

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang mendapat kewenangan keistimewaan dari pemerintah pusat dengan disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012. Adapun salah satu bentuk pengakuan negara atas kewenangan keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta adalah adanya alokasi dana keistimewaan sesuai dengan prinsip "money follow function" di setiap tahunnya. Dana keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, digunakan untuk membiayai 5 (lima) urusan keistimewaan, antara lain : (i) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, (ii) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, (iii) Kebudayaan, (iv) Pertanahan, (v) Tata Ruang. Adapun salah satu tujuan pengaturan kewenangan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5 huruf b, adalah untuk *“mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat”*.

Namun dewasa ini sejak 5 (lima) tahun disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012, yaitu dari tahun 2013-2017 kebijakan anggaran dana keistimewaan belum dapat dirasakan sebagai suatu akselerasi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY, terbukti dari bagaimana rilis data BPS DIY pada tahun 2017 yang menyatakan bahwa angka kemiskinan provinsi DIY masih cukup tinggi jika dibandingkan dengan persentase penduduk miskin nasional, dan Indeks Ratio

Gini provinsi DIY adalah yang tertinggi se-Indonesia. Berikut adalah hasil temuan terkait implementasi kebijakan anggaran Dana Keistimewaan tahun 2013-2017 :

**Pertama, Prioritas Dana Keistimewaan.**

*(Alokasi Dana Keistimewaan)*, alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat dari tahun 2013-2017 cenderung mengalami peningkatan dari setiap tahunnya, terjadi jumlah alokasi besaran yang sama pada tahun 2015 dan 2016 dan terjadi 2 (dua) kali peningkatan yang signifikan yaitu pada tahun 2014 dan 2017. Dengan rincian pada tahun 2013 adalah sebesar Rp. 231.392.653.500, pada tahun 2014 naik 126,4% kenaikan ini cukup signifikan menjadi sebesar Rp. 523.874.791.000, pada tahun 2015 naik 4,5% menjadi sebesar Rp. 547.450.000.000, pada tahun 2016 sama dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 547.450.000.000, dan pada tahun 2017 kembali meningkat 46,13% menjadi sebesar Rp. 800.000.000.000.

*(Penempatan Dana Keistimewaan)*, urusan Kebudayaan menjadi urusan yang paling dominan mendapatkan dana keistimewaan sejak tahun 2013-2017, disusul posisi kedua pada urusan Tata Ruang, posisi ketiga pada urusan Pertanahan, posisi keempat pada urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, dan posisi kelima pada urusan Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

*(Tujuan Dana Keistimewaan)*, dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 tujuan pada masing-masing dari kewenangan keistimewaan secara komprehensif sudah mengarah kepada tujuan

pengaturan kewenangan keistimewaan secara umum, namun belum optimal dalam mencapai tujuan terkait kesejahteraan masyarakat.

*(Target Dana Keistimewaan)*, terkait target Danais dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan yaitu pada tahun 2013-2017, selama 5 tahun pelaksanaan dalam perumusan target Danais masih sama yaitu belum melihat kepada sejauhmana kemampuan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan dalam mencapai targetnya.

#### **Kedua, Kualitas Dana Keistimewaan.**

*(Penyerapan Dana Keistimewaan)*, terkait 5 (lima) tahun berjalan urusan kewenangan keistimewaan yaitu tahun 2013-2017, pada tahun 2013-2014 realisasi serapan anggaran Danais rendah atau tidak sesuai target. Pada tahun 2013 serapan hanya sebesar 23,58%, dan pada tahun 2014 sebesar 51,93%. Tetapi penyerapan Dana Keistimewaan dari tahun 2015-2017 cenderung meningkat, pada tahun 2015 realisasi serapan anggaran Danais mulai optimal sebesar 87,22%, sedangkan pada tahun 2016 realisasi serapan anggaran Danais naik signifikan menjadi 97,13%, dan pada tahun 2017 realisasi serapan anggaran Danais sampai dengan realisasi bulan Mei sebesar 15,10%.

*(Output Dana Keistimewaan)*, dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 secara keseluruhan belum dapat menggambarkan suatu identifikasi output yang jelas, sehingga output yang ada dari setiap 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 belum dapat menggambarkan suatu progres realisasi dana keistimewaan.

*(Outcome Dana Keistimewaan)*, dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 secara keseluruhan pemerintah DIY masih sama yaitu belum sampai kepada tahapan pengukuran outcome terhadap pelaksanaan masing-masing urusan kewenangan keistimewaan. Ini terlihat dari bagaimana di dalam LKPJ 2013-2016, maupun LKPJ AMJ Tahun 2013-2017, belum menyertakan indikator dalam pengukuran keberhasilan progres capaian outcome penyerapan dana keistimewaan dalam masing-masing program dan kegiatan dalam 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017.

Secara umum penerima manfaat dana keistimewaan sejatinya adalah seluruh masyarakat DIY. Namun sejak 5 (lima) tahun disahkannya UUK Nomor 13 tahun 2012, yaitu dalam pelaksanaannya kebijakan anggaran dana keistimewaan pada tahun 2013-2017 belum menggambarkan masyarakat DIY sebagai penerima manfaat dana keistimewaan. Urusan Kebudayaan dan Tata Ruang sebagai urusan yang paling dominan mendapatkan alokasi dana keistimewaan dan juga paling banyak memiliki program dan kegiatan, dan juga sebagai urusan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY, karena di samping ruang lingkup kegiatannya yang sangat luas dan berhubungan langsung dengan kepentingan dan aktivitas masyarakat, akan tetapi hingga sampai saat ini program dan kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai suatu akselerasi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY yang sejatinya adalah sebagai penerima manfaat dana keistimewaan. Karena selama ini Urusan Kebudayaan lebih bersifat

ceremonial, adapun Urusan Tata Ruang belum terlihat sebagai suatu pengendalian dan pemanfaatan ruang yang mengarah pada akselerasi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

**Ketiga, Pemangku Kepentingan Dana Keistimewaan.**

*Kesultanan dan Pakualaman*, terkait penataan kelembagaan Kasultanan dan Pakualaman dalam implementasi UU Keistimewaan, koordinasi internal Kasultanan dan Pakualaman terkait penyelarasan persepsi terhadap pelaksanaan UU Keistimewaan. *Rakyat*, terkait membangun keterlibatan dan sinergitas bersama Kasultanan dan Pakualaman, serta pemerintah daerah DIY agar terwujudnya secara optimal tujuan dari pengaturan kewenangan keistimewaan DIY. *Pemerintah*, sebagai pengampu dan pelaksana 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan DIY, dalam hal ini berkomitmen untuk memanfaatkan secara optimal hadirnya Danais, yang mana di alokasikan sesuai 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan DIY, guna mencapai tujuan pengaturan kewenangan keistimewaan. *Elite Politik*, sebagai stakeholders terkait, dalam hal ini adalah seperti perumusan perdais induk maupun perdais masing-masing dalam 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan DIY.

#### **Keempat, Faktor Penghambat Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat.**

Dalam 5 (lima) tahun sejak disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, dalam kurun waktu pelaksanaan tahun 2013-2017 hingga sampai saat ini program-program dan kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY. Ini terbukti dari bagaimana rilis data BPS DIY yang menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin provinsi DIY pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih cukup tinggi jika dibandingkan dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%, disisi lainya terkait permasalahan kesenjangan ekonomi antara warga kaya dan warga miskin, yang mana menurut rilis data dari BPS DIY ditahun 2017 menyatakan Indeks Ratio Gini Provinsi DI Yogyakarta sebesar 0.425% dan menjadikan provinsi DIY sebagai provinsi dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia. Adapun faktor penghambat kebijakan anggaran Dana Keistimewaan dalam mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat DIY menurut hasil temuan peneliti, adalah sebagai berikut :

##### **1) Target Angka Penurunan Kemiskinan dan Ketimpangan Relatif Kecil**

Pemerintah daerah DIY dalam menetapkan target penurunan angka kemiskinan dan permasalahan ketimpangan perekonomian selama ini dari tahun 2013-2017 masih relatif kecil dan rendah. Jika target penurunan angka kemiskinan dan permasalahan ketimpangan perekonomian tidak menjadi suatu

prioritas dengan target yang tetap relatif kecil dan rendah, maka angka kemiskinan tidak akan berkurang dan ketimpangan perekonomian akan terus terbuka menganga, karena ketika berkaca dari target tahun ke tahun, target yang kecil itupun masih menyisakan PR bagi Pemerintah Daerah DIY.

## **2) Keterlambatan Regulasi**

Terjadi keterlambatan regulasi (Perdais) dalam 3 (tiga) tahun pelaksanaan kewenangan istimewa DIY yaitu pada tahun 2013-2015 terkecuali pada kewenangan keistimewaan urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Keterlambatan regulasi atas 4 (empat) kewenangan keistimewaan yaitu pada urusan keistimewaan Kelembagaan Pemerintah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang secara langsung berakibat tidak efektifnya pelaksanaan program kegiatan keistimewaan karena secara teknis operasional belum memiliki pedoman yang jelas dan lengkap. Akibat lebih jauhnya adalah anggaran dana keistimewaan 2013-2015 belum dapat diterjemahkan dalam program dan kegiatan yang jelas dan terstruktur khususnya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DIY.

## **3) Keterlambatan Distribusi Dana Keistimewaan Dari Pusat**

Keterlambatan regulasi (Perdais) pada tahun 2013-2015 yang menjadi aturan yang secara rinci dan aplikatif sebagai dasar penyusunan dan pelaksanaan program kegiatan secara tidak langsung menyebabkan keterlambatan distribusi/pencairan dana keistimewaan dari pusat, karena pada dasarnya dalam proses pencairan dana keistimewaan dari Pemerintah Pusat dalam hal ini

Gubernur harus melengkapi dokumen rencana kebutuhan Danais yang dilampiri dengan dokumen acuan kerangka kegiatan yang mencakup usulan program dan kegiatan dengan sasaran yang terukur dengan mengacu pada regulasi (Perdais) yang ada sebagai pedoman penyusunan. Keterlambatan penyusunan dokumen acuan kerangka program dan kegiatan menyebabkan keterlambatan pada distribusi Danais. Lebih jauhnya keterlambatan distribusi dana dari pusat secara tidak langsung membuat terhambatnya pelaksanaan kewenangan urusan keistimewaan.

#### **4) Pemahaman Birokrat**

Pada masa awal pelaksanaan kewenangan urusan keistimewaan, para birokrat yang berada di bawah ruang lingkup pengampu kewenangan 5 (lima) urusan keistimewaan belum memahami betul makna dari diberikannya kewenangan 5 (lima) urusan keistimewaan DIY, sehingga strategi pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY masih terfokus pada penyesuaian, peningkatan kemampuan, pemahaman dan kapasitas pelaksana di lapangan khususnya SDM di setiap SKPD yang terkait, di lain sisi belum semua stakeholder memahami bahwa Program dan Kegiatan Keistimewaan adalah merupakan bagian dari Program Pembangunan Daerah. Akibatnya program dan kegiatan belum bisa terlaksana dengan maksimal, terbukti dari penyerapan Dana Keistimewaan pada tahun awal pelaksanaan yaitu pada tahun 2013-2014 realisasi serapan anggaran Danais rendah atau tidak sesuai target.

## **5) Gap Informasi Dan Tidak Ada Keterlibatan Masyarakat Desa dan Pedukuhan**

Adanya Gap (kesenjangan) informasi terkait akses Danais, hal ini dikarenakan pemerintah daerah DIY selama ini belum melakukan sosialisasi secara menyeluruh terkait akses Danais khususnya kepada masyarakat di tingkat Desa/Pedukuhan. Selain itu, dalam pelaksanaannya selama ini belum ada keterlibatan masyarakat khususnya masyarakat di tingkat desa dan pedukuhan baik dalam proses penganggaran, perumusan program, maupun pelaksanaan kegiatannya, hal ini yang menyebabkan program dan kegiatan yang dilaksanakan selama ini belum mengarah kepada apa yang sebenarnya menjadi kebutuhan masyarakat khususnya di tingkat desa dan pedukuhan, lebih jauhnya belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY khususnya masyarakat di tingkat Desa/Pedukuhan yang pada dasarnya terdapat warga miskin terbanyak (16.11%) dari pada jumlah warga miskin di perkotaan (11.72%).

### **4.2 Rekomendasi**

- 1) Gubernur Provinsi DIY harus lebih berani lagi dalam mencanangkan target pengurangan kemiskinan yang lebih progresif, begitu pula untuk ketimpangan perekonomian, karena jika hal tersebut tidak dilakukan maka angka kemiskinan tidak akan maksimal berkurang dan ketimpangan perekonomian akan terus terbuka. Karena jika berkaca dari target tahun ke tahun, target yang ditetapkan relatif kecil, target yang kecil itupun masih menyisakan PR, rata-rata DIY masih di atas rata-rata nasional. agar kedepannya target rata-rata

dibawah nasional diharapkan dicapai bukan di akhir periode, melainkan dapat dicapai pada 1-2 tahun kedepan atau maksimal 3 tahun kedepan.

- 2) Urusan Kebudayaan dan Tata Ruang sebagai urusan yang paling dominan mendapatkan alokasi dana keistimewaan dan juga paling banyak memiliki program dan kegiatan, dan juga sebagai urusan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY, karena di samping ruang lingkup kegiatannya yang sangat luas dan berhubungan langsung dengan kepentingan dan aktivitas masyarakat, kedepannya dalam penyusunan program dan kegiatan harus lebih mengarah kepada kesejahteraan masyarakat karena selama ini Urusan Kebudayaan lebih bersifat ceremonial, adapun Urusan Tata Ruang belum terlihat sebagai suatu pengendalian dan pemanfaatan ruang yang mengarah pada akselerasi peningkatan kesejahteraan masyarakat. dan selain itu realisasi harus menggambarkan suatu peningkatan kesejahteraan masyarakat DIY yang sejatinya adalah sebagai penerima manfaat dana keistimewaan.
- 3) Pemerintah DIY harus lebih membuka lagi akses dan informasi terkait Dana Keistimewaan agar tidak ada lagi Gap (kesenjangan) informasi di masyarakat dan agar dalam pelaksanaannya lebih melibatkan masyarakat lagi, khususnya masyarakat yang ada di tingkat Desa/Pedukuhan, agar pelaksanaan program dan kegiatan keistimewaan lebih mengarah kepada apa yang sebenarnya menjadi kebutuhan masyarakat. Lebih jauhnya agar program dan kegiatan keistimewaan dapat mengarah kepada kesejahteraan masyarakat DIY mengingat masih tingginya angka kemiskinan dan ketimpangan yang ada di

provinsi ini. Sebagaimana rencana pemerintah DIY sendiri kedepannya yang ingin mematangkan kelembagaan desa dengan design terkait hubungan hierarki antara Gubernur dengan Kades agar menjadi satu garis komando dalam pemanfaatan dan pengelolaan Danais dalam anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) pada 2019 di dalam Musrenbang di tingkat Kabupaten dengan tujuan membangun kesejahteraan masyarakat DIY.

- 4) Sebagaimana rencana kedepannya bahwa seluruh desa yang ada di DIY akan diberikan kewenangan untuk ikut mengelola Danais, yang mana rencana tersebut diharapkan akan terealisasi setelah revisi Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemda DIY tuntas diselesaikan. Maka dari itu, dalam hal ini pemerintah DIY dan juga DPRD DIY harus mempercepat terselesainya revisi Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemda DIY, agar pelaksanaan kewenangan keistimewaan di tahun 2019 yang akan datang kelembagaan di tingkat Desa sudah dapat dilibatkan dalam pemanfaatan dan pengelolaan Danais, agar pelaksanaan yang akan datang sudah mampu maksimal dan dapat mengarah kepada kesejahteraan masyarakat DIY secara menyeluruh sampai di tingkat Desa/Pedukuhan.
- 5) Kedepannya pemerintah DIY dalam penyusunan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) terkait hasil pelaksanaan kewenangan keistimewaan harus dengan jelas memuat output yang hadir dan juga terkait pengukuran outcome yang hadir atas dilaksanakannya masing-masing urusan kewenangan keistimewaan. Mengingat selama ini di dalam Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) 2013-2016, maupun Laporan

Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Gubernur (LKPJ AMJ) Tahun 2013-2017, belum menyertakan output yang jelas dan juga indikator-indikator dalam pengukuran keberhasilan progres capaian outcome penyerapan dana keistimewaan dalam masing-masing program dan kegiatan dalam 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan. Hal ini agar seluruh stakeholders terkait Danais dapat mengetahui sejauh mana pelaksanaan kewenangan keistimewaan dalam mencapai tujuan sesuai dengan apa yang di amanatkan oleh UUK Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY.