

NASKAH PUBLIKASI

**ANALISIS KEBIJAKAN ANGGARAN DANA KEISTIMEWAAN DALAM
MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2013-2017**

Oleh :

Bismar Harris Satriawan

20140520109

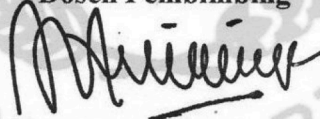
Telah disetujui dan disahkan pada :

Hari/Tanggal : Sabtu, 16 Desember 2017

Pukul : 11.00-12.00 WIB

Tempat : R. Ujian IP

Dosen Pembimbing



Dr. Dyah Mutiarin, M.Si.

Mengetahui,



Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Dr. Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si.

Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan



Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si.

Bismar Harris Satriawan

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Email : eqssatriawan@gmail.com

Sakir S.IP, M.IP.

Dosen Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Email : mas.sakir@gmail.com

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si.

Dosen Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Email : dyahmutiarin@umy.ac.id

**KEBIJAKAN ANGGARAN
DANA KEISTIMEWAAN
DALAM MEWUJUDKAN
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2013-2017**

ABSTRAC

The State acknowledges and respects local government units of a special or special nature regulated by constitution. One form of state recognition of the privileges possessed by the special region of Yogyakarta is the allocation of privileged funds in accordance with the principle of "money follow function". Privileged Funds The special region of Yogyakarta is allocated by the central government to fund 5 (five) special privileges of Yogyakarta, as defined in UUK No. 13 years 2012 clause 7, (i) that is the positions, seat, job and authorities governor and vice governor, (ii) institutional affairs, (iii) culture affairs, (iv) land affairs, (v) spatial affairs. One of the objectives of the regulation of authority in special affairs as described in UUK No. 13 years 2012 clause 5 point b, one of which is aiming for "realize the welfare and tranquility of the society". But 5 (five) years running the implementation of the privileges of DIY from the year 2013-2017, has not been perceived as an increase in prosperity for the people of DIY, as if seeing the high rate of poverty in March 2017 around 488.53 thousand people or about 13.02%. This figure is still quite high when compared with the percentage of the national poor population of 10.96%. This condition affects the gap between the rich and the poor, where the Gini Ratio of DIY is 0.425% or the highest in Indonesia. Being a dilemma when knowing on the other hand the allocation of DIY privilege funds continue to increase in each year. This study aims to determine and explain the extent of the privileges of budget policy and any factors that hinder the right of budget policy in realizing the welfare of the people

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

of DIY in 2013-2017. The type of research used is qualitative approach. Methods of data collection using in-dept interview techniques, elite interviews, and documentation.

Keywords: Budget Policy, Privileged Fund, Welfare Society, Special Region of Yogyakarta.

ABSTRAK

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Salah satu bentuk pengakuan negara atas kewenangan keistimewaan yang dimiliki DIY adalah adanya alokasi dana keistimewaan sesuai dengan prinsip "money follow function". Dana Keistimewaan DIY dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai 5 (lima) kewenangan urusan keistimewaan DIY, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni 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 dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5 huruf b, salah satunya adalah bertujuan untuk "mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat". Namun 5 (lima) tahun berjalannya pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY dari tahun 2013-2017, belum dirasakan sebagai suatu peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat DIY, sebagaimana jika melihat masih tingginya angka kemiskinan pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%. Kondisi ini berimbas pada kesenjangan antara warga kaya dan warga miskin, dimana Indeks Ratio Gini DIY sebesar 0.425% atau menjadi yang tertinggi se-Indonesia. Menjadi dilematis ketika mengetahui dilain sisinya alokasi dana keistimewaan DIY terus meningkat di setiap tahunnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan sejauhmana kebijakan anggaran dana keistimewaan dan apa saja faktor penghambat kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DI Yogyakarta tahun 2013-2017. Jenis penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-dept interview*), wawancara elit (*elite interview*), serta dokumentasi.

Kata Kunci: Kebijakan Anggaran, Dana Keistimewaan, Kesejahteraan Masyarakat, Daerah Istimewa Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Di dalam pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai Daerah Otonom setingkat provinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, sesuai dengan maksud pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut. Disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman. Undang-Undang ini mengalami perubahan beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Namun, keberadaannya belum mengatur secara lengkap dan jelas mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga untuk melengkapi dan memperjelas dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIY sebagai provinsi di Indonesia yang memiliki hak keistimewaan dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bingkai NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang mana keistimewaan ini adalah dalam konteks kedudukan hukum yang didapat dari bagaimana historis/sejarah daerah, dan juga hak asal-usul sebagaimana dijelaskan di dalam UUD 1945 untuk pengaturan dan pengurusan kewenangan-kewenangan keistimewaan. Kewenangan-kewenangan keistimewaan ini adalah sebagai bentuk kewenangan tambahan yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta selain apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang mengenai pemerintah daerah. Hak keistimewaan tersebut diperoleh berdasarkan pengaturan-pengaturan keistimewaan DIY yang didasari pada asas (a) pengakuan atas hak asal-usul, (b) kerakyatan, (c) demokrasi, (d) ke-bhinneka-tunggal-ika-an, (e) efektivitas pemerintahan, (f) kepentingan nasional dan (g) pendayagunaan kearifan lokal.

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

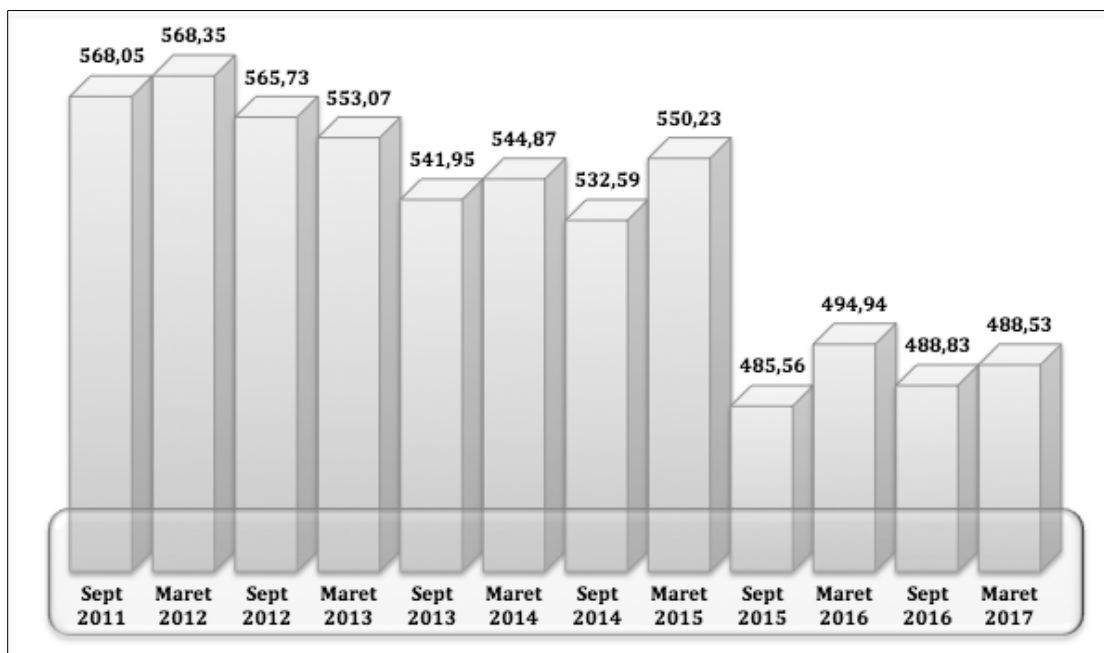
Sebagaimana telah dijelaskan di dalam undang-undang tentang pemerintah daerah, dan juga tentang kewenangan-kewenangan urusan keistimewaan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012, kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom meliputi kewenangan di dalam hal urusan pemerintah daerah DIY. Adapun salah satu bentuk pengakuan negara atas keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah adanya alokasi dana keistimewaan sesuai dengan prinsip "money follow function". Dana keistimewaan dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Alokasi dana sesuai kewenangan dalam 5 (lima) urusan pokok keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni 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 tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5, yaitu memiliki tujuan-tujuan : (i) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; (ii) mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; (iii) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iv) menciptakan pemerintahan yang baik; dan (v) melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dewasa ini Provinsi DIY merupakan suatu wilayah yang di idealisasikan dengan daerah yang nyaman, sejahtera, dan istimewa ternyata memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi dan juga indeks ketimpangan ekonomi (Indeks Ratio Gini) tertinggi di dibandingkan provinsi lain di Indonesia. Indeks Ratio Gini DIY semakin meningkat di saat provinsi lain menurun, yang secara tidak langsung mengartikan bahwa adanya gap (kesenjangan) antara kaya dan miskin semakin dalam. Sesuai sensus BPS 2017, jumlah penduduk miskin provinsi ini pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih cukup tinggi

apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%. Jumlah warga miskin di wilayah perdesaan lebih banyak (16.11%) dari pada jumlah warga miskin di perkotaan (11.72%). Persoalan menyangkut kebutuhan dasar seperti pengeluaran untuk pembelian beras (33,08%). Sementara warga kota yang mengalami problem serupa hanya sebesar 27.31%. (Kedaulatan Rakyat, 2 September 2017).

**Grafik 1 Jumlah Penduduk Miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta
September 2011 - Maret 2017 (dalam ribuan orang)**

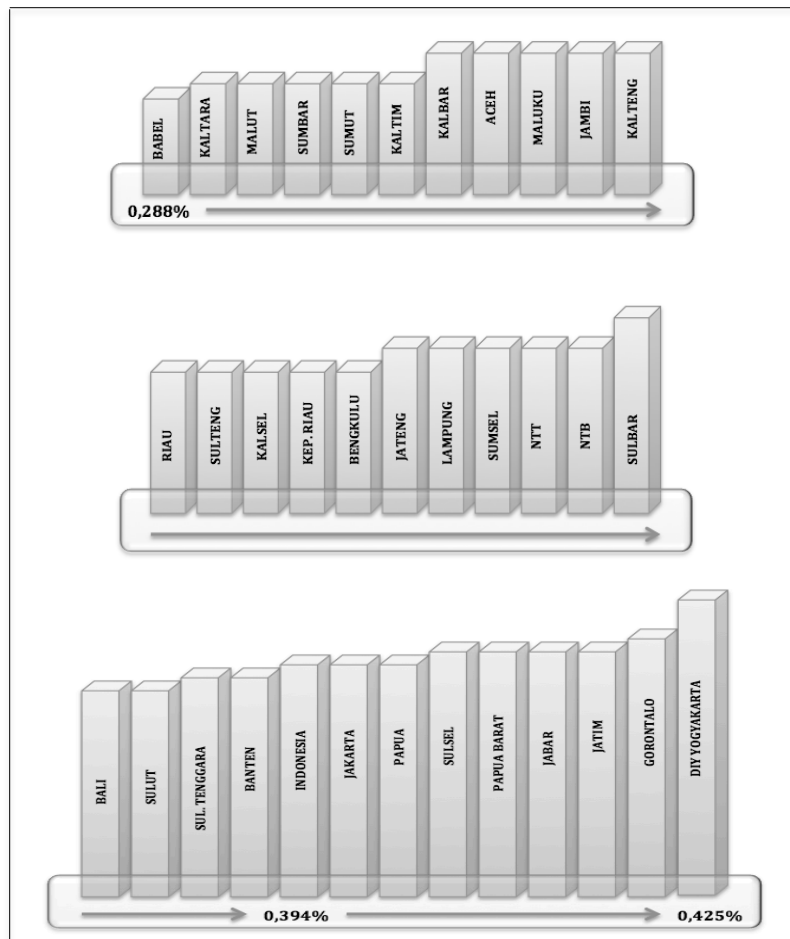


Sumber : Diolah dari BPS DIY, Susenas September 2011-Maret 2017.

Dari grafik 1 di atas terlihat bahwa angka kemiskinan Provinsi DIY dari tahun 2011-2017 dalam keadaan fluktuatif, akan tetapi angka kemiskinan pada pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%. Kondisi ini berimbas pada kesenjangan antara warga kaya dan warga miskin. Indeks Ratio Gini Provinsi DI Yogyakarta sebesar 0.425% atau tertinggi se-Indonesia.

Kesenjangan di perkotaan lebih tinggi (0.435%) dibanding kesenjangan yang terjadi di perdesaan (0.340%). (Kompas, 16 Maret 2017).

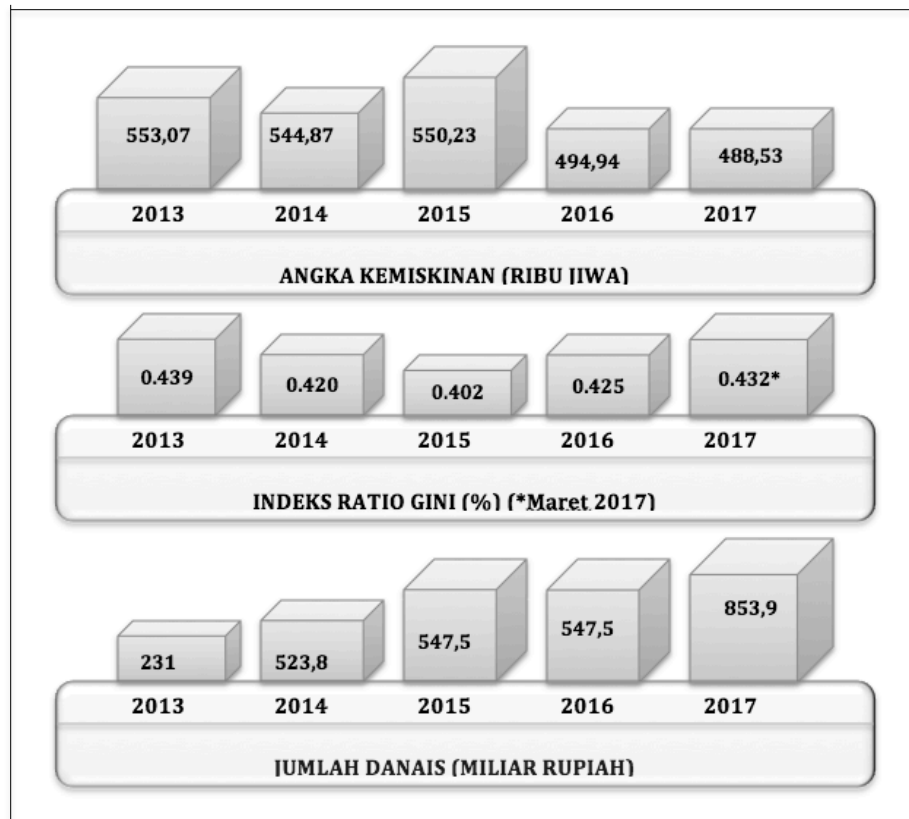
Grafik 2 Indeks Ratio Gini (%)



Sumber : Diolah dari Kompas, 16 Maret 2017.

Dari grafik 2 diatas terlihat bahwa DI Yogyakarta menempati posisi pertama sebagai Provinsi dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia dengan persentase sekitar 0,425%, lebih tinggi jika dibandingkan dengan persentase Indeks Ratio Gini Nasional yang berada dikisaran 0,394%, adapun diposisi terendah di tempati oleh Provinsi Bangka Belitung dengan presentase Indeks Ratio Gini dikisaran 0,288%.

Grafik 3 Perbandingan Jumlah Alokasi Danais (Miliar Rupiah) dengan Angka Kemiskinan (Ribu Jiwa) dan Indeks Ratio Gini (%) Tahun 2013-2017



Sumber : Diolah dari Kedaulatan Rakyat, 4 September 2017.

Selanjutnya jika melihat grafik 3 diatas terlihat bahwa angka kemiskinan Provinsi DI Yogyakarta yang masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional dan juga Provinsi DI Yogyakarta dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia, sedangkan alokasi dana keistimewaan DI Yogyakarta terus meningkat di setiap tahunnya. Alokasi dana keistimewaan yang terus meningkat dari tiap tahunnya tersebut belum mampu menjawab terkait permasalahan kemiskinan dan ketimpangan yang ada di provinsi DIY. Mengingat salah satu tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK

Nomor 13 tahun 2012 pasal 5 huruf b, yaitu bertujuan untuk “*mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat*”.

Melihat dari kenyataan yang ada, dewasa ini dalam 5 (lima) tahun lahirnya UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, menjadi momentum penting untuk melakukan introspeksi atas pelaksanaannya selama ini. Keistimewaan DIY haruslah membawa manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat di DIY. Terkait hal tersebut dalam penelitian ini akan mengidentifikasi dan menjelaskan bagaimana kebijakan anggaran dana keistimewaan tahun 2013-2017 dan apa saja yang menjadi faktor penghambatnya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DIY.

KERANGKA TEORI

DESENTRALISASI ASIMETRIS

Dalam bingkai negara kesatuan, desentralisasi adalah merupakan suatu bentuk relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di dalam suatu bentuk negara kesatuan, seluruh bagian-bagian negara/daerah-daerah dikelola oleh pemerintah pusat. Dalam implementasinya, pemerintah pusat sendiri memiliki keterbatasan dalam menangani urusan-urusan pemerintahan daerah karena factor luas dan karakter wilayah di masing-masing daerah, termasuk dalam menjamin suatu pelayanan publik yang ada di daerah, maka dari itu ada beberapa urusan-urusan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah, urusan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi (Ferrazi, 2000).

Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho, 2012).

Adapun implementasi desentralisasi mempunyai 2 (dua) macam pola yaitu desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Adapun pola/bentuk desentralisasi simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of*

each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units". Adanya korelasi atau hubungan simetris antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama Charles Tarlton (1965, dalam Jaweng, 2011).

Sementara itu di dalam suatu pola/bentuk desentralisasi asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal *"possessed of varying degrees of autonomy and power"*. Berbedanya akan suatu derajat otonomi dan juga kekuasaan yang mana ini ditandai dengan tak seragamnya pengaturan bentuk muatan-muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda-beda pula antara negara bagian/daerah asimetris terhadap unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) atau vertikal (nasional) Charles Tarlton (1965, dalam Jaweng, 2011).

KEBIJAKAN ANGGARAN

Menurut Mardiasmo (2011), mengungkapkan bahwa yang di maksud anggaran dan penganggaran, adalah :

"Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran."

Anthony dan Govindarajan (2005), menyatakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Selanjutnya menurut Bastian (2010), anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau periode mendatang.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka

mencapai tujuan bernegara. Menurut Mardiasmo (2011) anggaran dibagi menjadi dua yaitu :

- 1) Anggaran Operasional (Operational/Current Budget). Dalam hal ini yang di maksud dengan anggaran operasional adalah anggaran yang digunakan dalam hal merencanakan keperluan dan juga kebutuhan-kebutuhan di setiap harinya dalam hal menjalankan roda pemerintahan, contohnya seperti adanya belanja rutin (recurrent expenditure) atau yang disebut dengan bentuk pengeluaran yang mana manfaatnya hanya dalam ruang lingkup 1 (satu) tahun anggaran pemerintahan, bukan untuk menambah dan juga tidak untuk memperbanyak kekayaan ataupun asset pada pemerintah. Contoh lainnya yang dimaksud dengan anggaran operasional adalah seperti bentuk pemeliharaan, belanja operasional dan juga belanja administrasi umum.
- 2) Anggaran Modal (Capital/Investment Budget). Dalam hal ini yang di maksud dengan anggaran modal adalah seperti adanya bentuk pembelanjaan atas aktiva tetap (peralatan, perabotan, kendaraan, gedung, dll) dan juga menunjukkan suatu rencana jangka panjang. Secara mendasar uang adalah seluruhnya milik public sedang pemerintah tidak memiliki uang yang dimiliki sendiri.

Penganggaran menurut Mardiasmo (2011) adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Anggaran adalah suatu bentuk inti dari publik finance atau keuangan negara. Keuangan publik atau Publik finance menurut Aronson (1985, dalam Mutiarin, 2012) adalah :

“The financial activities of government and public authorities, and it describes and analyzes the expenditures of government and the techniques used by governments to finance this expenditures.”

Menurut Mutiarin (2012), secara mendasar yang menjadi tujuan anggaran yaitu pemberian atau penyedia informasi-informasi tentang bagaimana rencana-rencana keuangan dalam hal ini adalah apa saja yang ingin dicapai dengan anggaran tersebut. Untuk merumuskannya maka perlu adanya proses dalam hal ini disebut dengan proses penganggaran yang mana akan berorientasi pada tujuan dari kebijakan anggaran itu sendiri, diperlukan juga sebuah pengukuran besaran dan jumlah anggaran yang diperlukan. Maka secara mendasar ada beberapa poin yang perlu diperhatikan di dalam sebuah anggaran untuk di akomodasikan, yaitu seperti : Dari tujuan anggaran tersebut apa yang ingin dicapai ?, Untuk mencapai tujuan tersebut maka berapa banyak anggaran yang diperlukan ?, Untuk mencapai tujuan anggaran tersebut maka apa saja yang harus dilakukan dengan anggaran tersebut ?

Knaap (2000, dalam Mutiarin, 2012) menjelaskan bentuk tolak ukur tentang bagaimana keberhasilan anggaran yaitu pada :

“the quantity, quality, and costs of products and services or output produced by government or government services in order to achieve certain effects, and; the intended effects of those measures or outcome.”

Secara umum maka kuantitas, kualitas, dan juga besaran anggaran menjadi tolak ukur tentang bagaimana keberhasilan anggaran dalam hal ini untuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai impact sesuai dengan apa yang diinginkan.

Selanjutnya, Noer Fauzi & R Yando Zakaria (2000) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan politik anggaran yaitu suatu bentuk proses yang akan saling mempengaruhi antara pihak-pihak yang memiliki kepentingan, maksudnya adalah dalam menentukan suatu bentuk prioritas skala pembangunan sebagai bentuk dimilikinya anggaran public yang terbatas yang. Selanjutnya, politik anggaran dijelaskan sebagai suatu proses saling mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran antara pihak-pihak atau stakeholders berkepentingan langsung dengan anggaran, pada dasarnya adalah merupakan bentuk proses penegasan kekuatan/kekuasaan politik antar

stakeholders atau pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam penetapan dan penyusunan kebijakan/alokasi anggaran.

Irene S. Rubbin (2006), menegaskan bahwa yang dimaksud dengan politik anggaran yaitu bagaimana suatu bentuk penetapan kebijakan-kebijakan terkait proses anggaran, baik seperti bagaimana anggaran publik di dapatkan, bagaimana pemerintah dalam hal ini membiayai implementasi kegiatannya, bagaimana pengelolaan dan juga pendistribusianya, siapa yang akan dirugikan dan siapa yang akan diuntungkan, dan hal-hal apa saja yang akan menjadi baik positif dan negatifnya terkait penyelenggaraan pelayanan publik.

Berangkat dari beberapa persepsi terkait apa yang dimaksud dengan politik anggaran, maka menunjukkan bagaimana adanya sikap saling mempengaruhi dan juga adanya adu kekuatan antara berbagai stakeholders atau pihak-pihak yang berkepentingan yang terkait langsung dalam proses kebijakan anggaran, yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu bentuk keputusan politik yang pada pokoknya apakah kebijakan anggaran tersebut akan berpihak pada masyarakat ataukah tidak. Adanya sikap saling mempengaruhi dan juga adanya adu kekuatan antara berbagai stakeholders atau pihak-pihak yang berkepentingan yang terkait langsung dalam proses kebijakan anggaran ini semata-mata adalah agar suatu keputusan yang ditetapkan semata-mata bertujuan untuk kesejahteraan, kemajuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

DANA KEISTIMEWAAN

Di dalam Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta pasal 42 ayat (1) yang dimaksud Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer lainnya. Proses pelaksanaan transfer dana keistimewaan akan melewati berbagai step, selain itu juga

diperlukan roadmap program yang berkaitan langsung dengan urusan keistimewaan Yogyakarta.

Dana keistimewaan dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Alokasi dana sesuai kewenangan dalam 5 (lima) urusan pokok keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni 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 tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5, yaitu memiliki tujuan-tujuan : (i) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; (ii) mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; (iii) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iv) menciptakan pemerintahan yang baik; dan (v) melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

KESEJAHTERAAN MASYRAKAT

Keadaan atau kondisi sejahtera (*well-being*) seringkali merujuk kepada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai suatu keadaan yang mana terpenuhinya kebutuhan baik secara material dan non material. Midgley (2000) mengungkapkan bahwa yang dimaksud kesejahteraan sosial adalah sebagai “..a condition or state of human well-being.” Keadaan atau kondisi sejahtera terjadi jika kehidupan manusia dirasa aman dan juga bahagia karena apa-apa yang menjadi kebutuhan dasar baik seperti pendapatan, gizi, kesehatan, sandang, pangan, papan, serta dari resiko keamanan yang dirasa mengancam.

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

Konsep kesejahteraan sosial terdiri dari tiga elemen yang sangat penting di dalamnya yaitu :

“A condition of social welfare (or social well-being) is conceived of as comprising three elements. They are, first, the degree to which social problems are to be managed, second, the extent to which needs are met and finally, the degree to which opportunities for advancement are provided. These three elements apply to individuals, families, groups, communities and even whole societies.” (Midgley, 1995).

Dikemukakan oleh Midgley (2000) bahwa kesejahteraan sosial adalah *“a condition or state of human well-being”*. Keadaan atau kondisi sejahtera terjadi jika kehidupan manusia dirasa aman dan juga bahagia karena apa-apa yang menjadi kebutuhan dasar baik seperti pendapatan, gizi, kesehatan, sandang, pangan, papan, serta dari resiko keamanan yang dirasa mengancam.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sebagai berikut: *“Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”*

Berdasarkan pada definisi yang telah disebutkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa kesejahteraan merupakan suatu hal yang ideal yang mana ingin dicapai oleh semua orang. Adapun usaha-usaha untuk mencapainya tak selalu dapat berjalan dengan mulus, akan tetapi terdapat juga berbagai bentuk-bentuk hambatan dan juga kendala di dalamnya.

Sama halnya untuk mengukur suatu tingkatan kesejahteraan seseorang individu maupun kelompok sulit untuk menentukan indikatornya. Walaupun demikian, pemerintah selaku pengemban atau pembuat kebijakan, selalu berusaha membuat garis alur kebijakan sebagai kerangka yang menjadi acuan untuk mengetahui sejauh mana tingkat kesejahteraan seseorang individu maupun kelompok.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, tujuan kesejahteraan sosial menurut Zastrow (2004) adalah :

“a goal of social welfare is to full ll the social, nancial, health, and recreational requierements of all individuals in a society. Social welfare seeks to enhance the social functioning of all age groups, both rich and poor. When nother institutions in our society, such as the market economy and the family, fail at times to meet the basic needs of individuals or groups of people, then social services are needed and demanded.” (Zastrow, 2004).

Jadi, kesejahteraan menurut Zastrow (2004) adalah memenuhi kebutuhan sosial, nansial kesehatan dan rekreasional bagi individu dalam masyarakat. Adapun menurut Suharto (2005), kesejahteraan sosial memiliki sedikitnya memiliki 4 (empat) makna penting, seperti :

- 1) Kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi sejahtera (*well-being*). Pendapat ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan materi dan nonmaterial. Midglye mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai *a condition or state of human well-being*.
- 2) Kesejahteraan sosial sebagai pelayanan sosial. Pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
- 3) Kesejahteraan sosial sebagai tunjangan sosial, khususnya diberikan kepada orang miskin.
- 4) Kesejahteraan sosial sebagai tahapan atau usaha-usaha yang terencana yang dilakukan baik oleh individu, kelompok masyarakat, lembaga sosial, maupun badan pemerintah untuk melakukan peningkatan baik kualitas kehidupan dan juga dalam menyelenggarakan pelayanan sosial.

KERANGKA PIKIR PENELITIAN



METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini akan menggunakan penelitian dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif dengan maksud melihat dan memahami sesuatu fenomena yang di alami dari suatu subjek penelitian, seperti tindakan, persepsi, perilaku, motivasi, dan lainnya dengan secara holistic, dan dengan cara deskriptif yaitu dengan di gambarkan atau dijelaskan dengan bentuk kata-kata atau bahasa dengan menggunakan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2012). Teknik pengumpulan data dengan cara wawancara terstruktur (In-depth Interview) pada dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung pada 5 (lima) urusan keistimewaan dan juga dengan wawancara elite (Elite Interview), yaitu metode wawancara kepada elite (key informan) yang merupakan orang yang ahli di bidangnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan. Teknik analisis data menggunakan analisis data interaktif dengan 3 tahapan di dalamnya, yaitu: reduksi data (meresume/merangkum), display data (menyajikan data), dan pengambilan kesimpulan atau verifikasi.

PEMBAHASAN

KEBIJAKAN ANGGARAN DANA KEISTIMEWAAN DIY TAHUN 2013-2017

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 :

1. 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

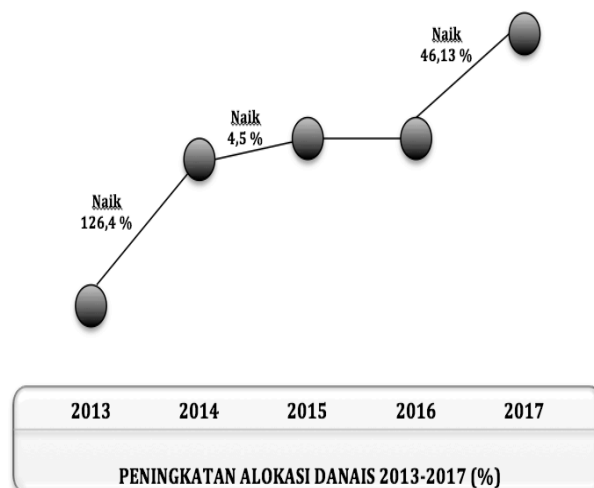
Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

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.

Tabel 1 Jumlah Alokasi Danais (Miliar Rupiah) Tahun 2013-2017



Grafik 4 Jumlah Alokasi Danais (Miliar Rupiah) Tahun 2013-2017



Sumber : LKPJ AMJ 2013-2017. (Data Diolah)

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.

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

Tabel 2 Penempatan Dana Keistimewaan DIY 2013-2017

Tahun	Urusan	Alokasi
2013	Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wagub	0
	Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY	2.516.142.500
	Kebudayaan	212.546.511.000
	Pertanahan	6.300.000.000
	Tata Ruang	10.030.000.000
	Jumlah	231.392.653.500
2014	Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wagub	400.000.000
	Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY	1.676.000.000
	Kebudayaan	375.178.719.000
	Pertanahan	23.000.000.000
	Tata Ruang	123.620.000.000
	Jumlah	523.874.791.000
2015	Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wagub	0
	Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY	1.650.000.000
	Kebudayaan	420.800.000.000
	Pertanahan	10.600.000.000
	Tata Ruang	114.400.000.000
	Jumlah	547.450.000.000
2016	Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wagub	0
	Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY	1.800.000.000
	Kebudayaan	179.050.365.000
	Pertanahan	13.050.363.000
	Tata Ruang	352.749.635.000
	Jumlah	547.450.000.000
2017	Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wagub	2.832.737.000
	Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY	14.256.040.000
	Kebudayaan	439.901.748.000
	Pertanahan	17.197.300.000
	Tata Ruang	324.812.175.000
	Jumlah	800.000.000.000

Sumber : LKPJ AMJ 2013-2017. (Data Diolah)

TUJUAN DAN TARGET DANA KEISTIMEWAAN

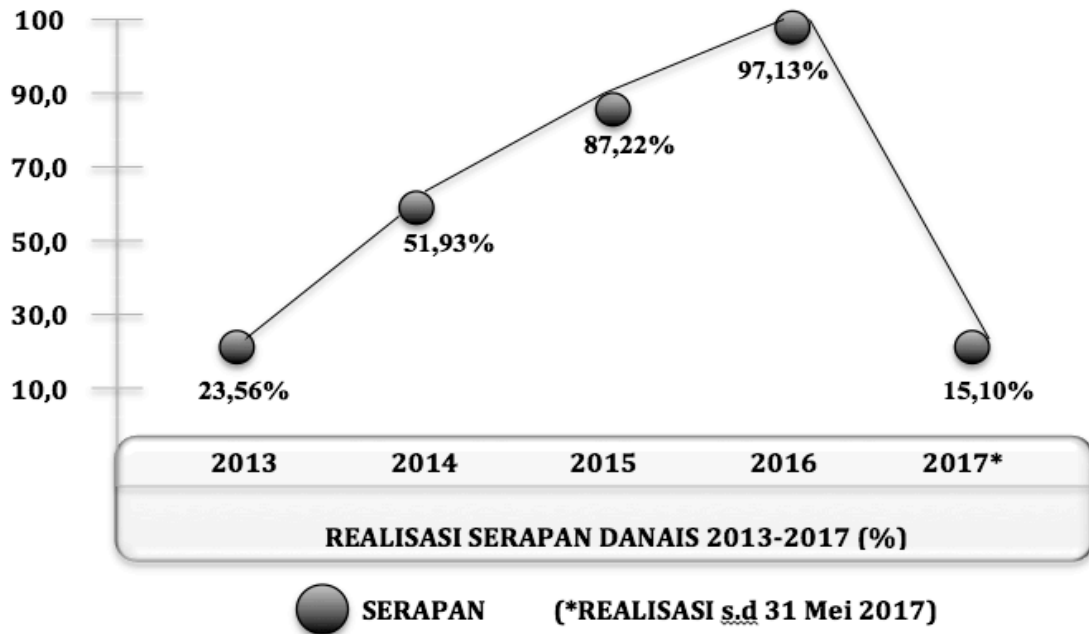
Dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 tujuan pada masing-masing dari kewenangan keistimewaan secara komprehensif sudah mengarah kepada tujuan pengaturan kewenangan keistimewaan secara umum, namun belum optimal dalam mencapai tujuan terkait kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya terkait target dana keistimewaan dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan yaitu pada tahun 2013-2017, selama 5 tahun pelaksanaan dalam perumusan target dana keistimewaan masih belum melihat kepada sejauhmana kemampuan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan dalam mencapai targetnya.

2. KUALITAS DANA KEISTIMEWAAN

PENYERAPAN DANA KEISTIMEWAAN

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%.

Grafik 5 Realisasi Serapan Dana Keistimewaan Tahun 2013-2017 (%)



Sumber : LKPJ 2013-2016 dan LKPJ AMJ 2013-2017. (Data Diolah)

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 bentuk 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.

3. 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.

4. FAKTOR PENGHAMBAT KEBIJAKAN ANGGARAN DANA KEISTIMEWAAN DALAM MEWUJUDKAN KEKSEJAHTERAAN 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, 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%).

KESIMPULAN

Dalam 5 (lima) tahun pelaksanaannya atau 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. Mengingat salah satu tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5 huruf b, yaitu bertujuan untuk “*mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat*”. Berikut adalah hasil temuan terkait implementasi kebijakan anggaran Dana Keistimewaan tahun 2013-2017 :

1. **Prioritas Dana Keistimewaan.** (*Alokasi Dana Keistimewaan*), alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat dari tahun 2013-2017 secara keseluruhan cenderung mengalami peningkatan dari setiap tahunnya, terjadi jumlah besaran alokasi yang sama pada tahun 2015 dan 2016 dan terjadi 2 (dua) kali peningkatan yang signifikan yaitu pada tahun 2014 dan 2017. (*Penempatan Dana Keistimewaan*), urusan Kebudayaan dan urusan Tata Ruang menjadi 2 (dua) urusan yang paling dominan mendapatkan dana keistimewaan sejak tahun 2013-2017. (*Tujuan dan Target 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. Selanjutnya terkait target dana keistimewaan dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan yaitu pada tahun 2013-2017, selama 5 tahun pelaksanaan dalam perumusan target dana keistimewaan masih belum melihat kepada sejauhmana kemampuan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan dalam mencapai targetnya.

2. **Kualitas Dana Keistimewaan.** (*Penyerapan Dana Keistimewaan*), 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*), 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 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.

3. **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.

4. **Faktor Penghambat Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat :**

- 1) Target Angka Penurunan Kemiskinan dan Ketimpangan Relatif Kecil
- 2) Keterlambatan Regulasi
- 3) Keterlambatan Distribusi Dana Keistimewaan Dari Pusat
- 4) Pemahaman Birokrat
- 5) Gap Informasi Dan Tidak Ada Keterlibatan Masyarakat Desa dan Pedukuhan

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 akselerasi 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 Perdas Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemda DIY tuntas diselesaikan. Maka dari itu, dalam hal ini pemerintah DIY dan juga DPRD DIY harus mempercepat terselesaikannya revisi Perdas 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

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

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.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Anthony dan Govindarajan. (2005). *Management Control System*. Jakarta: Salemba Empat.
- Bastian, Indra. (2006). *Sistem Akuntansi Sketor Publik*. Edisi 2. Jakarta: Salemba Empat.
- Bappeda Provinsi DIY. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan Tahun 2017*.
- Irene S. Rubin. (2006). *The Politics of Public Budgetting*. Washington: CQ Press.
- Mardiasmo, (2011). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Offset .
- Meleong. Lexy J. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitati Edisi Revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Midgley, J. (1995). *Social Development, e Developmental Perspektive In Social Welfare*. London: SAGE Publications.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria. (2000). *Mensiasati Otonomi Daerah*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Suharto, E. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Alfabeta.
- Zastrow, C. (2004). *Introduction To Social Welfare (Eight Edition ed.)*. USA: omson Brooks/Cole.

Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017

Jurnal :

BPS Provinsi DIY. (2017). Profil Kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta Maret 2017. BPS. Yogyakarta.

Ferazzi, G. (2000). "Using the "F" word: Federalism in Indonesia's Decentralization Discourse." *Oxford Journals* 30(2): 63-85.

Jaweng, Endi, Robert, (2011). Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Analisis CSIS, Vol. 40. No.2, Jakarta, hlm. 160-161.

Kaho, J. R. (2012). Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Yogyakarta, Polgov JPP Fisipol UGM.

Midgley, J. (2000). Globalization, Capitalism and Sosial Welfare: A Sosial Development Perspective. *Canadian Sosial Work, Special Issue: Sosial Work and Globalization*, 2(1):13-28.

Mutiarin, D., & Si, M. (2012). Dinamika Kebijakan Anggaran Publik: Konfigurasi dan Dampak Terhadap Pembangunan di Daerah.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

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

Media Massa :

Kompas. 16 Maret, 2017. Ada Apa Dengan DI Yogyakarta. hlm. 3.

Kedaulatan Rakyat. 2 September, 2017. Keistimewaan Harus Bermanfaat Bagi Rakyat. hlm. 1.

Kedaulatan Rakyat. 4 September, 2017. Keistimewaan Belum Mensejahterakan. hlm. 1.