bahwa Inspektorat DIY mempunyai tambahan tugas khusus yaitu melakukan pengawasan dalam pelaksanaan urusan keistimewaan.³⁸

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat DIY meliputi seluruh urusan keistimewaan yang termasuk didalamnya pengelolaan Dana Keistimewaan yang digunakan dalam penyelenggaraan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tugas dan fungsi Inspektorat dimulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan program dan kegiatan hingga proses evaluasi dan monitoring di akhir tahun anggaran.³⁹

Sejak dilaksanakannya amanat dari Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mulai melaksanakan pendampingan dan pengarahan kepada instansi yang terkait dan melaksanakan urusan keistimewaan. Akan tetapi, pelaksanaan pengawasan dan monitoring baru dilaksanakan pada tahun 2017 atau tahun keenam setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

³⁷ Pasal 42 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

³⁸ Pasal 3 ayat 2 huruf (e) Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat.

³⁹ Pasal 16 Pergub DIY Nomor 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Yogyakarta. Hal tersebut dikarenakan dalam kurun waktu tersebut aturan yang ada sedang dalam proses peralihan dan belum matang dalam pelaksanaannya. Dalam waktu peralihan tersebut, Inspektorat hanya banyak memberi masukan kepada Instansi dan Organisasi yang termasuk dalam pelaksana Urusan Keistimewaan untuk memperbaiki sistem dan program yang sementara waktu dijalankan.⁴⁰

Dalam Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 memang tidak disebutkan kapan tugas dan fungsi dari Inspektorat DIY dimulai dan tidak disebutkan secara spesifik mengenai tambahan tugas dan fungsi Inspektorat mengenai pengawasan urusan Keistimewaan Yogyakarta. Tidak disebutkan pula di peraturan-peraturan sebelumnya mengenai adanya aturan peralihan baik dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kepada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta sampai dengan Pergub DIY Nomor 51 Tahun 2008 yang notabene ada suatu hal yang berubah menjadi sebuah kekhususan, sehingga selayaknya ada aturan peralihan yang mengatur hal tersebut. Ketentuan yang tercantum pada Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 dalam Pasal 14 dan 15 hanya menyebutkan bahwa adanya pencabutan Pergub DIY Nomor 51 Tahun 2008 dan digantikan Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 yang mulai berlaku pada 2 Januari 2016.⁴¹

⁴⁰ Raden Mas Indro Jati Purnomo. 2018. *Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Penggunaan Dana Keistimewaan Yogyakarta. Skripsi*. Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Hlm. 80.

⁴¹ *Ibid.*

Dalam pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat, hasil yang didapatkan akan diserahkan dan dilaporkan kepada Kepala Daerah dalam hal ini adalah Gubernur, yang selanjutnya akan dilanjutkan ke pemerintah pusat yaitu kementerian-kementerian terkait, seperti kementerian dalam negeri dan kementerian keuangan. Hal tersebut juga sesuai dengan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 yang berbunyi, “Hasil Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan 11 dilakukan pembahasan bersama antara Inspektorat Jenderal Kementerian/Lembaga, Inspektorat Provinsi yang dikoordinasikan oleh Menteri”.⁴²

Dari hasil pengawasan tersebut, inspektorat hanya dapat memberikan peringatan dan himbauan kepada satuan kerja atau instansi terkait serta memberikan rekomendasi kepada Gubernur atas hasil yang didapat. Inspektorat tidak dapat melakukan pemrosesan atau melakukan tindakan lebih lanjut atas hasil pengawasan yang dinilai memiliki unsur pidana di dalamnya, hal tersebut sudah merupakan ranah dari pihak kepolisian dan kejaksaan dengan berdasarkan laporan atau hasil temuan dari kepolisian atau kejaksaan sendiri. Inspektorat sebagai APIP hanya memiliki kewenangan dalam aspek pengawasan, pelaporan dan penindakan dalam lingkup pemerintahan tanpa harus membawa ke ranah pidana.⁴³

⁴² Pasal 12 ayat (1) Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016.

⁴³ Lihat Pasal 3 ayat (2) Pergub DIY No. 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat.

b) Pengawasan BAPPEDA terhadap Dana Keistimewaan

BAPPEDA atau Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan salah satu lembaga yang memiliki kedudukan sebagai perencana penyelenggara Pemerintah Daerah, yang dalam hal ini lembaga ini bertugas untuk membantu kinerja dari Kepala Daerah. BAPPEDA sendiri memiliki tugas untuk melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah dan statistik. Untuk melaksanakan tugas tersebut, BAPPEDA melahirkan 8 fungsi guna memudahkan menjalankan tugas tersebut, adapun fungsi dari BAPPEDA adalah: Perumusan kebijakan teknis perencanaan; Pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan; Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; Penyelenggaraan pengendalian program pembangunan di daerah; Penyelenggaraan statistik dan pelayanan informasi perencanaan; Penyelenggaraan kegiatan ketatausahaan; Penyiapan bahan laporan pertanggungjawaban Gubernur, laporan akuntabilitas kerja Pemerintah Daerah; Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.⁴⁴

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat berpengaruh pada BAPPEDA, dimana BAPPEDA memiliki tugas untuk melakukan pengawasan atas pengelolaan

⁴⁴ Pasal 8 dan 9 Perda DIY Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Keistimewaan dalam bentuk monitoring. Hal ini disampaikan secara tertulis dalam Peraturan Gubernur No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan yang berbunyi, “BAPPEDA melakukan monitoring penggunaan Dana Keistimewaan secara berkala minimal 3 (tiga) bulan sekali, dan hasilnya disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Sekretaris Daerah DIY dan Kepala SKPD DIY sebagai pengguna anggaran pengelola dana keistimewaan”.⁴⁵

Dalam pelaksanaan anggaran Dana Keistimewaan, Pemda DIY memiliki mekanisme penyusunan Rencana Operasional Pelaksanaan Kegiatan (ROPK) Fisik dan Dokumen Rencana Penggunaan Dana Keistimewaan. Penyusunan ROPK Fisik tersebut disusun oleh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah; Pengguna Anggaran/ Keusa Pengguna Anggaran; PA/KPA) secara online. Keseluruhan isian ROPK SKPD dapat diakses masyarakat melalui akun publik yang terbuka dengan alamat url pada sistem Integrasi ROPK, Monitoring, dan Evaluasi APBD, E-Sakip.⁴⁶

ROPK selanjutnya menjadi alat pandu dan pengendalian bagi pelaksanaan kegiatan yang dapat dipantau lebih lanjut laporan realisasinya melalui Sistem Integrasi ROPK, Monitoring, dan Evaluasi APBD, E-Sakip secara real time online. Laporan realisasi Dana Keistimewaan disusun oleh Kepala SKPD setiap bulan, triwulan dan merupakan dan realisasi penyerapan Dana

⁴⁵ Pasal 16 ayat (3) Pergub DIY Nomor 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁴⁶ <http://monevapbd.jogjaprovo.go.id/bpsys/www/ropk/fisik/index>. Akses pada tanggal 30 Januari 2020 pukul 10.20 WIB.

Keistimewaan serta setiap tahapan serta Laporan Akhir.⁴⁷ Laporan tersebut dikoordinasikan dan direkap Bappeda DIY dan DPPKA.⁴⁸

Berdasarkan laporan dari SKPD (PA/KPA) tersebut, Bappeda DIY selanjutnya menyusun Laporan Kinerja Dana Keistimewaan berdasarkan rangkuman laporan monitoring berkala setiap tahap. Adapun DPPKA menyusun Laporan Realisasi Keuangan masing-masing tahap (I, II dan III). Kedua laporan tersebut menjadi prasyarat pencairan anggaran Dana Keistimewaan tahap atau tahun berikutnya.

Selain menyusun laporan kepada Pemerintah melalui Kementerian/Lembaga tersebut, Bappeda DIY memiliki tugas untuk melakukan monitoring penggunaan Dana Keistimewaan secara berkala minimal 3 (tiga) bulan sekali. Laporan hasil monitoring tersebut disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Sekretaris Daerah DIY dan Kepala SKPD DIY selaku Pengguna Anggaran Pengelolaan Dana Keistimewaan.⁴⁹

c) Pengawasan DPRD DIY terhadap Dana Keistimewaan

DPRD DIY sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang notabeneanya adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah di DIY, salah satu fungsinya adalah berhubungan dengan pengawasan. DPRD DIY sendiri dalam hal ini menegaskan bahwa dalam menjalankan kewenangannya untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah menyatakan bahwa:

⁴⁷ Pasal 20 ayat 1 Pergub DIY 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁴⁸ Pasal 20 ayat 2 Pergub DIY 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁴⁹ Pasal 19 ayat 3 Pergub DIY 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

“Kalau hubungannya terkait fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah maka salah satu objek yang diawasi adalah berkaitan dengan APBD.”⁵⁰

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. Selanjutnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PMK No. 173/PMK.07/2017, Program dan Kegiatan Dana Keistimewaan DIY yang diusulkan oleh Gubernur DIY disusun dengan berpedoman pada Perdais, RPJMD dan RKPD yang dibahas bersama Pemerintah Provinsi DIY dan DPRD DIY. Dengan demikian, peran DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan Dana Keistimewaan dapat dilakukan melalui pembahasan dan penyusunan Perdais, RPJMD, dan RKPD.

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

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudianta (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

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 Istimewa Yogyakarta. Adapun terkait ruang lingkup yang menjadi domain dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY, salah satunya adalah terkait Dana Keistimewaan.⁵¹

Dalam implementasinya, pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan ini, DPRD DIY menegaskan sebagai berikut: “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.”⁵²

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

⁵¹ 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).

⁵² Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudianta (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

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 dimana anggota DPRD DIY melalui kegiatan di luar masa sidang dan dilakukan diluar 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, dimana 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. Hal tersebut bisa dikatakan sebagai jalur politis dimana setiap anggota DPRD DIY menemui konstituennya pada masa tertentu, untuk menerima segala aspirasi dari konstituennya tersebut, termasuk penilaian mereka terhadap kebijakan Dana Keistimewaan.⁵³

Selain pengawasan yang dilakukan oleh perorangan anggota dewan, dikatakan lebih lanjut bahwa DPRD DIY juga menyebutkan dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hubungannya

⁵³ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudiana (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

dengan Dana Keistimewaan ini sebagai berikut: “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.”⁵⁴

Pengawasan oleh komisi adalah pengawasan yang ruang lingkupnya (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 secara langsung yang paling sering 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

⁵⁴ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudiana (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

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/sector yang ditangani.⁵⁵

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.⁵⁶

Selain metode pengawasan yang dilakukan oleh DPRD di atas, DPRD juga sempat membentuk Panitia Khusus untuk mengawasi Pengelolaan Dana Keistimewaan. Terhitung mulai tahun 2015-sekarang, DPRD sudah

⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudiana (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

⁵⁶ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudiana (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

membentuk Panitia Khusus Pengawasan Dana Keistimewaan sebanyak empat kali dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2019. Hal ini dilakukan karena pihak DPRD yang masih merasa belum puas akan proses pengawasan yang dilakukannya baik secara individu maupun secara komisi.

3. Pelaksanaan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan

a) Mekanisme pelaporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan

Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban Dana Keistimewaan tentu terdapat mekanisme yang teratur didalamnya, agar tidak terjadi kesalahan.

Adapun mekanisme pertanggungjawaban Dana Keistimewaan ini diatur di dalam Pasal 17 Peraturan Gubernur No. 33 Tahun 2016, yakni:

- 1) Kepala SKPD pengelola Dana Keistimewaan menyusun laporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan setiap tahapan serta Laporan Akhir.
- 2) SKPD yang mempunyai fungsi pengelolaan keuangan daerah melakukan penggabungan seluruh laporan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan setiap tahapan masing-masing SKPD, sebagai tahapan pencairan berikutnya.
- 3) Mekanisme Permintaan Penyaluran dan Pencairan Dana Keistimewaan berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan tentang tata cara pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 4) SKPD pengelola Dana Keistimewaan menyusun dan menyampaikan Laporan Akhir Realisasi Penggunaan Dana Keistimewaan kepada SKPD pengelola keuangan daerah
- 5) SKPD pengelola keuangan daerah berkewajiban menyusun laporan akhir realisasi penggunaan dana keistimewaan kepada Menteri Keuangan dengan tembusan kepada Kementerian/Lembaga terkait.
- 6) Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan disampaikan kepada SKPD yang mempunyai fungsi pengendalian pembangunan daerah untuk dilakukan evaluasi kinerja teknis dan pencapaian keluaran terhadap program/kegiatan Urusan Keistimewaan yang dibiayai dari Dana Keistimewaan.

- 7) SKPD yang mempunyai fungsi pengendalian pembangunan daerah berkewajiban menyusun laporan akhir pencapaian kinerja dana keistimewaan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Terkait dengan tembusan kepada Kementerian Keuangan.
- 8) Mekanisme penyampaian Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan dan Penyaluran Dana Keistimewaan Tahap I tahun anggaran berikutnya berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan tentang tata cara pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan pemaparan pasal di atas, hal pertama yang harus dilakukan adalah masing-masing kepala SKPD yang bertanggungjawab atas pengelolaan Dana Keistimewaan di berbagai bidang membuat laporan realisasi penyerapan dana keistimewaan di tiap-tiap tahapannya,⁵⁷ serta laporan akhir yang kemudian dikumpulkan menjadi satu kepada SKPD yang mempunyai fungsi sebagai pengelola keuangan daerah.⁵⁸ Hal ini dilakukan sebelum proses penganggaran dana keistimewaan tahap selanjutnya, karena laporan dari realisasi atas Dana Keistimewaan menjadi salah satu syarat untuk pencairan dana keistimewaan tahap selanjutnya.⁵⁹

Berdasarkan laporan realisasi Dana Keistimewaan yang telah dikumpulkan dari masing-masing kepala SKPD, SKPD Pengelola Keuangan Daerah diwajibkan untuk menyusun dan menyampaikan laporan akhir realisasi Dana Keistimewaan secara utuh kepada Menteri Keuangan

⁵⁷ Pasal 17 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁵⁸ Pasal 17 ayat (2) Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁵⁹ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

dengan tembusan kepada Kementerian/Lembaga yang terkait dengan penggunaan Dana Keistimewaan. Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan ini terlebih dahulu akan disampaikan kepada SKPD yang mempunyai fungsi pengendalian pembangunan daerah untuk dilakukan evaluasi kinerja teknis dan pencapaian keluaran terhadap program/kegiatan Urusan Keistimewaan yang nantinya juga akan dibiayai dari Dana Keistimewaan.⁶⁰

Pada tahap akhir, SKPD yang bertugas untuk melakukan evaluasi kinerja teknis dan pencapaian keluaran terhadap program/kegiatan Urusan Keistimewaan akan kembali menyusun laporan akhir pencapaian kinerja Dana Keistimewaan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Terkait dengan tembusan kepada Menteri Keuangan.⁶¹

b) Pelaksanaan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan

Dalam hal realisasi/pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan tentunya tidak dapat dipisahkan dengan usulan anggaran awal oleh Pemda DIY dalam RKPD DIY dan penetapan anggaran Dana Keistimewaan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Adapun Rekapitulasi perbandingan antara program dan kegiatan yang disajikan pada menu RKPD dan menu Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-

⁶⁰ Pasal 17 ayat (6) Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

⁶¹ Pasal 17 ayat (7) Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

PPAS) di website jogjaplan.com dengan realisasi program dan kegiatan pada LKPJ-AMJ Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan) Gubernur DIY dan LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) DIY adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais Seluruh Urusan Keistimewaan⁶²

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2015	Program	29	29	31
	Kegiatan	107	129	200
	Anggaran	Rp 1.023.237.000.000	Rp 547.450.000.000	Rp 477.494.515.166
2016	Program	23	23	25
	Kegiatan	93	107	132
	Anggaran	Rp 547.450.000.000	Rp 547.450.000.000	Rp 531.673.253.877
2017	Program	47	33	33
	Kegiatan	194	129	127
	Anggaran	Rp 1.566.207.192.400	Rp 800.000.000.000	Rp 784.272.000.000
2018	Program	26	26	26
	Kegiatan	95	95	96
	Anggaran	Rp 999.995.000.000	Rp 1.000.000.000.000	Rp 962.772.688.433
2019	Program	26	26	
	Kegiatan	92	92	
	Anggaran	Rp 2.071.440.789.000	Rp 1.320.000.000.000	Rp 1.200.000.000.000

Dari tabel diatas dapat dijelaskan, pada Tahun 2015 terdapat perubahan rencana program dan kegiatan yang cukup signifikan. Pada mulanya, alokasi anggaran keistimewaan dalam data RKPD adalah sebesar Rp 1.023.273.000.000 yang direncanakan untuk membiayai 29 program yang

⁶² LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017; LKPJ TA 2018; jogjaplan.com (eksekutif_rkpd dan eksekutif_kua-ppas); Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

terdiri dari 107 kegiatan. Kemudian, setelah APBN TA 2015 disahkan, pagu anggaran Dana Keistimewaan untuk Pemda DIY berdasarkan dan KUA-PPAS ternyata hanya sebesar Rp547.450.000.000.⁶³

Meskipun secara nominal alokasi anggaran berkurang, namun Pemda DIY justru melakukan revisi dari RKPD ke KUA-PPAS dengan menambah jumlah kegiatan dari 107 menjadi 129 kegiatan. Selanjutnya berdasarkan laporan realisasi akhir anggaran keistimewaan TA 2015, program dan kegiatan yang dilaksanakan ternyata berubah lagi, yaitu dari 29 program menjadi 31 program dan dari 129 kegiatan menjadi 200 kegiatan.⁶⁴

Pada Tahun 2016, perubahan yang terjadi hanya pada jumlah program dan kegiatan. Sedangkan untuk nominal alokasi anggaran, antara usulan RKPD TA 2016 dengan KUA-PPAS TA 2016 tetap sama, yaitu sebesar Rp 547.500.000.000. Selanjutnya berdasarkan data RKPD, Pemda DIY merencanakan 23 program yang terdiri dari 93 kegiatan. Kemudian berdasarkan data KUA-PPAS terjadi perubahan jumlah kegiatan dari 93 kegiatan menjadi 107 kegiatan.⁶⁵ Selanjutnya berdasarkan laporan realisasi akhir anggaran keistimewaan TA 2016, program dan kegiatan yang dilaksanakan ternyata berubah lagi, yaitu dari 23 program menjadi 25 program, dan dari 107 kegiatan menjadi 132 kegiatan.⁶⁶

⁶³ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.20 WIB.

⁶⁴ LKPJ-AMJ Gubernur DIY Tahun 2012-2017, hlm. 116.

⁶⁵ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2016). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.22 WIB.

⁶⁶ LKPJ-AMJ Gubernur DIY Tahun 2012-2017, hlm. 116.

Pada Tahun 2017, alokasi anggaran Dana Keistimewaan dalam data RKPD adalah sebesar Rp 1.566.207.192.400 yang direncanakan untuk membiayai 47 program yang terdiri dari 194 kegiatan. Setelah APBN TA 2017 disahkan, pagu anggaran Dana Keistimewaan untuk Pemda DIY berdasarkan data KUA-PPAS ternyata hanya sebesar Rp 800.000.000.000. Penurunan alokasi anggaran ini, ikut berpengaruh pada jumlah program dan kegiatan yang akan dilaksanakan Pemda DIY. Berdasarkan data KUA-PPAS TA 2017, Pemda DIY mengurangi jumlah program dari 47 program menjadi 33 program, dan mengurangi jumlah kegiatan dari 194 kegiatan menjadi 129 kegiatan.⁶⁷ Selanjutnya berdasarkan laporan realisasi akhir anggaran keistimewaan TA 2017, Pemda DIY kembali melakukan revisi pada tingkat kegiatan, yaitu dengan mengurangi kegiatan dari 129 kegiatan menjadi 127 kegiatan.⁶⁸

Pada Tahun 2018, alokasi anggaran Dana Keistimewaan dalam data RKPD adalah sebesar Rp Rp 999.995.000.000 yang direncanakan untuk membiayai 26 program yang terdiri dari 95 kegiatan. Setelah APBN TA 2018 disahkan, pagu anggaran Dana Keistimewaan untuk Pemda DIY berdasarkan data KUA-PPAS ternyata yang disetujui justru lebih besar yakni sebesar Rp 1.000.000.000.000.⁶⁹ Pada tahun 2018 ini merupakan satu-satunya Tahun

⁶⁷ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

⁶⁸ LKPJ-AMJ Gubernur DIY Tahun 2012-2017, hlm. 116.

⁶⁹ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.26 WIB.

Anggaran yang mana jumlah penetapan alokasi Dana Keistimewaan lebih besar dari jumlah BAP awal, yakni selisih sebesar RP 5.000.000. Hal ini mungkin yang mengakibatkan adanya peningkatan jumlah program dan kegiatan keistimewaan pada Tahun 2018 menjadi 26 program dan 96 kegiatan. Akan tetapi berdasarkan laporan realisasi akhir anggaran keistimewaan TA 2018, Pemda DIY hanya dapat menyerap Anggaran Dana Keistimewaan sebesar Rp 973.435.532.429.⁷⁰

Pada Tahun 2019, baik jumlah kegiatan maupun jumlah program keistimewaan dengan BAP awal tidak terjadi perubahan sama sekali atau terjadi sebuah kesepakatan menyeluruh. Akan tetapi, untuk penetapan Alokasi Dana Keistimewaan pada tahun 2019 hanya sebesar Rp 1.320.000.000.000. Hal ini mengakibatkan ada banyak program dan kegiatan keistimewaan yang harus dilakukan revisi anggaran, karena jumlah alokasi Dana Keistimewaan yang jauh dari usulan/BAP awal. Untuk realisasi akhir anggaran Dana Keistimewaan TA 2019 kemarin baru dilaksanakan pada tanggal 15-17 Januari 2020 di Gedhong Pracimosono Lt.2, Komplek Kepatihan Danurejan, Yogyakarta. Secara umum Anggaran Dana Keistimewaan TA 2019 dari segi realisasi fisik dapat diserap 99,96% dan dari segi realisasi keuangan dapat diserap 97,21% yakni sebesar Rp 1.200.000.000.000.⁷¹

⁷⁰ LKPJ DIY Tahun 2018, hlm. 15.

⁷¹ <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf> Akses pada tanggal 11 Januari 2020 Pukul 08.11 WIB.

Penjelasan secara rinci perubahan antara usulan RKPD dan pagu penetapan alokasi Anggaran Dana Keistimewaan dalam APBN dengan realisasi pada LKPJ-AMJ Gubernur DIY serta LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) DIY terkait program dan kegiatan masing-masing urusan keistimewaan adalah sebagai berikut:

- a. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais dalam Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

Pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan pada urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

Tabel 4. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN (KUA-PPAS) dan Realisasi Danais dalam Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur⁷²

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2017	Program	1	1	1
	Kegiatan	4	4	4
	Anggaran	Rp 3.723.855.000	Rp 2.832.737.000	Rp 2.662.772.780

⁷² LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017; LKPJ TA 2018; jogjaplan.com (eksekutif_rkpd dan eksekutif_kua-ppas); Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewan No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, salah satu tujuan kewenangan ini adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam pengisian jabatan, pelantikan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan/atau Wakil Gubernur berdasarkan kewenangan keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

Oleh sebab itu, Pemda DIY tidak mengganggu program/kegiatan untuk Urusan Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur ini setiap tahun. Berdasarkan LKPJ-AMJ Gubernur DIY Tahun 2012-2017, program dan kegiatan untuk urusan ini hanya dilakukan pada Tahun 2014 dan 2017.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pada tahun 2017 Pemda DIY melaksanakan satu program Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wakil Gubernur yang terdiri dari empat kegiatan yaitu, Koordinasi Pemberhentian, Penetapan dan Pengesahan Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Penyelenggaraan Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Penyelenggaraan Penetapan dan Pengusulan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Penyebarluasan Informasi Penyelenggaraan Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.⁷³

Dalam pelaksanaannya, terdapat pengurangan alokasi anggaran urusan Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur

⁷³ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 125.

dan Wakil Gubernur, antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada data RKPD dengan alokasi anggaran definitif pada data KUA-PPAS, yaitu dari Rp 3.723.855.000 menjadi 2.832.737.000.⁷⁴ Namun demikian, pengurangan alokasi anggaran ini tidak berpengaruh pada jumlah program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemda DIY. Bahkan dalam realisasi anggaran untuk urusan Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur hanya menggunakan anggaran sebesar Rp 2.662.772.780.⁷⁵

- b. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais dalam Urusan Kelembagaan Pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan pada urusan Kelembagaan, dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

Tabel 5. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN (KUA-PPAS) dan Realisasi Danais dalam Urusan Kelembagaan⁷⁶

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2015	Program	1	1	1
	Kegiatan	5	4	4
	Anggaran	Rp 2.250.000.000	Rp 1.650.000.000	Rp 1.476.420.000
2016	Program	1	1	1
	Kegiatan	6	6	6
	Anggaran	Rp 1.800.000.000	Rp 1.800.000.000	Rp 1.700.820.000

⁷⁴ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

⁷⁵ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 118.

⁷⁶ *Ibid.*

2017	Program	14	11	11
	Kegiatan	26	20	20
	Anggaran	Rp 34.703.656.800	Rp 14.256.040.000	Rp 5.226.264.264
2018	Program	6	6	5
	Kegiatan	23	23	24
	Anggaran	Rp 13.845.000.000	Rp 13.845.000.000	Rp 12.517.186.535
2019	Program	6		
	Kegiatan	18		
	Anggaran	Rp 13.653.756.000		Rp 15.340.000.000

Urusan Kelembagaan bertujuan untuk meningkatkan kepastian SDM di Pemda DIY dan melakukan melakukan penataan antar lembaga di Pemda DIY dengan mempertimbangkan bentuk dan susunan pemerintahan DIY yang asli agar dapat selaras, serasi dan terpadu dalam melaksanakan urusan keistimewaan, sehingga dapat mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan masyarakat tanpa mengurangi prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi.⁷⁷

Untuk mencapai tujuan Kelembagaan tersebut, pada Tahun 2015 Pemda DIY melaksanakan satu program dan empat kegiatan. Pemda DIY melaksanakan satu program untuk urusan Kelembagaan yaitu; Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Daerah. Dalam pelaksanaannya, sebagaimana disajikan dalam Tabel diatas, pada Tahun 2015 terdapat pengurangan alokasi anggaran dan pengurangan Jumlah kegiatan antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2015, Pemda DIY merencanakan satu program yang

⁷⁷ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017, hlm. 112.

terdiri dari lima kegiatan dengan alokasi anggaran Rp 2.250.000 000, Sedangkan berdasarkan: KUA-PPAS TA 2015, anggaran definitif untuk urusan kelembagaan hanya Rp 1.650.000.000.⁷⁸ Hal ini berdampak pada berkurangnya jumlah kegiatan yang dilaksanakan, dari lima kegiatan menjadi empat kegiatan.⁷⁹

Pada Tahun 2016, untuk urusan Kelembagaan, Pemda DIY masih memiliki fokus program yang sama seperti pada Tahun 2015 yakni Program Peningkatan Kualitas Kelembagaan Daerah. Pada Tahun 2016, dari segi program dan kegiatan untuk urusan kelembagaan dapat dilaksanakan sesuai dengan RKPD sampai dengan realisasi. Akan tetapi dalam realisasi dalam bentuk nominal, Pemda DIY tidak dapat menyerap anggaran dana 100 persen.⁸⁰

Tahun 2017, Pemda DIY mrencanakan 11 program yang terdiri dari 20 kegiatan. Penambahan program dan kegiatan pada Tahun 2017 dilakukan untuk mengkomodir penambahan jumlah pengampu keistimewaan urusan kebudayaan, meningkatkannya kesadaran serta partisipasi kelembagaan dalam pembangunan keistimewaan.⁸¹ Selain program Peningkatan Kualitas Kelembagaan Perangkat Daerah, Pemda DIY melaksanakan 10 program baru untuk urusan Kelembagaan yaitu Program Pengembangan Regulasi

⁷⁸ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.20 WIB.

⁷⁹ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017, hlm. 120.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

Urusan Keistimewaan, Program Peningkatan Kualitas Ketatalaksanaan Perangkat Daerah, Program Peningkatan Kebijakan Penataan SDM Aparatur, Program Peningkatan Pelayanan Publik, Program Peningkatan Sistem Pengawasan Internal dan Pengendalian Pelaksanaan Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan, Program Pengembangan Regulasi Keistimewaan, Program Penyusunan Rekomendasi Kebijakan Pembangunan Daerah, Program Penyusunan Rumusan Kebijakan Urusan Kebudayaan, Program Penyusunan Rumusan Kebijakan Urusan Pertanahan dan Tata Ruang, dan Program Penyusunan Rumusan Kebijakan Urusan Kelembagaan dan Tata Cara.⁸²

Pada Tahun 2017, terdapat pengurangan alokasi anggaran serta pengurangan jumlah program dan kegiatan antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2017, Pemda DIY merencanakan 14 program yang terdiri dari 26 kegiatan dengan alokasi anggaran Rp 34.703.656.800, Sedangkan berdasarkan KUAPPAS TA 2017, anggaran definitif untuk urusan Kelembagaan hanya sebesar Rp 14.256.040.000.⁸³ Hal ini berdampak pada berkurangnya jumlah program yang dilaksanakan dari 14 menjadi 11 program, serta berkurangnya jumlah kegiatan dari 26 menjadi 20 kegiatan.⁸⁴

⁸² *Ibid.*

⁸³ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

⁸⁴ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017, hlm. 120.

Pada Tahun 2018, baik dalam RKPD maupun dengan dalam KUA-PPAS tidak ada perubahan program, akan tetapi dalam realisasinya, Pemda DIY merubah program yang awalnya 6 program menjadi 5 program dan 23 kegiatan menjadi 24 kegiatan.⁸⁵ Mengenai penjelasan dari masing-masing program tidak dapat penulis sampaikan dikarenakan keterbatasan informasi yang didapat oleh penulis, akan tetapi penggunaan dana keistimewaan untuk pelaksanaan urusan kelembagaan pada tahun 2018 diampu oleh 11 OPD yakni: Biro Hukum Setda DIY, Biro Organisasi Setda DIY, Sekretariat Parampara Praja, Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan Setda DIY, Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah DIY, Bagian Organisasi Setda Kota Yogyakarta, Bagian Organisasi Setda Kab. Bantul, Bagian Organisasi Setda Kab. Kulon Progo, Bagian Organisasi Setda Kab. Gunungkidul, Bagian Organisasi Setda Kab. Sleman. Mengenai perbandingan jumlah anggaran antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS juga tidak ada perubahan, akan tetapi dalam realisasinya, Pemda DIY tidak dapat menyerap anggaran untuk urusan kelembagaan secara penuh.⁸⁶

Pada Tahun 2019, untuk program dan kegiatan yang disulukan untuk urusan kelembagaan dalam RKPD sebanyak 6 program dan 18 kegiatan,

⁸⁵ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.26 WIB.

⁸⁶ LKPJ-AMJ Gubernur DIY, hlm. 5-12.

akan tetapi, untuk program dan kegiatan yang ditetapkan dalam KUA-PPAS masih belum disertakan karena belum ada data yang valid untuk disampaikan dalam penulisan ini. Adapun anggaran untuk urusan kelembagaan pada Tahun 2019 sebesar Rp 13.653.756.000 akan tetapi dalam realisasinya justru lebih besar daripada anggaran yakni sebesar Rp 15.340.000.000.⁸⁷

- c. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais dalam Urusan Kebudayaan Pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan pada urusan Kebudayaan, dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

Tabel 6. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN (KUA-PPAS) dan Realisasi Danais dalam Urusan Kebudayaan⁸⁸

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2015	Program	23	24	26
	Kegiatan	64	64	116
	Anggaran	Rp 707.148.000.000	Rp 420.000.000.000	Rp 356.333.440.000
2016	Program	17	17	20
	Kegiatan	49	49	88
	Anggaran	Rp 179.050.365.000	Rp 179.050.365.000	Rp 169.506.980.545
2017	Program	27	16	16
	Kegiatan	65	53	51
	Anggaran	Rp 596.016.380.000	Rp 439.901.748.000	Rp 63.317.391.071
2018	Program	11		
	Kegiatan	42		

⁸⁷ <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf> Akses pada tanggal 11 Januari 2020 Pukul 08.11 WIB.

⁸⁸ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017; LKPJ TA 2018; jogjaplan.com (eksekutif_rkpd dan eksekutif_kua-ppas); Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

	Anggaran	Rp 406.633.000.000	Rp 396.633.000.000	Rp 373.728.193.085
2019	Program	11		
	Kegiatan	42		
	Anggaran	Rp 714.206.128.000		Rp 554.790.000.000

Pembangunan kebudayaan bagi Pemda DIY bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang “*gemah ripah loh jinawi, ayam ayem, tata titi tentrem kertaraharja*”. Untuk mencapai tujuan tersebut program dan kegiatan yang direncanakan pada urusan kebudayaan tidak hanya terpaku pada kegiatan kesenian/kebudayaan seperti pelaksanaan festival, revitalisasi cagar budaya, pelestarian adat istiadat dan sejenisnya, namun mencakup dimensi yang lebih luas seperti ekonomi, politik, hukum, sosial keagamaan, pendidikan, dan nilai-nilai budaya.⁸⁹

Luasnya dimensi pembangunan kebudayaan ini menjadikan Urusan Kebudayaan sebagai salah satu prioritas Pemda DIY, sehingga mendapat alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan urusan keistimewaan yang lain. Untuk memacu percepatan keberhasilan pembangunan kebudayaan, Pemda DIY membuat program dan kegiatan yang melibatkan beberapa sektor sekaligus seperti pendidikan, pariwisata, ketahanan pangan, pemberdayaan masyarakat dan lain-lain. Selain itu, Pemda DIY juga menerapkan strategi pembangunan kebudayaan berbasis wilayah seperti pembangunan di 6 kawasan cagar budaya, kawasan city of philosophy dan city of heritage, dan fasilitas desa budaya. Melalui strategi

⁸⁹ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 121.

ini program dan kegiatan yang dirancang dalam urusan kebudayaan diharapkan mampu berkontribusi untuk mengurangi masalah ketimpangan kewilayahan yang dihadapi DIY.⁹⁰

Penerapan perencanaan program dan kegiatan kebudayaan yang lintas sektor dan berbasis wilayah, maka outcome yang diterima akan lebih menyeluruh. Sehingga pada akhirnya pembangunan kebudayaan akan dapat berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat DIY.⁹¹

Aplikasi pembangunan kebudayaan melalui program dan kegiatan yang lintas sektor terlihat pada rencana program dan kegiatan keistimewaan urusan Kebudayaan Tahun 2015 dan 2016 pada 15 OPD yang berbeda. Seperti yang disajikan pada tabel di atas, pada Tahun 2015, Pemda DIY melaksanakan 26 program yang terdiri dari 116 kegiatan.⁹² Sedangkan pada Tahun 2016, Pemda DIY melaksanakan 20 program yang terdiri dari 88 kegiatan.⁹³ Adapun rincian program lintas sektor urusan kebudayaan yang direalisasikan pada Tahun 2015 dan 2016, adalah sebagai berikut:⁹⁴

- 1) Program Pengembangan Nilai Budaya, Pengelolaan Kekayaan Budaya, Pengelolaan Keragaman Budaya, Pengembangan Kerjasama Pengelolaan Kekayaan Budaya, Peningkatan Sarana dan Prasarana Kebudayaan dan Aparatur;
- 2) Program pendidikan karakter berbasis budaya melalui pengembangan sekolah model pendidikan berbasis budaya, dan pengembangan pedoman bahan ajar dan media pembelajaran pendidikan karakter,

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017, hlm. 121-122.

⁹² LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017, hlm. 124

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 124-125.

- 3) Program pengembangan komunikasi informasi dan media massa melalui pembangunan ekosistem kultural DIY berbasis digital;
- 4) Program kerjasama informasi dengan mass media melalui penyebarluasan informasi penyelenggaraan keistimewaan DIY;
- 5) Program pengelolaan lingkungan berbasis budaya melalui pengembangan kearifan lokal lingkungan hidup dalam mendukung pembangunan berkelanjutan
- 6) Program pengembangan IKM melalui pembinaan dan pengembangan produk khas Jogja;
- 7) Program kewaspadaan dini dan pembinaan masyarakat melalui pengembangan jaga warga dan penyusunan peta perubahan sosial di DIY;
- 8) Program penataan peraturan perundang-Undangan melalui legislasi peraturan daerah istimewa Yogyakarta dan penyebarluasan produk hukum keistimewaan DIY;
- 9) Program peningkatan pendidikan kekinisan melalui diklat internalisasi budaya pemerintahan;
- 10) Program peningkatan informasi kearsipan dan kepustakaan melalui pengembangan bahan pustaka dan arsip sebagai warisan budaya dan penyelamatan, pelestarian bahan pustaka dan arsip bernilai sejarah;
- 11) Program pengembangan kemitraan melalui aktualisasi seni tradisi budaya untuk mendukung kepariwisataan;
- 12) Program perencanaan pembangunan daerah urusan keistimewaan melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan rencana program dan kegiatan keistimewaan;
- 13) Program pengendalian pembangunan daerah urusan keistimewaan melalui *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan dana keistimewaan;
- 14) Program tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur melalui penyelenggaraan penetapan dan pengusulan Gubernur dan Wakil Gubernur serta pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.
- 15) Hibah urusan keistimewaan.

Pada Tahun 2017, Pemda DIY melakukan *redesign* ulang penamaan program dan kegiatan Urusan Kebudayaan yang terdiri dari 16 program dan 51 kegiatan, dengan rincian sebagai berikut:⁹⁵

- 1) Program Pengembangan Kesenian dan Budaya Daerah
- 2) Program Promosi dan Kemitraan Budaya DIY di Dalam dan Luar Negeri
- 3) Program Pengelolaan Nilai dan Sejarah

⁹⁵ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 126

- 4) Program Pengelolaan Cagar Budaya dan Warisan Budaya
- 5) Program Pembinaan dan Pengembangan Museum
- 6) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
- 7) Program Pendidikan Karakter Berbasis Budaya
- 8) Program Peningkatan Informasi Kearsipan dan Kepustakaan
- 9) Program Pengembangan IKM
- 10) Program Pengembangan Kemitraan
- 11) Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan
- 12) Program Peningkatan Ketersediaan dan Cadangan Pangan
- 13) Program Peningkatan Kualitas Sdm dan Kelembagaan dan Kelautan
- 14) Program Pengelolaan Kearifan Lokal Berbasis Budaya
- 15) Program Peningkatan Ketahanan Budaya Masyarakat
- 16) Program Perencanaan Pembangunan Daerah Urusan Keistimewaan

Pada saat pelaksanaannya, seperti disajikan dalam tabel di atas, pada Tahun 2015 terdapat pengurangan alokasi anggaran dan pengurangan jumlah kegiatan antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2015, Pemda DIY merencanakan 23 program yang terdiri dari 64 kegiatan dengan alokasi anggaran Rp 707.148.000.000. Sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2015, anggaran definitif untuk urusan kebudayaan hanya sebesar Rp 420.800.000.000. Namun demikian, meskipun alokasi anggaran menurun, pada KUA-PPAS TA 2015 Pemda DIY justru menambah program dari 23 program menjadi 24 program.⁹⁶

Selanjutnya, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan anggaran keistimewaan TA 2015, Pemda DIY kembali merevisi program dan

⁹⁶ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.20 WIB.

kegiatan urusan Kebudayaan, dari 24 program menjadi 26 program, dan menambah kegiatan dari yang semula 64 kegiatan menjadi 116 kegiatan.⁹⁷

Pada Tahun 2016, rencana program dan kegiatan serta nominal anggaran antara RKPD TA 2016 dengan KUA-PPAS TA 2016 telah konsisten, dimana Pemda DIY merencanakan 17 program yang terdiri dari 49 kegiatan dengan alokasi anggaran sebesar Rp179.050.365.000.⁹⁸ Namun demikian, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran 2016, terjadi pembaharuan program dari 17 menjadi 20 program dan dari 49 kegiatan menjadi 88 kegiatan.⁹⁹

Pada Tahun 2017, terdapat pengurangan alokasi anggaran serta pengurangan jumlah program dan kegiatan antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2017, Pemda DIY merencanakan 27 program yang terdiri dari 65 kegiatan dengan alokasi anggaran sebesar Rp 596.016.380.600. Sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2017, anggaran definitif untuk urusan Kebudayaan hanya sebesar Rp 439.901.748.000. Hal ini berdampak pada berkurangnya jumlah program yang dilaksanakan dari 27 menjadi 16 program, serta berkurangnya jumlah kegiatan dari 65 menjadi 53 kegiatan.¹⁰⁰ Kemudian, berdasarkan data laporan realisasi akhir

⁹⁷ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 124.

⁹⁸ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2016). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.22 WIB.

⁹⁹ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 124.

¹⁰⁰ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

pelaksanaan anggaran keistimewaan TA 2017, Pemda DIY kembali merevisi jumlah kegiatan urusan Kebudayaan dari yang semula 53 kegiatan mejadi 51 kegiatan.¹⁰¹

Pada Tahun 2018, untuk program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan kebudayaan dalam RKPD sebanyak 11 program dan 42 kegiatan. Adapun OPD yang berwenang dalam penggunaan Dana Keistimewaan untuk urusan kelembagaan pada Tahun 2018 adalah sebanyak 19 OPD yang terdiri dari: Dinas Kebudayaan, Museum Negeri Sonobudoyo, Taman Budaya Yogyakarta, Dinas Kebudayaan Kabupaten Kulon Progo, Dinas Kebudayaan Kabupaten Bantul, Dinas Kebudayaan Kabupaten Gunungkidul, Dinas Kebudayaan Kabupaten Sleman, Dinas Kebudayaan Kota Yogyakarta, Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Kantor Perwakilan Daerah, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah, Dinas Pariwisata, Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan, Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Kulon Progo, Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Gunungkidul, dan PPKD (Hibah). Untuk program dan kegiatan yang ditetapkan dalam KUA-PPAS masih belum disertakan karena belum ada data yang valid untuk disampaikan dalam penulisan ini. Adapun anggaran untuk urusan kebudayaan pada

¹⁰¹ LKPJ-AMJ Gub DIY 2012-2017: 124.

Tahun 2018 dalam RKPD sebesar Rp 406.633.000.000 akan tetapi pagu anggaran hanya sebesar 396.633.000.000. Sedangkan dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 373.728.193.085.¹⁰²

Pada Tahun 2019, untuk jumlah program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan kebudayaan dalam RKPD sama seperti yang diusulkan pada Tahun 2018. Adapun anggaran untuk urusan kebudayaan pada Tahun 2019 sebesar Rp 714.206.128.000 akan tetapi dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 554.790.000.000.¹⁰³

d. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais dalam Urusan Pertanahan

Pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan pada urusan Pertanahan, dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

Tabel 7. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN (KUA-PPAS) dan Realisasi Danais dalam Urusan Pertanahan¹⁰⁴

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2015	Program	1	1	1
	Kegiatan	6	6	20

¹⁰² LKPJ DIY Tahun 2018, hlm. 5-16-17.

¹⁰³ <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf> Akses pada tanggal 11 Januari 2020 Pukul 08.11 WIB.

¹⁰⁴ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017; LKPJ TA 2018; jogjaplan.com (eksekutif_rkpd dan eksekutif_kua-ppas); Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

	Anggaran	Rp 23.775.000.000	Rp 10.600.000.000	Rp 9.390.540.000
2016	Program	2	2	2
	Kegiatan	12	21	20
	Anggaran	Rp 13.850.000.000	Rp 13.850.000.000	Rp 10.992.745.000
2017	Program	2	2	3
	Kegiatan	17	20	26
	Anggaran	Rp 15.285.000.000	Rp 17.197.300.000	Rp 2.400.743.080
2018	Program	4		
	Kegiatan	11		
	Anggaran	Rp 23.035.388.000	Rp 23.040.388.000	Rp 20.198.210.755
2019	Program	4		
	Kegiatan	11		
	Anggaran	Rp 143.324.500.000		Rp 24.230.000.000

Urusan Pertanahan dilaksanakan dalam rangka melaksanakan kewenangan dalam hal izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Urusan Pertanahan menggunakan aspek Pengelolaan dan Pemanfaatan yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Pengelolaan dan Pemanfaatan tersebut diwujudkan dalam aktivitas:¹⁰⁵

- a) Penatausahaan tanah, merupakan kegiatan administrasi pertanahan yang meliputi inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- b) Pemeliharaan, merupakan aktivitas memelihara data-data objek serta pemanfaat Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
- c) Pelestarian, merupakan upaya untuk melindungi dan memanfaatkan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

¹⁰⁵ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 112-113.

- d) Pelepasan, adalah kegiatan peralihan hak atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
- e) Pengawasan, adalah pengawasan secara administrasi dan fisik terhadap pelaksanaan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian dan pelepasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Seperti yang disajikan pada tabel di atas, pada Tahun 2015 Pemda DIY melaksanakan satu program yang terdiri dari 20 kegiatan.¹⁰⁶ Pada Tahun 2016 Pemda DIY melaksanakan dua program yang terdiri dari 20 kegiatan,¹⁰⁷ dan pada Tahun 2017 Pemda DIY melaksanakan 3 program yang terdiri dari 26 kegiatan.¹⁰⁸ Rincian program yang dilaksanakan Pemda DIY untuk urusan Pertanahan pada Tahun 2015, 2016, dan 2017 yaitu Program Pengembangan Sistem Informasi Pertanahan Dan Pendaftaran Tanah; Program Peningkatan Tertib Administrasi Pertanahan; dan Program Penataan Pemanfaatan Tanah.¹⁰⁹

Sebagaimana disajikan pada tabel yang ada di atas, terdapat pengurangan alokasi anggaran antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD Tahun 2015 dengan KUA-PPAS Tahun 2015. Dalam RKPD Tahun 2015, Pemda DIY merencanakan satu program yang terdiri dari enam kegiatan dengan alokasi anggaran Rp 23.775.000.000. Sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2015, anggaran definitif untuk urusan Pemanahan hanya sebesar Rp10.600.000.000. Namun demikian,

¹⁰⁶ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 129.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

penurunan alokasi anggaran ini tidak berpengaruh pada program dan kegiatan yang direncanakan pada KUA-PPAS Tahun 2015.¹¹⁰ Berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan Dana Keistimewaan TA 2015, Pemda DIY baru melakukan revisi untuk menambah jumlah kegiatan pada saat pelaksanaan, yaitu dari 6 kegiatan mejadi 20 kegiatan.¹¹¹

Pada Tahun 2016, jumlah program dan nominal anggaran antara RKPD TA 2016 dengan KUA-PPAS TA 2016 telah konsisten, yaitu sebanyak dua program dengan alokasi anggaran sebesar Rp 13.850.000.000. Perubahan yang terjadi berada pada tingkat kegiatan, dimana pada RKPD TA 2016, Pemda DIY merencanakan 12 kegiatan, namun pada KUA-PPAS berubah menjadi 21 kegiatan.¹¹² Selanjutnya pada saat pelaksanaan, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan Tahun Anggaran 2016, Pemda DIY kembali menurunkan jumlah kegiatan dari 21 kegiatan menjadi 20 kegiatan.¹¹³

Pada Tahun 2017, terdapat penambahan alokasi anggaran serta jumlah kegiatan antara usulan awal Pemda DIY dalam RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2017, Pemda DIY merencanakan 2 program yang terdiri dari 17 kegiatan dengan alokasi anggaran sebesar Rp15.285.000.000, sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2017,

¹¹⁰ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.20 WIB.

¹¹¹ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 129.

¹¹² Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2016). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.22 WIB.

¹¹³ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 129.

anggaran untuk urusan pertanahan naik menjadi Rp 17.197.300.000.¹¹⁴ hal ini berdampak pada meningkatnya jumlah kegiatan dari 17 kegiatan menjadi 20 kegiatan.¹¹⁵

Pada saat pelaksanaan, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan anggaran keistimewaan TA 2017, Pemda DIY kembali merevisi program dan kegiatan urusan Pertanahan, dari 2 Program menjadi 3 Program, dan dari 20 kegiatan mejadi 26 kegiatan.¹¹⁶

Pada Tahun 2018, untuk program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan pertanahan dalam RKPD sebanyak 4 program dan 11 kegiatan.¹¹⁷ Adapun OPD yang berwenang dalam penggunaan Dana Keistimewaan untuk urusan pertanahan pada Tahun 2018 adalah sebanyak 7 OPD yang terdiri dari:¹¹⁸ Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, dan Biro Hukum. Untuk program dan kegiatan yang ditetapkan dalam KUA-PPAS masih belum disertakan karena belum ada data yang valid untuk disampaikan

¹¹⁴ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

¹¹⁵ LKPJ-AMJ Gubernur DIY 2012-2017, hlm. 129.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.26 WIB.

¹¹⁸ LKPJ DIY Tahun 2018, Hlm. 5-22.

dalam penulisan ini. Adapun anggaran untuk urusan pertanahan pada Tahun 2018 dalam RKPD sebesar Rp 23.035.388.000 akan tetapi pagu anggaran justru lebih besar lima juta, yakni Rp 23.040.388.000.¹¹⁹ Sedangkan dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 20.198.210.755.¹²⁰

Pada Tahun 2019, untuk jumlah program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan pertanahan dalam RKPD sama seperti yang diusulkan pada Tahun 2018. Adapun anggaran untuk urusan pertanahan pada Tahun 2019 sebesar Rp 714.206.128.000 akan tetapi dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 554.790.000.000.¹²¹

e. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN dan Realisasi Danais dalam Urusan Tata Ruang Pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan pada urusan Tata Ruang, dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

Tabel 8. Perbandingan Usulan Alokasi Danais dalam RKPD, Penetapan Alokasi Danais dalam APBN (KUA-PPAS) dan Realisasi Danais dalam Urusan Tata Ruang¹²²

TAHUN	KET	Usulan Dalam RKPD Berdasarkan BAP Awal	Penetapan Alokasi Dana Keistimewaan Dalam APBN	Realisasi (LKPJ-AMJ)
2015	Program	4	3	3
	Kegiatan	32	55	60
	Anggaran	Rp 290.100.000.000	Rp 114.400.000.000	Rp 110.315.920.000
2016	Program	3	3	3
	Kegiatan	26	31	26
	Anggaran	Rp 352.749.635.000	Rp 352.749.635.000	Rp 340.539.613.321
2017	Program	3	3	3
	Kegiatan	82	32	32
	Anggaran	Rp 916.478.300.000	Rp 325812.175.000	Rp 191.316.909.160
2018	Program	5		
	Kegiatan	19		
	Anggaran	Rp 556.481.612	Rp 566.481.612.000	Rp 556.329.098.068
2019	Program	5		
	Kegiatan	21		
	Anggaran	Rp 1.200.256.405.000		Rp 606.310.000.000

Urusan Tata Ruang merupakan prioritas kedua terbesar dalam anggaran Dana Keistimewaan. Berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, kewenangan dalam penyelenggaran Penataan ruang termasuk Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan, yang juga meliputi penataan sistem transportasi pada 13 kawasan pusaka yakni

¹²² LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017; LKPJ TA 2018; jogjaplan.com (eksekutif_rkpd dan eksekutif_kua-ppas); Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

kawasan Malioboro, Kota Baru, Kraton, Pakualaman, Kotagede, Imogiri, Pleret, Parangtritis, Prambanan, Merapi, Sokoliman, Nglanggeran dan Perkotaan Wates.¹²³

Untuk mencapai hal tersebut, pada Tahun 2015-2017 Pemda DIY melaksanakan tiga program yang sama untuk setiap tahun. Rincian program urusan Tata Ruang yang dilaksanakan Pemda DIY Tahun 2015, 2016 dan 2017 yaitu Program Penataan Ruang Keistimewaan DIY, Program Penataan Kawasan Budaya Pendukung Keistimewaan dan Program Pengembangan Transportasi Berbasis Keistimewaan. Sedangkan untuk tingkat kegiatan, di Tahun 2015 Pemda DIY melaksanakan 60 kegiatan, pada Tahun 2016, Pemda DIY melaksanakan 26 kegiatan, dan di Tahun 2017, Pemda DIY melaksanakan 32 kegiatan.¹²⁴

Tabel di atas menunjukkan pada Tahun 2015 terdapat pengurangan alokasi anggaran antara usulan awal Pemda DIY yang disajikan pada RKPD dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD Tahun 2015, Pemda DIY merencanakan empat program yang terdiri dari tiga kegiatan, dengan alokasi anggaran Rp 290.100.000.000. Sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2015, anggaran definitif untuk urusan Tata Ruang hanya sebesar Rp 114.400.000.000. Penurunan alokasi anggaran ini diikuti dengan pengurangan jumlah program pada KUA-PPAS Tahun 2015 dari empat

¹²³ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017, hlm. 131.

¹²⁴ *Ibid.*

program menjadi tiga program. Namun demikian, pada tingkat kegiatan justru terjadi kenaikan dari 32 kegiatan menjadi 55 kegiatan.¹²⁵ Selanjutnya pada saat pelaksanaan, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan TA 2015, Pemda DIY menambah kegiatan untuk urusan Tata Ruang dari 55 kegiatan menjadi 60 kegiatan.¹²⁶

Pada Tahun 2016, jumlah program dan nominal anggaran antara RKPD TA 2016 dengan KUA-PPAS TA 2016 telah konsisten, yaitu sebanyak tiga program dengan alokasi anggaran sebesar Rp 352.749.635.000. Perubahan yang terjadi berada pada tingkat kegiatan, dimana pada RKPD TA 2016, Pemda DIY merencanakan 26 kegiatan, namun pada KUA-PPAS berubah menjadi 31 kegiatan.¹²⁷ Selanjutnya pada saat pelaksanaan, berdasarkan laporan realisasi akhir pelaksanaan pengelolaan dana keistimewaan TA 2016, Pemda DIY kembali menurunkan jumlah kegiatan ke rencana semula, yaitu dari 31 kegiatan menjadi 26 kegiatan.¹²⁸

Pada Tahun 2017, terdapat pengurangan alokasi anggaran dan jumlah kegiatan antara usulan awal dalam RKPD TA dengan KUA-PPAS. Dalam RKPD TA 2017, Pemda DIY merencanakan 3 program yang terdiri dari 82 kegiatan dengan alokasi anggaran sebesar Rp916.478.300.000.

¹²⁵ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2015). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.20 WIB.

¹²⁶ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017, hlm. 131.

¹²⁷ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2016). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.22 WIB.

¹²⁸ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017, hlm. 131.

Sedangkan berdasarkan KUA-PPAS TA 2017, anggaran untuk urusan keistimewaan turun menjadi Rp 325.812.175.000. hal ini berdampak pada berkurangnya jumlah kegiatan dari 82 kegiatan menjadi 32 kegiatan.¹²⁹ Selanjutnya pada saat pelaksanaan, berdasarkan laporan realisasi akhir pengelolaan Dana Keistimewaan TA 2017, Pemda DIY dapat melaksanakan program dan kegiatan urusan Tata Ruang secara konsisten dengan yang direncanakan pada KUA-PPAS.¹³⁰

Selanjutnya pada Tahun 2018, untuk program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan Tata Ruang dalam RKPD sebanyak 5 program dan 19 kegiatan.¹³¹ Adapun OPD yang berwenang dalam penggunaan Dana Keistimewaan untuk urusan tata ruang pada Tahun 2018 adalah sebanyak 20 OPD yang terdiri dari: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral DIY, KPPD Kota Yogyakarta, Biro Administrasi Pembangunan, Biro Umum dan Protokol, Dinas Perhubungan, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pariwisata DIY, Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta, Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul, Dinas Pertanahan dan

¹²⁹ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2017). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.24 WIB.

¹³⁰ LKPJ-AMJ Gub DIY Tahun 2012-2017, hlm. 131.

¹³¹ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.26 WIB.

Tata Ruang Kabupaten Bantul, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Gunungkidul, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Kulon Progo, Dinas Perhubungan Kabupaten Kulon Progo, Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Kulon Progo, dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Kulon Progo.¹³² Adapun anggaran untuk urusan Tata Ruang pada Tahun 2018 dalam RKPD sebesar Rp 556.481.612 sedangkan pagu anggaran berjumlah sebesar Rp 566.481.612.000.¹³³ Sedangkan dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 556.329.098.068.¹³⁴

Pada Tahun 2019, untuk jumlah program dan kegiatan yang diusulkan untuk urusan Tata Ruang dalam RKPD sebanyak 5 program dan 21 kegiatan. Adapun anggaran untuk urusan Tata Ruang pada Tahun 2019 sebesar Rp 1.200.256.405.000 akan tetapi dalam realisasinya Pemda DIY hanya dapat menyerap anggaran sebesar Rp 606.310.000.000.¹³⁵

¹³² LKPJ DIY Tahun 2018, Hlm. 5-27-28.

¹³³ Jogjaplan.com (eksekutif RKPD dan eksekutif Kuappas Tahun 2018). Akses pada tanggal 10 Januari 2020 pukul 14.26 WIB.

¹³⁴ LKPJ DIY Tahun 2018, Hlm. 5-27-28.

¹³⁵ <https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf> Akses pada tanggal 11 Januari 2020 Pukul 08.11 WIB.

4. Kendala Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan

Program dan kegiatan yang menggunakan Dana Keistimewaan pada dasarnya diharapkan dapat menjawab visi misi Gubernur DIY dan sasaran prioritas Pemda DIY yang dituangkan dalam RPJMD. Berdasarkan LKPI Gubernur DIY Tahun 2015-2019 serta hasil wawancara dengan Kasubag Hub. Kelembagaan Paniradya Kaistimewan, kendala yang muncul dalam proses pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan dapat dirangkum dalam beberapa poin sebagai berikut:

1) Tingginya Unsur Ketidakpastian Alokasi Anggaran Dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat¹³⁶

Unsur ketidakpastian memang menjadi salah satu hal yang harus dipertimbangkan oleh tim penyusun anggaran pada tahap persiapan anggaran (*preparation*). Oleh sebab itu, estimasi pendapatan yang akan diterima dan estimasi pengeluaran yang akan dibelanjakan untuk satu periode harus dihitung secara tepat. Apabila belanja dianggarkan terlalu tinggi, akan tetapi dana untuk membiayai belanja tersebut tidak tersedia, maka pemerintah akan kesulitan dalam pelaksanaan program. Sehingga ada kemungkinan beberapa program yang seharusnya prioritas terpaksa ditunda pelaksanaannya atau justru dihilangkan.

¹³⁶ Wawancara dengan Alexius Widhi Nur Pambudi (Kasubag Hub. Antar Lembaga Paniradya Kaistimewan), di ruang tamu Gedung Paniradya Kaistimewan, tanggal 7 Januari 2020, Pukul 08.00 WIB.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, alokasi Dana Keistimewaan yang sudah pasti baru dapat diketahui oleh Pemda DIY setelah APBN disahkan oleh Presiden. Sedangkan pembahasan Dana Keistimewaan beserta perhitungan kebutuhan dananya telah dibahas terlebih dahulu oleh Pemda DIY dan pihak Kementerian Keuangan yang mana hal itu dijadikan dasar untuk penyusunan RKPD DIY tahun berikutnya.

Dalam prakteknya, alokasi anggaran Dana Keistimewaan yang disahkan dalam APBN selalu lebih kecil daripada usulan kebutuhan Dana Keistimewaan yang telah dibahas bersama antara Pemda DIY dengan pihak Kementerian. Hal ini antara lain disebabkan karena sistem otonomi daerah dalam penetapan dana keistimewaan tidak berjalan sepenuhnya, dimana Pemda DIY hanya bersifat sebagai pengusul anggaran dana, sedangkan keputusan untuk menentukan besaran Dana Keistimewaan berada di tangan Pemerintah Pusat.

Ketidakpastian besaran alokasi anggaran yang akan diterima ini mengakibatkan Pemda DIY harus melakukan revisi yang cukup signifikan atas beberapa program dan kegiatan yang telah disusun sebelumnya. Pemda DIY tidak dapat melaksanakan rencana program dan kegiatan yang telah disusun secara konsisten antara rencana dengan realisasi. Penyusunan program dan kegiatan yang dilaksanakan bukan lagi berdasarkan rencana dan sasaran prioritas, tetapi berdasarkan jumlah dana

yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Inkonsistensi ini dapat berdampak pada beberapa program atau beberapa kegiatan yang seharusnya prioritas terpaksa ditunda pelaksanaannya atau justru dihilangkan.

2) Belum samanya Tingkat Pemahaman di masing-masing OPD tentang Dana Keistimewaan¹³⁷

Kendala selanjutnya yang dihadapi pada saat pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan adalah, belum samanya persepsi tim anggaran pada masing-masing OPD tentang Dana Keistimewaan. Beberapa OPD KPA Dana Keistimewaan masih banyak yang beranggapan bahwa Dana Keistimewaan dapat digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan di OPD. Akibatnya, banyak program-program yang sebenarnya tidak memenuhi kriteria keistimewaan yang ikut masuk dalam usulan. Seperti yang dijelaskan oleh Kasubag Hub. Kelembagaan Paniradya Kaistimewan sebagai berikut:

“...Sampai hari ini masih banyak orang, bahkan para OPD Danais yang beranggapan danais dapat digunakan untuk keseluruhan kegiatan yang ada di OPD, memang Danais itu berasal dari APBN, akan tetapi Danais bukanlah tambahan fiskal untuk seluruh urusan daerah”.

Masih belum samanya tingkat pemahaman dari tim penyusun anggaran di masing-masing OPD ini dapat menimbulkan masalah seperti munculnya kegiatan-kegiatan yang tidak tepat sasaran, sehingga

¹³⁷ *Ibid.*

badampak pada tidak tercapainya tujuan keistimewaan secara keseluruhan.

3) Tidak Adanya Alat Ukur Outcome Program/Kegiatan Keistimewaan¹³⁸

Berdasarkan dokumen perencanaan RKPD dan laporan realisasi program/kegiatan Dana Keistimewaan, indikator keberhasilan kinerja yang digunakan oleh Pemda DIY hanya sebatas realisasi fisik dan keuangan serta *output* yang dihasilkan dari kegiatan yang direncanakan. Berdasarkan penjelasan Wakil Ketua DPRD DIY, Pemda DIY sampai saat ini belum memiliki indikator untuk mengukur *outcome* dari program dan kegiatan-kegiatan keistimewaan yang telah dilakukan karena adanya kesulitan untuk mengukur *outcome* dari sebuah kegiatan. Seperti yang dipaparkan sebagai berikut:

“...Masnya silahkan lihat di LKPJ-AMJ Gubernur DIY ataupun LKPJ tahunan, untuk indikator program/kegiatan urusan keistimewaan dikatakan berhasil itu nggak ada, baik dari urusan kebudayaan, tata ruang sama yang lainnya. Isinya Cuma laporan usulan penganggaran, penetapan sama realisasi”.

Tidak adanya indikator untuk mengukur *outcome* seperti yang disampaikan diatas, dapat mengakibatkan tidak teridentifikasinya hasil/dampak yang diperoleh dari masing-masing program dan kegiatan keistimewaan yang telah dilaksanakan. Contohnya, salah satu sasaran dari

¹³⁸ Wawancara dengan Bapak Huda Tri Yudiana (Wakil Ketua DPRD DIY), di ruang Ketua DPRD DIY pada tanggal 9 Januari 2020, Pukul 09.20 WIB.

urusan kebudayaan ialah peningkatan peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya. Sasaran tersebut dirasa masih sangat umum dan tidak dapat diukur secara statistik, akibatnya sulit untuk menentukan *outcome* dari program dan kegiatan keistimewaan. Contoh lainnya, anggaran dana keistimewaan pernah digunakan untuk menata kawasan sumbu filosofi di Malioboro yang merupakan pusat ekonomi. Kegiatan tersebut harusnya dapat berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat yang melakukan usaha di sekitar Malioboro. Namun, dikarenakan belum adanya indikator untuk mengukur *outcome* kegiatan tersebut, Pemda DIY tidak dapat mengetahui seberapa besar dampak ekonomi yang diterima dari kegiatan penataan kawasan Malioboro tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban dana keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-undang nomor. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sudah disampaikan penulis, penulis dapat membuat beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pengelolaan dana keistimewaan dilaksanakan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan keuangan, pengawasan serta pertanggungjawaban Dana Keistimewaan. Dalam pelaksanaannya, kewenangan atas dana keistimewaan ditugaskan kepada Sekretariat Daerah, Dinas Kebudayaan dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Dana Keistimewaan mulai tahun 2015-2020 terus mengalami peningkatan yang signifikan, akan tetapi dalam pelaksanaan pengelolaan tiap tahunnya selalu mengalami permasalahan yang sama. Adapun permasalahan tersebut ialah : (1) tingginya unsur ketidakpastian alokasi anggaran dana keistimewaan dari pemerintah pusat, (2) belum samanya tingkat pemahaman di masing-masing OPD tentang dana keistimewaan, (3) tidak adanya alat ukur *outcome* program/kegiatan keistimewaan.
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan Dana Keistimewaan dilaksanakan oleh tiga lembaga, yakni: Inspektorat, BAPPEDA dan DPRD DIY. Adapun sistem

pengawasan yang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut ialah: (1) Inspektorat: Melakukan pengawasan mulai dari perencanaan program hingga proses evaluasi dan monitoring program yang termasuk dalam urusan keistimewaan. (2) BAPPEDA: Melaksanakan pengawasan dalam bentuk monitoring laporan penggunaan anggaran dana keistimewaan selama triwulan sekali. (3) DPRD DIY: Hanya berhak melaksanakan pengawasan dalam proses pembahasan dan penyusunan Perdais, RPJMD, dan RKPD. Meskipun demikian, DPRD DIY sampai sekarang masih mencoba pengawasan dalam bentuk lain seperti pembuatan Pansus Pengawasan Pengelolaan Dana Keistimewaan.

3. Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan diatur Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan dan Peraturan Menteri Keuangan No. 173 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Mekanisme pertanggungjawaban dana keistimewaan dilaksanakan dalam 2 tahap, yaitu: **Tahap pertama**, tahap pembuatan Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan dan Penyaluran Dana Keistimewaan yang disusun oleh masing-masing Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah yang telah menggunakan Dana Keistimewaan kepada Gubernur atau pejabat yang diberi kuasa. **Tahap kedua**, Gubernur atau pejabat yang diberi kuasa menyampaikan Laporan Realisasi Penyerapan Dana Keistimewaan tahap akhir dalam Laporan Kinerja Pertanggungjawaban tahunan atau Laporan Kinerja Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 yang sudah disampaikan penulis, penulis dapat membuat beberapa saran sebagai berikut :

- 1) Tingginya ketidakpastian jumlah Dana Keistimewaan pada dasarnya disebabkan oleh jumlah pengajuan anggaran Dana Keistimewaan oleh Pemda DIY dan Keadaan Keuangan Negara. Apabila dicermati, kedua permasalahan tersebut sangat sulit untuk dicarikan solusinya, dikarenakan perkembangan kebutuhan keuangan daerah dan keuangan negara yang sangat fleksibel. Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan kebutuhan keuangan program/kegiatan terhadap urusan keistimewaan dapat menggunakan sistem keuangan maksimal, dimana penganggaran atas program/kegiatan urusan keistimewaan dapat diajukan anggaran maksimalnya.
- 2) Mengingat seringnya terjadi permasalahan terhadap perbedaan persepsi tim anggaran pada masing-masing OPD, maka, PA dan KPA harus lebih mencermati peraturan yang berkaitan tentang pengelolaan dana keistimewaan, agar kegiatan dapat terlaksana secara efisien, efektif, dan tepat waktu. Penyelarasan tujuan dari urusan keistimewaan antara Pemerintah DIY dengan Pemerintah Kabupaten/Kota harus lebih ditingkatkan melalui koordinasi dan komunikasi yang intensif. Selanjutnya, PA dan KPA dalam melaksanakan kewenangan urusan keistimewaan harus lebih fokus pada prioritas program dan ketepatan

sasaran, mengingat tidak semua program/kegiatan di masing-masing OPD dapat didanai oleh Dana Keistimewaan.

- 3) Dalam proses penganggaran program/kegiatan keistimewaan, Pemda DIY diharapkan sudah memiliki tolak ukur ketercapaian atas program/kegiatan keistimewaan dalam bentuk data statistik, yang nantinya dapat dijadikan bahan untuk laporan akhir pengelolaan Dana Keistimewaan. Hal ini dirasa penting dikarenakan berhasil atau tidaknya program/kegiatan keistimewaan tersebut nantinya dapat dijadikan salah satu alat ukur dalam penetapan anggaran Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Pusat.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR BUKU

- Abdur Razaqi. 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Ire Press.
- Andrew Krisna, Rahmadi, Runi Virnita, 2016. "Melantai: Catatan Masa Orientasi Gerakan Mahasiswa". Social Politic Genius: Makasar.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta : PT. Gramedia.
- Husein Umar. 2005. *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Jawahir Thontowi. 2007. *Apa Istimewanya Yogyakarta?*. Yogyakarta: Pustaka Fahim.
- Jazim Hamidi. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Josef Riwu Kaho. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. 2013. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa.
- M. Solly Lubis. 2007. *Kebijakan Publik*. Bandung : Mandar Maju.
- Mahfud MD. 2002. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media.
- Moh. Fajrul Falakh. 2011. "Monarki Yogya" *Inkonstitusional?*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta*, 1975. diterbitkan oleh Biro Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Mustaqiem. 2017. *Hukum Keuangan Negara*. Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta.

- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Ni'matul Huda. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media.
- Rahardjo Adisasmita. 2011. *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Riawan Tjandra. 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Cet I. Jakarta : PT. Grasindo.
- Soedarisman Poewokoesoemo. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sumadi Suryabrata. 2006. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suryo Sakti H. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Kementanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suwandi 2015. *Desentralisasi Fiskal dan Dampaknya Terhadap Perkembangan Ekonomi, Penyerapan Tenaga Kerja, Kemiskinan dan Kesejahteraan di Kabupaten/Kota Induk Provinsi Papua*. Yogyakarta: Deepublish.
- Syamsuddin Haris. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPPI pres.
- The Liang Gie. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Vivtor M Situmorang dan Jusuf Juhri. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Wahyudi Kumorotomo, 2008. *Desentralisasi Fiskal, Politik dan Perubahan Kebijakan 1974 – 2004*. Jakarta: Prenada Media Group.

PENELITIAN DAN JURNAL

- Akmal Soffal Humam. 2016. Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014-2015 (Studi Kasus Kelompok Kesenian Tari Angguk). Tesis. Program S2 Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Budi Sughanda Nazam. 2018. Evaluasi Penganggaran Dana Keistimewaan Pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis. Program S2 Manajemen dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada.
- Dhian Sinta Pradevi. 2017. Kontestasi Perumusan Kebijakan Pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis. Program S2 Politik dan Pemerintahan UGM Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada.
- Dodi Riyadmadji. 2007. "Otonomi Khusus Bali : Apakah Mendesak", Jurnal Otonomi Daerah, Vol.VII.
- Jati Wasisto. 2014. *R. Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.11, (No.1).
- Raden Mas Indro Jati Purnomo. 2018. *Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Penggunaan Dana Keistimewaan Yogyakarta*. Skripsi. Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Praborini Hastuti, 2018. *Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Simposium Nasional Keuangan Negara.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD 1945

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta.

Peraturan Gubernur DIY No. 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Peraturan Gubernur DIY No. 113 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur DIY No. 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan.

Peraturan Gubernur DIY Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat.

Peraturan Gubernur DIY No. 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan.

Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah DIY Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

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).

LAIN-LAIN

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban-Akhir Masa Jabatan Gubernur DIY Tahun 2012-2017.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2015.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2016.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2017.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2018.

Modul Sosialisasi Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. 2013.
Oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY.

MEDIA ELEKTRONIK

<http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>.

<http://monevapbd.jogjaprov.go.id/bpsys/www/ropk/fisik/index>.

<Http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/>

<https://daerah.sindonews.com/read/1255275/189/dana-keistimewaan-besar-kemiskinan-di-diy-masih-tinggi-1510046909>.

<https://jogja.suara.com/read/2019/07/10/214157/tingkat-kemiskinan-di-yogyakarta-masih-tinggi>.

<https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/11/07/510/950957/dprd-diy-akui-dana-keistimewaan-tak-berpengaruh-pada-penurunan-kemiskinan-di-jogja>.

<https://nasional.sindonews.com/read/1286039/13/kpk-dalami-puluhan-laporan-dugaan-korupsi-di-yogyakarta-1519881617>

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4191449/6-tahun-uu-keistimewaan-diy-ini-dia-catatan-sri-sultan-hb-x>.

<https://www.instagram.com/p/B7kuF5-BNpX/?igshid=1d5ezuxo9hbcf>.

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/desentralisasi-fiskal-seutuhnya/>

Jogjaplan.com

Lampiran II



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PANIRADYA KAISTIMEWAN

ꦥꦤꦶꦫꦢꦪꦏꦲꦶꦠꦶꦩꦺꦮꦤ꧀

Kepatihan Danurejan Yogyakarta Telepon (0274) 562811 Faksimile (0274) 588613
Website: <http://jogjaprov.go.id> Email: paniradya.kaistimewan@jogjaprov.go.id
Kode Pos 55213

Yogyakarta, 07 Januari 2020

SURAT KETERANGAN

Yang berdatangan dibawah ini:

Nama : Drs. Beny Suharsono, M.Si
Jabatan : Paniradya Pati
Alamat : Suryatmajan, Kec. Danurejan, Yogyakarta, Daerah Istimewa
Yogyakarta

Menerangkan bahwa:

Nama : Muhammad Haidar Ali, S.H
NIM : 17912016
Program Studi : Magister Ilmu Hukum BKU Hukum Tata Negara
Universitas : Universitas Islam Indonesia

Adalah benar telah menyelesaikan kegiatan penelitian dengan judul data,
"Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Dana Keistimewaan Berdasarkan Undang-
Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta"
pada tanggal 07 Januari 2020 di Paniradya Kaistimewan. Demikian surat keterangan
ini kami sampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat dipergunakan
sebagaimana mestinya.

