



Akuntabilitas **DANA KEISTIMEWAAN** Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara
Sekretariat Jenderal & Badan Keahlian DPR RI
Tahun 2020

**AKUNTABILITAS DANA KEISTIMEWAAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)**

Kiki Zakiah
Vita Puji Lestari
Sekar Dwi Kirana
Hafiz Dwi Putra.

**PUSAT KAJIAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

Jl. Jenderal Gatot Subroto
Lt 6 R 605, Jakarta 10270
Tlp. 021 – 5715 999

KATA PENGANTAR

Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penyusunan dan penyajian kajian “Akuntabilitas Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)” oleh Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara (PKAKN) Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI dapat terselesaikan.

Dalam kajian ini dijelaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebuah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Untuk melengkapi dan memperjelas tentang keistimewaan tersebut, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Keistimewaan DIY adalah keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa ini merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang telah ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Untuk menyelenggarakan kewenangan istimewa tersebut, maka Pemerintah Pusat melalui mekanisme Transfer ke Daerah (TKD) mengalokasikan Dana Keistimewaan DIY sejak tahun 2013 yang jumlahnya terus meningkat setiap tahun dengan total pengalokasiannya sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 telah mencapai Rp3,11 triliun dan telah direalisasikan sebesar Rp3,06 triliun.

Dana Keistimewaan tersebut dikelola dan digunakan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, meliputi: 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan

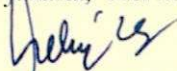
wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) Kebudayaan; 4) Pertanahan; dan 5) Tata ruang.

Dengan alokasi Dana Keistimewaan DIY yang terus meningkat setiap tahunnya, maka satu hal penting yang perlu menjadi perhatian adalah apakah pengelolaan dan peruntukkan Dana Keistimewaan tersebut telah mendekatkan DIY kepada tujuan dialokasikannya Dana Keistimewaan.

Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi yang komprehensif untuk melihat ketercapaian tujuan Keistimewaan DIY agar penilaian atas *output* maupun *outcome* dari Dana Keistimewaan dapat terukur, sehingga dapat lebih objektif dalam menilai keberhasilan pengelolaan Dana Keistimewaan. Terlebih jika mendalami lebih lanjut mengenai tujuan dari Dana Keistimewaan DIY, maka kesejahteraan bukanlah satu-satunya parameter atau tolak ukur untuk mengukur keberhasilan.

Kami menyadari bahwa kajian ini masih terdapat banyak kekurangan, oleh karena itu kami mengharapkan saran dan kritik yang membangun bagi mekanisme kerja dan produk PKAKN kedepannya. Atas perhatian seluruh Anggota DPR RI secara khusus, dan pembaca secara umum, kami mengucapkan terima kasih.

Jakarta, Mei 2020



DRS. HELMIZAR, ME
NIP. 19640719 199103 1 001

Daftar Isi

| | |
|--|--------|
| Kata Pengantar Kepala Pusat KAKN | i |
| Daftar Isi | iii |
| Daftar Tabel | iv |
| Daftar Grafik | v |
| I. Pendahuluan..... | 1 |
| II. Pembahasan..... | |
| 2.1 Anggaran Dana Keistimewaan DIY Tahun 2013-2019..... | 3 |
| 2.2 Alokasi Dana Keistimewaan DIY pada Masing-Masing Urusan..... | 7 |
| 2.3 Urusan Dana Keistimewaan..... | 8 |
| Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur..... | 8 |
| Urusan Kelembagaan..... | 10 |
| Urusan Kebudayaan..... | 12 |
| Urusan Pertanahan..... | 15 |
| Urusan Tata Ruang..... | 19 |
| 2.4 Akuntabilitas Dana Keistimewaan DIY..... | 21 |
| Akuntabilitas Kinerja Pemerintah DIY..... | 21 |
| Temuan dan Permasalahan Dana Keistimewaan DIY berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK RI..... | 23 |
| 2.5 Analisis Indikator Dalam Mengukur <i>Outcome</i> Dana Keistimewaan DIY..... | 24 |
| Indeks Pembangunan Manusia (IPM)..... | 24 |
| Pertumbuhan Ekonomi..... | 25 |
| Kemiskinan..... | 27 |
| Ketenagakerjaan..... | 28 |
| Indeks Demokrasi Indonesia..... | 30 |
| <i>Gini Ratio</i> | 31 |
| III. Penutup dan Saran..... | 33 |
| 3.1 Penutup..... | 33 |
| 3.2 Saran..... | 35 |
| Daftar Pustaka..... | 37 |

Daftar Tabel

| | | |
|-----------------|--|----|
| Tabel 1. | Perkembangan Serapan Fisik dan Keuangan Dana Keistimewaan DIY Tahun 2013-2018..... | 5 |
| Tabel 2. | Kontribusi Realisasi Dana Keistimewaan terhadap Realisasi Total Pendapatan DIY TA 2013-2018..... | 6 |
| Tabel 3. | Perolehan Opini Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota di Provinsi DIY TA 2010-2018..... | 22 |

Daftar Grafik

| | | |
|-------------------|--|----|
| Grafik 1. | Alokasi, Anggaran, dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY TA 2013-2018..... | 4 |
| Grafik 2. | Komposisi Dana Keistimewaan DIY pada Masing-Masing Urusan TA 2013 s.d. 2018 (%Realisasi)..... | 7 |
| Grafik 3. | Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur TA 2013-2018..... | 9 |
| Grafik 4. | Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Kelembagaan TA 2013-2018..... | 10 |
| Grafik 5. | Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Kebudayaan TA 2013-2018..... | 13 |
| Grafik 6. | Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Pertanahan TA 2013-2018..... | 15 |
| Grafik 7. | Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Tata Ruang TA 2013-2018..... | 20 |
| Grafik 8. | Perkembangan IPM Provinsi DIY Tahun 2010-2018..... | 25 |
| Grafik 9. | Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi DIY Tahun 2011-2018 (%)..... | 26 |
| Grafik 10. | Struktur PDRB dan Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha Triwulan I- 2019 (%)..... | 27 |
| Grafik 11. | Tren Persentase Penduduk Miskin Provinsi DIY Tahun 2013-2018 (%)..... | 28 |
| Grafik 12. | Presentase Penduduk Miskin per Kab/Kota di DIY Tahun 2019 (%)..... | 28 |
| Grafik 13. | Tingkat Pengangguran Terbuka DIY Tahun 2010-2018..... | 29 |
| Grafik 14. | Struktur Lapangan Pekerjaan Utama D.I Yogyakarta (Februari 2018 dan Februari 2019)..... | 30 |
| Grafik 15. | Indeks Demokrasi DIY Tahun 2009-2018..... | 31 |
| Grafik 16. | Gini Ratio DIY Tahun 2010-2018..... | 32 |

I. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 18B ayat (1) 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. Kemudian untuk melengkapi dan memperjelas tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebuah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan 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. Kewenangan istimewa ini merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang telah ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan kewenangan istimewa tersebut, pemerintah pusat melalui mekanisme Transfer Pusat mengalokasikan Dana Keistimewaan yang bersumber dari APBN kepada Pemerintah Daerah DIY. Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Keistimewaan DIY sejak tahun 2013 yang jumlahnya terus meningkat setiap tahun. Total penyaluran Dana Keistimewaan selama enam tahun (2013 s.d. 2018) telah mencapai Rp3,11 triliun dan telah direalisasikan sebesar Rp3,06 triliun.

Dana tersebut diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY karena Kewenangan Keistimewaan DIY sepenuhnya berada di provinsi sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kewenangan tersebut, meliputi: 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.

Dana Keistimewaan yang terus meningkat setiap tahunnya diharapkan dapat mengantarkan Keistimewaan DIY kepada tujuannya, yaitu: 1) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis; 2) Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; 3) Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; 4) Menciptakan pemerintahan yang baik; dan 5) Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Salah satu tujuan Dana Keistimewaan yang sering menjadi sorotan adalah yang terkait dengan kesejahteraan. Salah satu indeks kesejahteraan yaitu kemiskinan menunjukkan jika DIY sampai dengan Maret 2019 merupakan daerah dengan angka kemiskinan tertinggi di Pulau Jawa bahkan melebihi angka kemiskinan nasional. Selain kemiskinan, ketimpangan DIY sampai dengan Maret 2019 juga menjadi yang tertinggi dan melebihi angka nasional. Namun, dalam upaya pembangunan kualitas hidup masyarakat yang diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM), DIY menempati posisi teratas.

Dengan alokasi Dana Keistimewaan DIY yang terus meningkat tersebut, hal yang perlu mendapat perhatian adalah apakah pengelolaan Dana Keistimewaan yang telah dilakukan selama kurun waktu enam tahun ini dapat mendekatkan DIY dengan tujuan Dana Keistimewaan. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi yang komprehensif untuk melihat ketercapaian tujuan Keistimewaan DIY agar penilaian atas *output* maupun *outcome* dari Dana Keistimewaan dapat terukur sehingga dapat lebih objektif dalam menilai keberhasilan pengelolaan Dana Keistimewaan. Terlebih jika mendalami lebih lanjut mengenai tujuan Dana Keistimewaan DIY, maka kesejahteraan bukan satu-satunya parameter untuk mengukur keberhasilan Dana Keistimewaan DIY tetapi termasuk juga di dalamnya semangat untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tumbuhnya kebhinnekaan sosial-budaya, dan sebagainya. Semua faktor tersebut juga perlu diukur agar evaluasi yang dilakukan menjadi lebih kritis-komprehensif.

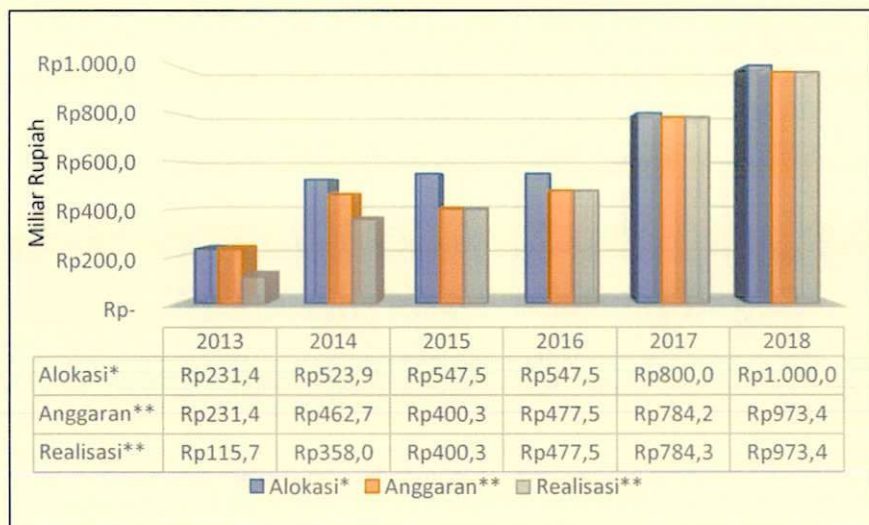
II. Pembahasan

Secara historis, keistimewaan yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara Indonesia yang tidak terlepas dari keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara pada masa awal kemerdekaan yang dituangkan dalam Maklumat tanggal 5 September 1945. Dari aspek sosiologis, walaupun perubahan sosial sangat dinamis namun tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya dan simbol pengayom kehidupan masyarakat yang menjadi ciri Keistimewaan DIY. Secara aspek yuridis, pengaturan Keistimewaan DIY konsisten dengan UUD 1945 Amandemen Pasal 18B ayat (1) dan (2), yaitu memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, diberlakukan desentralisasi yang bersifat simetris sehingga untuk mewujudkan konsistensi terhadap pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah diperlukan suatu pengaturan yang komprehensif dan jelas yang dituangkan kemudian dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

2.1. Anggaran Dana Keistimewaan DIY Tahun 2013-2019

Dalam rangka untuk melaksanakan kewenangan Keistimewaan DIY, Pemerintah mengalokasikan dana yang berasal dari APBN, yang disebut dengan Dana Keistimewaan DIY. Dana ini diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DIY, yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah sesuai kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara (DJPK Kemenkeu, 2018). Tata cara pengalokasian dan penyaluran Dana Keistimewaan DIY diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan yang terbaru, yaitu PMK No.173/PMK.07/2017. Sejak dialokasikan, yaitu pada tahun 2013 sampai dengan 2018, pagu Dana Keistimewaan terus meningkat dengan realisasi serapan setiap tahun yang cenderung optimal. Perkembangan alokasi, anggaran dan realisasi Dana Keistimewaan DIY ditunjukkan dalam Grafik 1 berikut.

**Grafik 1. Alokasi, Anggaran, dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY
TA 2013-2018**



Sumber: *) Alokasi anggaran berdasarkan UU APBN TA 2013 – 2018

**) LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Pada tahun 2013, alokasi Dana Keistimewaan DIY yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebesar Rp231,4 miliar dan terus meningkat menjadi Rp1 triliun pada tahun 2018. Untuk tahun 2019, alokasi Dana Keistimewaan DIY ditetapkan sebesar Rp1,2 triliun atau mencapai lima kali lipat dari nilai yang dialokasikan untuk tahun 2013. Untuk penyalurannya, total Dana Keistimewaan DIY yang telah disalurkan dalam kurun waktu enam tahun sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 telah mencapai Rp3,11 triliun dan telah direalisasikan sebesar Rp3,06 triliun. Terkait serapan Dana Keistimewaan DIY, dapat dilihat lebih lanjut pada Tabel 1 berikut:

**Tabel 1. Perkembangan Serapan Fisik dan Keuangan Dana Keistimewaan
DIY Tahun 2013-2018**

| Tahun | Alokasi (Rp) | Serapan (Rp) | Persentase Serapan | |
|--------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------|
| | | | Keuangan* | Fisik** |
| 2013 | 231,392,653,500.00 | 54,562,180,053.00 | 23.58% | 29,35% |
| 2014 | 523,874,719,000.00 | 271,900,680,389.00 | 51.90% | 89,39% |
| 2015 | 547,450,000,000.00 | 466,948,164,074.00 | 85.30% | 97,92% |
| 2016 | 547,450,000,000.00 | 531,673,253,877.00 | 97.12% | 99,17% |
| 2017 | 800,000,000,000.00 | 773,393,403,529.00 | 96.67% | 98,94% |
| 2018 | 1,000,000,000,000.00 | 964,387,702,173.36 | 96.44% | 98,99% |
| Total | 3,650,167,372,500.00 | 3,062,865,384,095.36 | 83,91% | 85,63% |

Sumber: *) LHP BPK atas LKPD Prov DIY Tahun 2013-2018,

**) Laporan Pelaksanaan Program dan Kebijakan Keistimewaan DIY, 2019

Pada awal pelaksanaannya, serapan Dana Keistimewaan DIY masih rendah yaitu 23,58% dari nilai alokasi/pagu yang dianggarkan. Hal tersebut disebabkan karena Dana Keistimewaan DIY baru disalurkan mendekati akhir tahun anggaran (bulan November 2013) dan hanya sebesar Rp115.696.326.500,00 atau 50% dari total pagu, sehingga pelaksanaan kegiatan Dana Keistimewaan DIY terkendala waktu yang terbatas. Pada tahun 2014, serapan Dana Keistimewaan DIY juga masih belum optimal. Hal tersebut dikarenakan masih adanya sejumlah kendala, seperti belum lengkapnya regulasi sebagai syarat pelaksanaan keistimewaan, keterbatasan waktu pelaksanaan program kegiatan, dan lain sebagainya. Kemudian di tahun 2015, serapan meningkat menjadi 85,30%, namun masih ditemukannya beberapa kendala terkait regulasi urusan keistimewaan, kesiapan pelaksanaan kegiatan di kabupaten/kota terutama terkait dengan pengambilan keputusan dan pola koordinasi, serta belum ada pembatasan waktu verifikasi laporan kinerja. Untuk tahun 2016 sampai dengan tahun 2018, serapan Dana Keistimewaan DIY telah mencapai lebih dari 95%.

Berdasarkan PMK No.173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan DIY Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa dalam hal terdapat sisa Dana Keistimewaan di Rekening Kas Umum Daerah pada akhir tahun anggaran, maka sisa Dana

Keistimewaan tersebut akan diperhitungkan pada penyaluran Dana Keistimewaan pada tahun anggaran berikutnya. Semakin besar SiLPA atas Dana Keistimewaan di tahun berjalan, maka alokasi Dana Keistimewaan tahun berikutnya akan semakin kecil.

Meskipun Dana Keistimewaan DIY dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, namun kontribusi Dana Keistimewaan DIY terhadap total Pendapatan (dalam APBD) DIY selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 rata-rata hanya sebesar 12,2%. Kontribusi Dana Keistimewaan DIY terhadap total Pendapatan DIY dari tahun 2013 sampai dengan 2018 secara rinci terlihat pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Kontribusi Realisasi Dana Keistimewaan terhadap Realisasi Total Pendapatan DIY TA 2013-2018

| Tahun | Realisasi Total Pendapatan | Dana Keistimewaan | |
|-------|----------------------------|--------------------|----------------------------------|
| | | Realisasi (Rp) | Dais/ Total Pendapatan (%) |
| 2013 | 2,583,056,763,524.01 | 115,696,326,500.00 | 4.48% |
| 2014 | 3,139,871,880,417.16 | 357,965,628,003.00 | 11.40% |
| 2015 | 3,400,014,811,777.00 | 400,250,905,939.00 | 11.77% |
| 2016 | 3,899,192,985,313.51 | 477,494,515,166.00 | 12.25% |
| 2017 | 5,085,241,219,288.27 | 784,272,397,752.00 | 15.42% |
| 2018 | 5,443,179,144,512.93 | 973,435,532,429.00 | 17.88% |

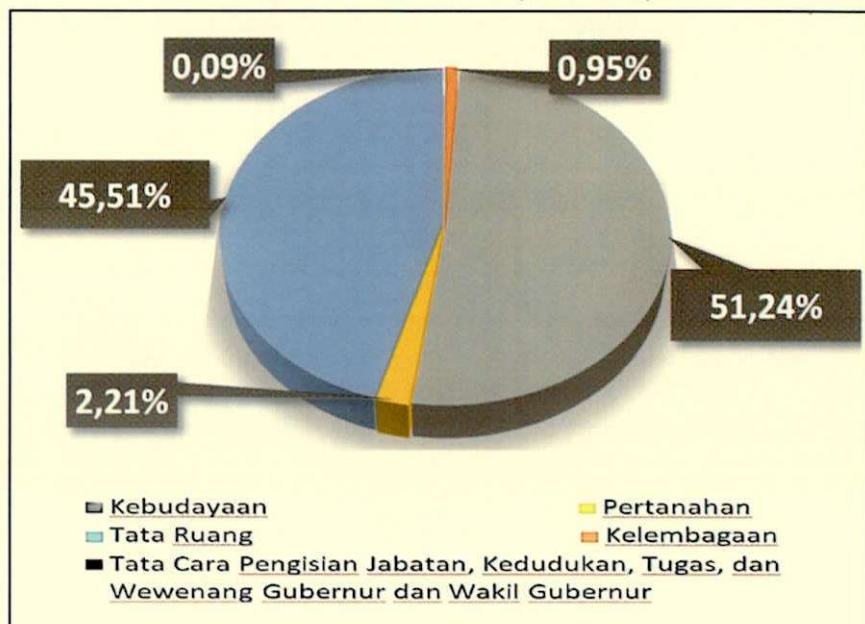
Sumber: LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Jika dibandingkan dengan alokasi Dana Otonomi Khusus Papua, Papua Barat dan Aceh, alokasi Dana Keistimewaan DIY adalah yang terendah. Meski demikian, Pemerintah DIY terus berupaya melakukan berbagai perbaikan di dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Keistimewaan DIY agar tujuan Dana Keistimewaan sebagaimana tertuang dalam UU No. 13 Tahun 2012 dapat tercapai dengan baik.

2.2. Alokasi Dana Keistimewaan DIY pada Masing-Masing Urusan

Komposisi Dana Keistimewaan DIY berdasarkan persentase realisasi pada masing-masing urusan selama kurun waktu 2013 sampai dengan 2018 digambarkan pada grafik berikut.

Grafik 2. Komposisi Dana Keistimewaan DIY pada Masing-Masing Urusan TA 2013 s.d. 2018 (%Realisasi)



Sumber: LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Grafik 2 di atas menunjukkan bahwa urusan Kebudayaan merupakan urusan dengan nilai realisasi terbesar yaitu mencapai Rp1,57 triliun atau 51,24% dari total realisasi Dana Keistimewaan tahun 2013 sampai dengan tahun 2018. Kemudian, persentase realisasi terbesar kedua adalah Urusan Tata Ruang. Total realisasi Urusan Tata Ruang mencapai Rp1,39 triliun atau sebesar 45,51%. Selain kedua urusan tersebut, tiga urusan lainnya hanya memiliki total persentase realisasi sebesar 3,25%, meliputi: Urusan Pertanahan dengan realisasi sebesar Rp67,72 miliar atau 2,21%; Urusan Kelembagaan dengan realisasi sebesar Rp29,06 miliar atau 0,95%; dan Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang

Gubernur dan Wakil Gubernur dengan realisasi sebesar Rp2,74 miliar atau 0,09%.

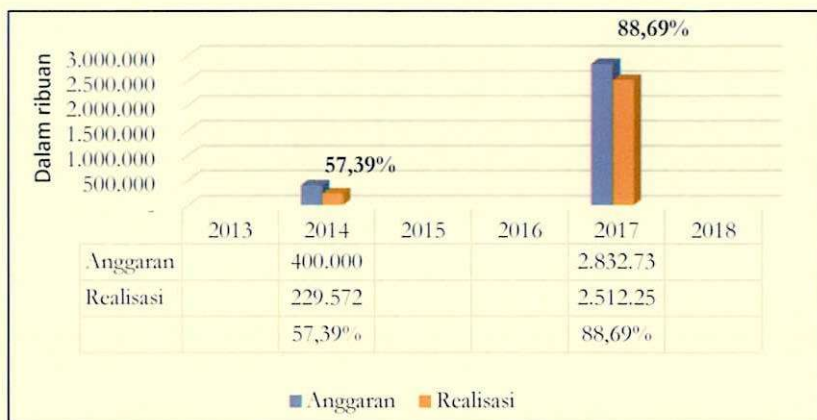
Sebagai urusan dengan alokasi anggaran yang terbesar, Urusan Kebudayaan memiliki jumlah program dan kegiatan serta jumlah SKPD pengampu terbanyak, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Selain menjadi urusan keistimewaan, Urusan Kebudayaan juga merupakan urusan wajib pemerintahan DIY. Dinas Kebudayaan DIY selaku SKPD yang mendapat tugas secara langsung dari gubernur untuk menjalankan kewenangan keistimewaan sebagaimana dijelaskan dalam UU Keistimewaan DIY harus memiliki *grand design* dan *roadmap* dalam mengelola dana keistimewaan tersebut. Selain itu, diperlukan juga alat untuk mengukur tingkat capaian kinerja Dana Keistimewaan DIY agar tujuan pengalokasian Dana Keistimewaan DIY dapat dinilai sehingga dapat mempermudah pelaksanaan monitoring dan evaluasi Dana Keistimewaan DIY guna perbaikan di masa mendatang.

2.3. Urusan Dana Keistimewaan

- **Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur**

Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan untuk memperoleh kepastian hukum dalam hal pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Target Pemerintah DIY ialah menjamin adanya fondasi hukum yang kuat dalam urusan keistimewaan ini. Pemerintah DIY telah menerbitkan Perdas Nomor 1 Tahun 2013 yang mengatur secara umum tentang kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam mendukung pelaksanaan Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 2013 sampai dengan 2018, Pemerintah Provinsi DIY mengalokasikan Dana Keistimewaan pada urusan tersebut sebagai berikut:

Grafik 3. Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur TA 2013-2018



Sumber : LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Program dan kegiatan Dana Keistimewaan untuk Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur hanya dianggarkan di tahun 2014 dan 2017. Pada tahun 2014, urusan tersebut direalisasikan melalui Program Optimalisasi Penyelenggaraan Pemerintahan (Keistimewaan), dengan nilai realisasi sebesar Rp229.572.000,00 atau 57,39% dari anggaran sebesar Rp400.000.000,00, sedangkan realisasi fisiknya telah mencapai 100%. Anggaran tersebut digunakan untuk mendukung kegiatan penyusunan *draft* Perdais Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Kemudian, pada tahun 2015, Pemerintah DIY menerbitkan Perdais Nomor 2 Tahun 2015 yang mengatur tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa yang menetapkan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ditentukan melalui mekanisme penetapan setiap 5 tahun terhadap Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur.

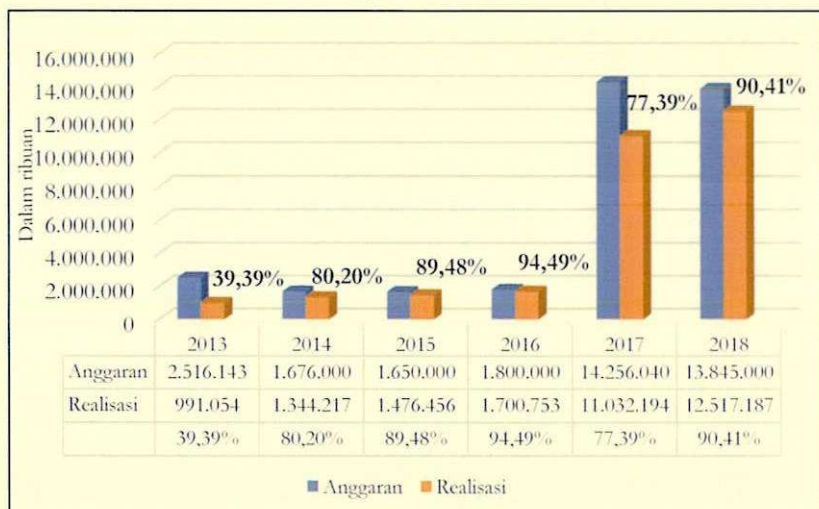
Pada tahun 2017, Dana Keistimewaan DIY yang dianggarkan untuk Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur adalah sebesar Rp2.832.737.000,00 dengan realisasi sebesar Rp2.512.257.981,00 (88,69%) yang digunakan

untuk persiapan tata kelola kegiatan koordinasi penetapan dan pengesahan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, serta untuk rapat paripurna penyampaian visi misi calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur.

- **Urusan Kelembagaan**

Urusan Kelembagaan 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. Urusan ini telah diatur secara umum dalam Perdas Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan secara khusus diatur dalam Perdas Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian dicabut dan diganti dengan Perdas Nomor 1 Tahun 2018. Dalam mendukung pelaksanaan Urusan Kelembagaan, sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 Pemerintah Provinsi DIY telah mengalokasikan anggaran Urusan Kelembagaan sebagaimana terlihat pada Grafik 4 berikut.

Grafik 4. Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Kelembagaan TA 2013-2018



Sumber : LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Alokasi anggaran keistimewaan di bidang kelembagaan salah satunya digunakan untuk mereviu budaya kerja pemerintah daerah guna meningkatkan profesionalitas ASN DIY demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel serta berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pada tahun 2013-2016, pelaksanaan keistimewaan terfokus pada Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Daerah, yang terdiri dari enam kegiatan yang diampu oleh Biro Organisasi. Kemudian sejak tahun 2017, meningkat menjadi 11 program dan 20 kegiatan yang diampu oleh lima SKPD yaitu Biro Organisasi, Biro Hukum, Sekretariat DPRD, Sekretariat Parampara Praja, dan Asisten Keistimewaan, sehingga pada tahun 2017 terjadi peningkatan anggaran yang signifikan dibandingkan dengan anggaran urusan kelembagaan tahun 2013-2016.

Ketercapaian pelaksanaan urusan keistimewaan bidang kelembagaan ditandai dengan ditetapkannya Perdas DIY No.1 Tahun 2018 dan berbagai Peraturan Gubernur, salah satunya yaitu Pergub DIY yang mengatur penugasan Urusan Keistimewaan sebagai pedoman penyusunan struktur kelembagaan, tugas dan fungsi pemerintah kabupaten/kota serta pemerintah desa dalam hal penyelenggaraan urusan keistimewaan. Selain itu, pada tanggal 18 April 2018 disahkan Pergub DIY No. 20 tahun 2016 tentang Parampara Praja. Parampara Praja merupakan lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur untuk membuat kebijakan sesuai dengan amanat yang ada dalam Undang-Undang Keistimewaan. Dalam mendukung terwujudnya sasaran pembangunan tahun 2018, Sekretariat Parampara Praja memiliki Program Peningkatan Pelayanan Parampara Praja dengan kegiatan berupa Penyusunan Rekomendasi Urusan Keistimewaan. Parampara Praja akan memfasilitasi kebutuhan data, informasi dan kajian terhadap isu-isu penting dan semua permasalahan yang terkait dengan keistimewaan sebagai bahan dukungan terhadap kajian saran pertimbangan yang akan disampaikan kepada Gubernur.

- **Urusan Kebudayaan**

Salah satu semangat dari pelaksanaan keistimewaan DIY adalah menjadikan filosofi budaya sebagai dasar pembangunan di segala bidang dan diharapkan dapat berkontribusi dalam meningkatkan kemakmuran masyarakat. Sesuai amanat UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Urusan Kebudayaan diatur melalui Perda No.3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Selain itu, Urusan Kebudayaan di DIY juga diatur dalam beberapa peraturan daerah, antara lain Perda DIY No.4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta dan Perda DIY No.6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya. Perda DIY No.4 Tahun 2011 dibentuk untuk melaksanakan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara Perda DIY No. 6 Tahun 2012 dibentuk selain untuk melaksanakan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007, tetapi juga untuk melaksanakan UU No.11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

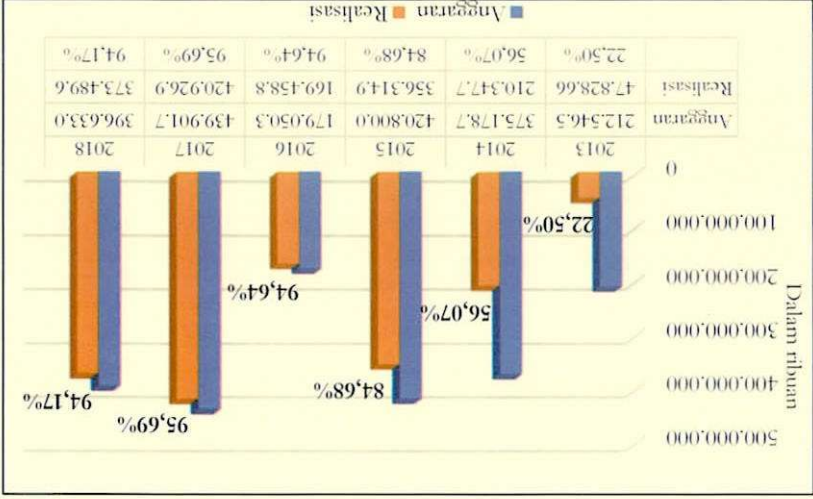
Urusan Kebudayaan sebagai urusan pemerintahan konkuren maupun sebagai urusan keistimewaan tidak dibedakan secara jelas dalam peraturan daerah atau peraturan daerah istimewa karena pada bagian mengingat, baik yang tercantum pada peraturan daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tentang pemerintahan daerah maupun peraturan daerah istimewa yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang tentang keistimewaan, sama-sama menyebutkan kedua undang-undang tersebut. Walaupun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mendefinisikan kewenangan keistimewaan sebagai kewenangan tambahan, namun dalam praktiknya kewenangan keistimewaan juga mencakup kewenangan pokok sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang pemerintahan daerah.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Urusan Kebudayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta secara tidak langsung berubah menjadi urusan keistimewaan, karena program dan

kegiatan terkait urusan kebudayaan dibelanjakan menggunakan dana keistimewaan (kecuali untuk pengeluaran rutin).

Dalam mendukung pelaksanaan Urusan Kebudayaan, Pemerintah Provinsi DIY mengalokasikan anggaran Urusan Kebudayaan sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 sebagaimana terlihat pada Grafik 5 berikut.

Grafik 5. Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Kebudayaan TA 2013-2018



Sumber: LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Berdasarkan Grafik 5 di atas, terlihat bahwa secara komprehensif sejak tahun 2013 sampai dengan 2018 alokasi anggaran dalam Urusan Kebudayaan cenderung meningkat walaupun sempat mengalami penurunan pada tahun 2016 dan 2018. Pada tahun 2016, anggaran Urusan Kebudayaan mengalami penurunan sebesar 135%, dari Rp420.800.000.000 pada tahun 2015 menjadi Rp179.050.365.000. Penurunan tersebut disebabkan adanya pengalihan pertuntukan Dana Keistimewaan dari urusan kebudayaan ke non urusan kebudayaan seperti agraria, tata ruang, dan lain-lain. Hal tersebut disebabkan cukup besarnya pengalokasian anggaran urusan kebudayaan pada tahun anggaran 2013 sampai tahun 2016 sehingga perlu ada pemerataan pada fungsi/urusan lainnya. Selain itu, terdapat juga persoalan pertambahan

sultan ground dan *paku alaman ground* sehingga fokus penggunaan Dana Keistimewaan dialihkan kepada urusan pertanahan¹. Pada tahun 2017, Dana Keistimewaan pada Urusan Kebudayaan kembali mengalami peningkatan 145,68% menjadi sebesar Rp439.901.748.000 dan kemudian mengalami sedikit penurunan 11% di tahun 2018 menjadi sebesar Rp396.633.000.000.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa Urusan Kebudayaan pada Dana Keistimewaan memiliki proporsi anggaran terbesar dibandingkan dengan urusan-urusan lainnya, namun anggaran Urusan Kebudayaan ini tidak hanya digunakan oleh Dinas Kebudayaan saja, tetapi juga digunakan oleh beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), seperti Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, Museum Sonobudoyo, Dinas Kebudayaan Kulonprogo, Dinas Kebudayaan Kabupaten Bantul dan SKPD lainnya, yang dikoordinasi oleh Dinas Kebudayaan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dan sekaligus merangkap sebagai Pengguna Anggaran.

Capaian Dana Keistimewaan DIY Urusan Kebudayaan diantaranya berupa perkembangan jumlah desa budaya, pendampingan Desa Budaya, Desa/Kelurahan rintisan budaya, Jaga Warga, Film Masuk Desa Budaya, Wana desa, Bersih Sungai yang diadopsi dari Merti Kali, Jogja Kota Batik, Wayang Durasi Singkat Museum Sonobudoyo, Diplomasi Budaya, Gerakan wajib Kunjung Museum, Museum *Go to Mall*, Pentas Adiluhung, Simponi Keistimewaan, Sekolah Basis Budaya, Laboratorium Budaya, Anugerah Budaya, Gebyar Museum Pleret, Pembangunan Ekosistem Kultural DIY Berbasis Digital (CCTV Budaya di 31 titik dan *High Speed Mesh Hotspot* di 23 titik serta WIFI UMKM di 51 titik), dan lain sebagainya.

Disamping berbagai capaian tersebut, hingga saat ini fokus urusan kebudayaan yang dimaksud dalam konteks keistimewaan sendiri masih abstrak dikarenakan undang-undang mengenai kebudayaan masih tergolong baru. Pada Mei 2017, baru dilakukan pengesahan atas

¹ Nyimas Latifah Letty Aziz, “Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat”, disampaikan dalam diskusi dengan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 27 November 2019.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan sehingga turunan atas undang-undang tersebut belum ada. Pada awal pengalokasiannya, Dana Keistimewaan urusan kebudayaan digunakan untuk pembelian alat-alat dan pembiayaan kegiatan budaya yang bersifat seremonial, dimana kegiatan-kegiatan tersebut sebenarnya dapat didanai dari anggaran lain atau bahkan dari masyarakat sendiri.²

• Urusan Pertanahan

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Urusan Pertanahan menjadi salah satu urusan keistimewaan yang diamanahkan. Sejak tahun 2013 sampai dengan 2018, Urusan Pertanahan mendapatkan total alokasi anggaran dari Dana Keistimewaan sebesar Rp67.715.635.830,00 atau 2,21% dari total anggaran Dana Keistimewaan. Rincian Dana Keistimewaan DIY untuk Urusan Pertanahan ditunjukkan pada Grafik 6 berikut.

Grafik 6. Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Pertanahan TA 2013-2018



Sumber : LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

² Nyimas Latifah Letty Aziz, “Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat”, disampaikan dalam diskusi dengan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 27 November 2019.

Anggaran Dana Keistimewaan Urusan Pertanahan sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 cenderung mengalami peningkatan. Peningkatan signifikan terjadi pada tahun 2014 sebesar Rp23.000.000.00 dari sebelumnya (tahun 2013) sebesar Rp6.300.000.000 atau meningkat 265,08%. Peningkatan signifikan tersebut juga disebabkan adanya permasalahan terkait *sultan ground* dan *paku alaman ground*. Dengan adanya UU Keistimewaan maka terjadi tumpang tindih regulasi dimana secara nasional urusan pertanahan mengacu pada UU Agraria tetapi secara lokal mengacu kepada UU Keistimewaan yang menghidupkan kembali status *sultan ground* dan *paku alaman ground*. Tumpang tindih regulasi tersebut mengakibatkan masyarakat yang tinggal di wilayah *sultan ground* dan *paku alaman ground* dikenakan dua kewajiban perpajakan yaitu kewajiban membayar pajak kepada istana (meskipun secara nominal tidak terlalu besar) dan kewajiban membayar pajak kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN)³. Permasalahan tersebut juga akhirnya menyebabkan realisasi Dana Keistimewaan pada Urusan Pertanahan saat itu hanya 31,92% atau sebesar Rp7.342.139.000. Namun, saat ini telah dilakukan kesepakatan antara BPN dan Pemprov DIY terkait permasalahan pertanahan tersebut.⁴

Setelah adanya peningkatan anggaran Dana Keistimewaan pada Urusan Pertanahan di tahun 2014 dan diikuti dengan terjadinya permasalahan tersebut di atas, maka pada tahun 2015 pengalokasian Dana Keistimewaan pada Urusan Pertanahan diturunkan menjadi sebesar Rp10.600.000.000. Selanjutnya, sejak tahun 2016 sampai dengan 2018, alokasi Dana Keistimewaan pada Urusan Pertanahan terus mengalami peningkatan hingga mencapai Rp23.040.388.000 di tahun 2018.

Pasal 45 Perda No 1 Tahun 2013 mengatur tentang kewenangan umum Pemerintah Daerah DIY dalam urusan pertanahan, diantaranya izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian

³ Nyimas Latifah Letty Aziz, “Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat”, disampaikan dalam diskusi dengan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 27 November 2019.

⁴ Kemendagri, “Penggunaan Dana Otsus Aceh dan Dana Istimewa DIY”, disampaikan dalam diskusi dengan Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara DPR RI, 28 November 2019.

sengketa tanah garapan, dan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Kemudian Pasal 50 Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2013 mengatur tentang kewenangan khusus Pemerintah Daerah DIY dalam pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, yang dilakukan dengan:

1. Memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten; dan
2. Memfasilitasi pembentukan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Urusan Pertanahan dalam UU No.13 Tahun 2012 dan Perdas DIY No.1 Tahun 2013 ditindaklanjuti dengan ditetapkan Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Seluruh bidang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten pada dasarnya dapat dikelola dan dimanfaatkan dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang ada dalam peraturan perundangan. Dalam Pasal 3 Perdas DIY No.1 Tahun 2017 dijelaskan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan/atau untuk kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dimaksud, meliputi: penatausahaan, pemeliharaan dokumen, dan pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan pemanfaatan, berupa perlindungan, penggunaan dan pelepasan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Capaian Pemerintah DIY dalam urusan pertanahan diantaranya adalah telah adanya *Grand Design* perencanaan urusan pertanahan, telah terinventarisasinya data tanah kasultanan dan kadipaten di 4 kabupaten dan 1 kota serta data tanah desa di 4 Kabupaten, sertifikat atas tanah kasultanan dan kadipaten telah terdaftar (7.928 bidang) dan terbit (3.870 bidang), terbitnya 614 rekomendasi kekancingan (surat pemberian hak pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten dengan jangka waktu tertentu), sistem otomasi untuk layanan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten, dan terpeliharanya 13.503 dokumen pertanahan, tersusunnya Deliniasi Peta Desa, terinputnya Data Spasial Tanah Kesultanan dan Kadipaten dalam sistem informasi pertanahan, serta

telah tersusunnya rekomendasi penanganan dan penyelesaian sengketa pertanahan

Namun demikian, masih terdapat permasalahan pada sektor pertanahan di DIY yang diungkap dalam RPJMD 2017-2022. Secara umum permasalahan sektor pertanahan di DIY tidak dapat dilepaskan dari persoalan perkembangan wilayah sebagaimana terjadi di wilayah-wilayah lain dan adanya keistimewaan urusan pertanahan. Berkenaan dengan hal tersebut permasalahan sektor pertanahan di DIY berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, objeknya dapat diklasifikasikan menjadi 2 kelompok, yakni:

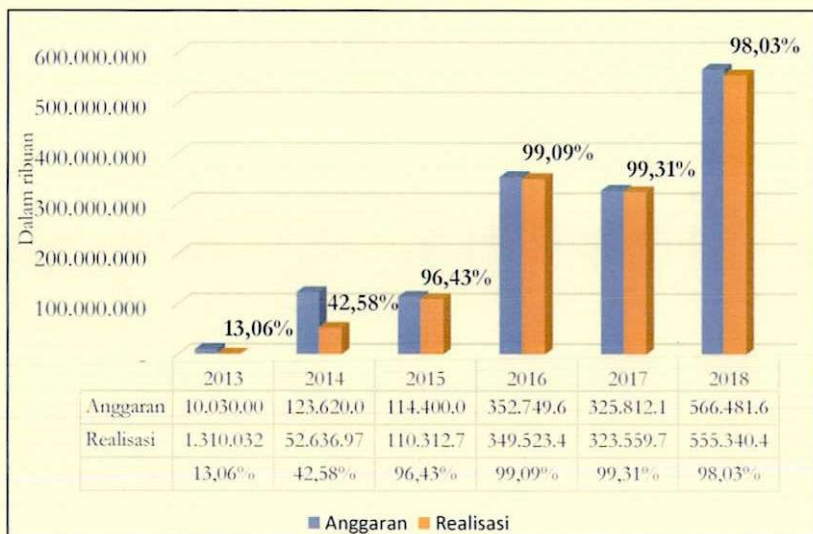
1. Permasalahan yang bersifat umum dan terkait dengan masyarakat luas diantaranya:
 - a. Tingginya alih fungsi penggunaan tanah pertanian ke non pertanian;
 - b. Tingginya fragmentasi tanah-tanah pertanian;
 - c. Tidak terkendalinya harga tanah;
 - d. Belum semua bidang-bidang tanah mempunyai alas hak;
 - e. Belum optimalnya sistem informasi pertanahan berbasis bidang-bidang tanah;
 - f. Masih terjadinya sengketa dan konflik pertanahan.
2. Permasalahan yang terkait dengan tanah kasultanan dan tanah kadipaten diantaranya:
 - a. Belum semua bidang tanah kasultanan dan tanah kadipaten mempunyai alas hak;
 - b. Pemeliharaan dokumen tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang belum optimal;
 - c. Pengawasan yang belum optimal terhadap pemanfaatan bidang tanah kasultanan dan tanah kadipaten;
 - d. Pelindungan terhadap tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang belum optimal;
 - e. Penggunaan bidang tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang belum sesuai dengan peraturan perundangan; dan
 - f. Pelepasan tanah kasultanan dan tanah kadipaten (termasuk tanah desa) yang menuai sengketa dan konflik.

- **Urusan Tata Ruang**

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten menurut UU No 13 Tahun 2012 Pasal 32 ayat (5) dan Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2017 Pasal 3 ayat (1) ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam ketentuan lebih lanjut mengenai tata ruang DIY dituangkan dalam Perdais DIY Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dalam Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa pengaturan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan pula untuk hal yang sama dan ditambah untuk kelestarian lingkungan serta dipergunakan untuk membangun harmonisasi dengan Satuan Ruang lainnya. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang tersebut terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Urusan Tata Ruang, merupakan urusan kewenangan dengan realisasi terbesar kedua setelah Urusan Kebudayaan dengan total alokasinya mencapai Rp1,39 triliun atau sebesar 45,51% dari total Dana Keistimewaan selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 dengan rincian pada Grafik 7. Perdais DIY Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan DIY menyatakan jika Dinas Pertanahan dan Tata Ruang mewadahi urusan pertanahan dan tata ruang, baik urusan wajib maupun urusan keistimewaan. Berikut Dana Keistimewaan pada Urusan Tata Ruang dari tahun 2013 sampai dengan 2018.

Grafik 7. Anggaran dan Realisasi Dana Keistimewaan DIY Urusan Tata Ruang TA 2013-2018



Sumber : LKPD Provinsi DIY TA 2013-2018 (audited)

Terdapat beberapa aspek tata ruang yang perlu diperhatikan dalam perencanaan dan pelestarian Kawasan Strategis Keistimewaan, seperti sarana prasarana yang saling menunjang dan harus direncanakan dengan baik. Sarana prasarana yang baik dan sesuai konteks kawasan menjadikan perkotaan Yogyakarta sebagai kawasan yang merepresentasikan nilai dasar filosofi Keistimewaan Yogyakarta dengan mensinergikan aspek fisik dan pelestarian lainnya. Penataan ruang Urusan Keistimewaan, meliputi penataan sistem transportasi pada 13 kawasan cagar budaya yakni kawasan Malioboro, Kota Baru, Kraton, Pakualaman, Kotagede, Imogiri, Pleret, Parangtritis, Prambanan, Merapi, Sokoliman, Nglanggeran, dan Perkotaan Wates (LKPD DIY, 2018).

Terdapat beberapa capaian dari Pemerintah DIY untuk urusan tata ruang dari Dana Keistimewaan, diantaranya: 1) Tertatanya transportasi perkotaan (*heritage city*), berupa: a) 2.000 m² kawasan parkir abu bakar ali; b) Penataan *pedestrian way* alun-alun kidul (500 m²) dan kawasan Malioboro serta Margomulyo (2.200 m²); c) Pengerasan jalan 1.141 m²

dan pembangunan tempat parkir 1.626 m² kawasan pleret; 2) Pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan (JJLS) di DIY, yang diantaranya berupa: a) Terbangunnya JJLS sepanjang 116,07 km; b) Pembebasan lahan seluas 2.058.451 m² dari total kebutuhan seluas 3.771.182 m²; c) Terbangunnya trase baru sepanjang 36,2 km; dan d) Jalan yang sudah terbangun 4 lajur sepanjang 2,6 km dan 2 lajur sepanjang 66,79 km; 3) Terdapat 18 SRS yang telah ditetapkan, 7 SRS diantaranya sudah dibuat kajiannya berupa materi teknis dan naskah akademik, antara lain: Kraton, Puro Pakualaman, Sumbu Filosofi, Masjid dan Makam Raja Mataram di Kotagede, Kotabaru, Mesjid Pathok Ngoro, dan Perbukitan Menoreh (Kemendagri, 2020).

Diantara capaian tersebut, terdapat beberapa kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan urusan tata ruang di Provinsi DIY, yaitu tidak terdapat pemisahan antara tata ruang secara umum dengan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten dimana keduanya saling berintegrasi. Hal tersebut mengingat bahwa objek dan tujuan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan dan tata ruang adalah sama. Dengan demikian, apa yang menjadi sasaran strategis urusan tata ruang secara umum dapat sejalan dengan urusan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten.

2.4. Akuntabilitas Dana Keistimewaan DIY

• Akuntabilitas Kinerja Pemerintah DIY

Salah satu tujuan dari Keistimewaan DIY berdasarkan UU No.13 Tahun 2012 adalah mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good governance*), yang diantaranya diwujudkan melalui akuntabilitas kinerja Pemerintah DIY. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban atas keberhasilan atau pun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dikerjakan secara berkala (Mardiasmo, 2009). Akuntabilitas juga diperlukan untuk mengukur efektivitas dan efisiensi atas pencapaian *outcome* terhadap penggunaan anggaran dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Capaian akuntabilitas Pemerintah DIY sejak era keistimewaan telah cukup baik. Pada tahun 2014 sampai dengan 2017, Pemerintah DIY

memperoleh predikat A atau terbaik nasional dan pada tahun 2018 untuk pertama kali secara nasional mendapat predikat AA atas Laporan Hasil Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LHE SAKIP). Capaian akuntabilitas yang baik tersebut merupakan modal awal dalam menjamin pengelolaan keuangan negara/daerah, termasuk Dana Keistimewaan DIY yang telah dilakukan secara akuntabel dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah DIY juga dapat dilihat dari perolehan opini BPK RI atas Laporan Keuangannya. Provinsi serta Kabupaten/Kota di DIY merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan perolehan opini yang baik. Perolehan opini Pemerintah Daerah DIY pada tahun 2010 masih banyak yang mendapatkan opini WDP. Namun, pada tahun 2012 sampai dengan 2018 Pemerintah Daerah DIY mulai mengalami peningkatan opini, Provinsi DIY telah memperoleh Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Begitu juga dengan kabupaten/kota di Provinsi DIY, hampir seluruh kabupaten/kota telah memperoleh Opini WTP, kecuali Kabupaten Gunung Kidul, baru pada tahun 2015 dapat memperbaiki perolehan opininya menjadi WTP dari sebelumnya (2013 dan 2014) memperoleh Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Berikut tersaji perolehan opini atas LKPD Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota di Provinsi DIY TA 2010-2018.

Tabel 3. Perolehan Opini Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota di Provinsi DIY TA 2010-2018

| Opini | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|------|
| Prov. DIY | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| Kab. Bantul | WDP | WDP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| Kab. Gunung Kidul | WDP | WDP | WDP | WDP | WDP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| Kab. Kulon Progo | WDP | WDP | WDP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| Kab. Sleman | WDP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| Kab. Yogyakarta | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP-DPP | WTP | WTP | WTP | WTP |

Sumber : IHPS I 2019 (diolah)

Perolehan opini Pemerintah DIY yang sudah baik tersebut mencerminkan bahwa pengelolaan keuangan serta penyajian laporan keuangan Pemerintah DIY telah dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- **Temuan dan Permasalahan Dana Keistimewaan DIY berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK RI**

Meskipun Pemerintah Provinsi DIY telah mendapatkan opini yang baik atas Laporan Keuangannya, namun masih terdapat permasalahan yang menjadi temuan BPK RI, khususnya terkait Dana Keistimewaan. Permasalahan tersebut diantaranya sebagai berikut:

1. Pada TA 2015 terdapat perencanaan pengadaan Truk Penyapu Jalan (*road sweeper*) sebanyak dua unit senilai Rp4.809.558.655,00 tidak sesuai dengan ketentuan karena tidak didukung dengan analisis kebutuhan yang memadai yang dituangkan dalam Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD), sehingga saat *road sweeper* diterima pada 22 Juni 2015 sampai dengan pemeriksaan berakhir 31 Desember 2015 belum digunakan karena pengadaan *road sweeper* belum menjadi kebutuhan yang bersifat mendesak.
2. Pada TA 2016, terdapat indikasi kerugian daerah sebesar Rp965.000,00 atas kekurangan volume dari Pekerjaan Peningkatan Jalan Perwakilan Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo yang dibiayai dari Dana Keistimewaan.
3. Pada TA 2017, terdapat indikasi kerugian daerah senilai Rp1.943.360,88 dari kelebihan pembayaran atas item pekerjaan Laston Lapis Aus (AC-WC) paket Pekerjaan Peningkatan Ruas Jalan Pengasih – Waduk Sermo di Kabupaten Kulon Progo dengan nilai kontrak Rp7.099.317.009,45 (termasuk PPN) yang dibiayai dari Dana Keistimewaan.
4. Pada TA 2018, terdapat kekurangan volume senilai Rp34.033.083,70 atas Pekerjaan Peningkatan Ruas Jalan Bantul-Srandakan yang dibiayai dari Dana Keistimewaan dengan nilai pekerjaan sebesar Rp19.003.353.000,00.

Dengan makin besarnya anggaran untuk Dana Keistimewaan, dibutuhkan komitmen dari pihak terkait khususnya Pemerintah Provinsi DIY agar dalam pengelolaannya dilakukan secara akuntabel dan transparan serta dikelola secara hati-hati agar program dan kegiatan yang dikerjakan dari Dana Keistimewaan terhindar dari kerugian.

2.5. Analisis Indikator Dalam Mengukur *Outcome* Dana Keistimewaan DIY

Meskipun masih terdapat beberapa permasalahan, namun secara keseluruhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah DIY telah dilaksanakan dengan baik. Pekerjaan rumah Pemerintah DIY selanjutnya adalah mendorong dan mendukung serta berupaya agar pengelolaan keuangan, khususnya pengelolaan Dana Keistimewaan dapat mencapai *outcome* sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan agar apa yang telah Pemerintah DIY hasilkan khususnya yang bersumber dari Dana Keistimewaan, dapat memberikan dampak positif kepada kesejahteraan seluruh masyarakat DIY.

Untuk dapat melihat ketercapaian *outcome* tersebut, maka terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai alat ukur penilaian, antara lain:

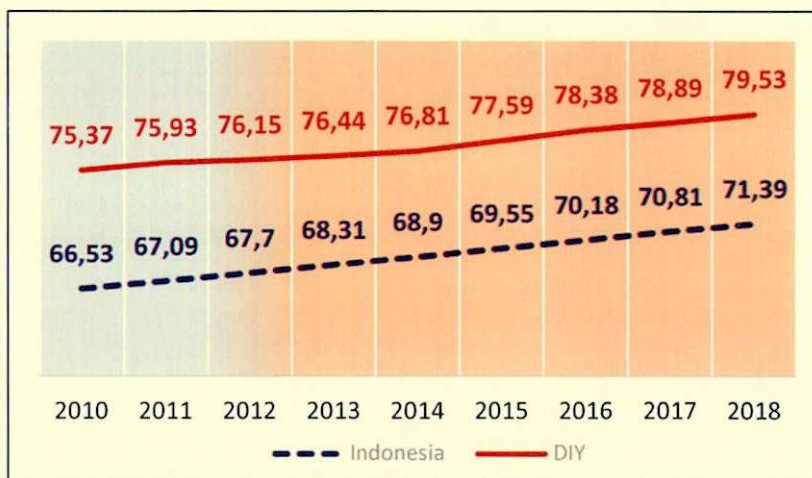
- **Indeks Pembangunan Manusia (IPM)**

Kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat merupakan salah satu tujuan dalam UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Hal tersebut dapat diwujudkan melalui kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan pengembangan kemampuan masyarakat. Hal tersebut salah satunya dapat diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya.

Pembangunan sumber daya manusia di DIY terus mengalami kemajuan, bahkan levelnya melebihi IPM nasional dan menjadi yang tertinggi kedua setelah DKI Jakarta. Terlihat bahwa sebelum maupun sesudah adanya Keistimewaan, IPM DIY terus mengalami pertumbuhan, IPM

DIY meningkat dari 76,44 pada tahun 2013 menjadi 79,53 pada tahun 2018, dengan rata-rata pertumbuhannya sebesar 0,61 poin per tahun dan statusnya berada pada posisi ‘tinggi’ (kriteria UNDP untuk level IPM 70-80).

Grafik 8. Perkembangan IPM Provinsi DIY Tahun 2010-2018



Sumber: BPS, 2019 (diolah)

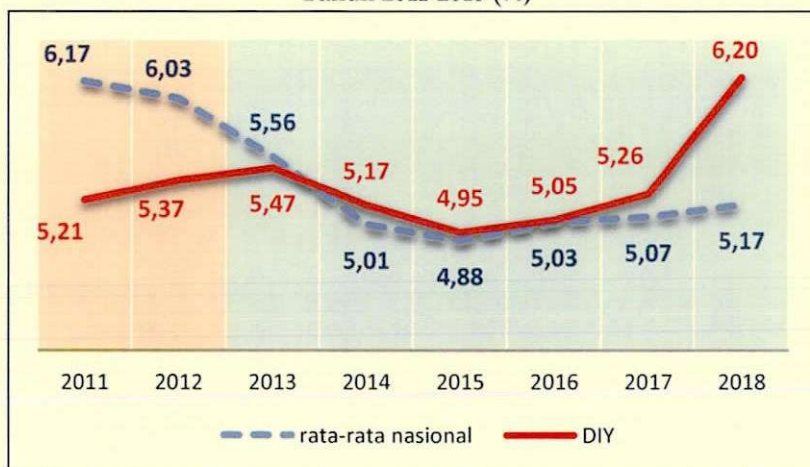
Nilai IPM yang tinggi tersebut menggambarkan bahwa harapan hidup, harapan dan rata-rata lama sekolah, serta pengeluaran per kapita di DIY tergolong tinggi dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia. BPS DIY memberikan catatan bahwa peningkatan IPM DIY dipengaruhi oleh peningkatan semua komponen penyusunnya. Harapan hidup yang tinggi tidak terlepas dari faktor nilai dan budaya masyarakat DIY yang cenderung memiliki tingkat kebahagiaan yang memadai, dengan nilai-nilai kepasrahan, *urimo*, serba cukup, dan etika budaya Jawa.

- ### **Pertumbuhan Ekonomi**

Untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera perlu didukung oleh perekonomian yang bertumbuh dan diharapkan dapat berkontribusi pada kenaikan pendapatan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi tersebut, merujuk pada pendekatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang menunjukkan kinerja perekonomian suatu wilayah. Laju

pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY selama kurun waktu 2011-2018 ditunjukkan pada grafik berikut:

**Grafik 9. Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi DIY
Tahun 2011-2018 (%)**

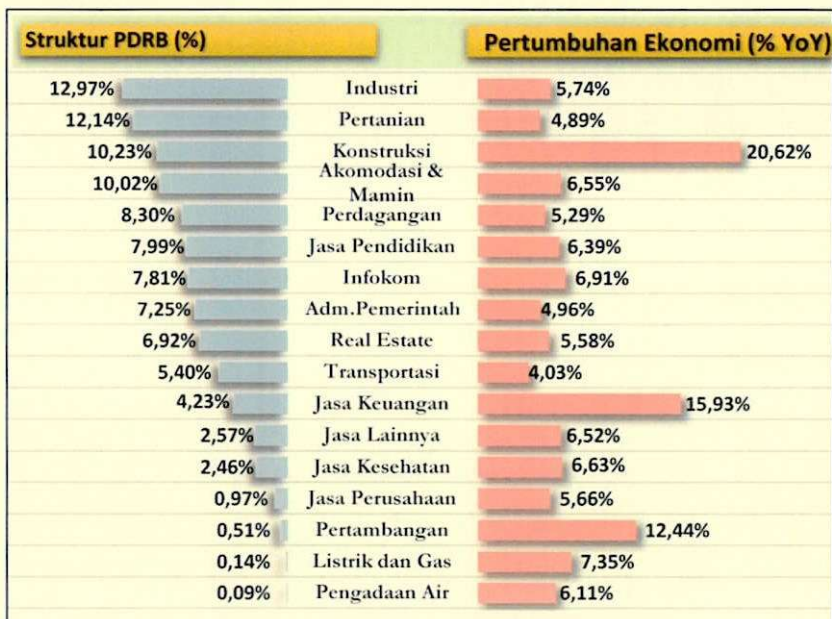


Sumber : BPS, 2019 (diolah)

Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) DIY selama tahun 2011 sampai dengan tahun 2018 cenderung berfluktuasi. Sebelum diterbitkannya UU No.13 Tahun 2012, pertumbuhan ekonomi provinsi DIY menunjukkan adanya peningkatan meskipun angka tersebut masih berada di bawah rata-rata nasional. Kemudian sejak tahun 2014, pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY meskipun mengalami penurunan namun selalu berada di atas rata-rata nasional, bahkan pada tahun 2018 menunjukkan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang signifikan, yaitu mencapai 6,2% atau merupakan capaian pertumbuhan ekonomi tertinggi selama satu dasawarsa terakhir. Selama tahun 2014-2018, sektor penyumbang terbesar PDRB (harga berlaku) secara konsisten adalah industri pengolahan, pertanian, kehutanan, dan perikanan serta penyediaan akomodasi dan makan minum. Namun, pada tahun 2018, sektor konstruksi mengalami pertumbuhan hingga 13,1% dan menjadi salah satu dari dua sektor yang menunjukkan pertumbuhan di atas 10% sehingga sektor konstruksi menjadi salah satu penyumbang pertumbuhan ekonomi terbesar setelah sektor industri pengolahan. Lebih lanjut, data distribusi ekonomi DIY per triwulan I 2019 juga menunjukkan bahwa

ketiga sektor tersebut masih mendominasi kinerja perekonomian di Provinsi DIY sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 10 di bawah ini.

Grafik 10. Struktur PDRB dan Pertumbuhan Ekonomi Menurut Lapangan Usaha Triwulan I- 2019 (%)



Sumber: BPS Provinsi DIY, 2019 (diolah)

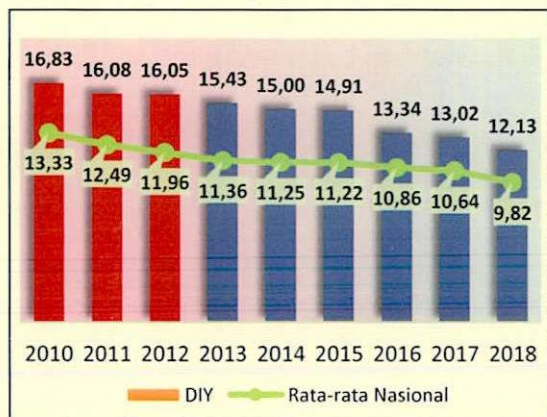
Sektor industri pengolahan, pertanian, kehutanan, dan perikanan serta penyediaan akomodasi dan makan minum masih mendominasi struktur PDRB DIY, namun tingginya laju pertumbuhan ekonomi sektor konstruksi pada tahun 2018 dan 2019 menyebabkan kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB Provinsi DIY semakin meningkat.

- Kemiskinan**

Salah satu tujuan Keistimewaan DIY adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat, yang salah satunya dilaksanakan melalui upaya menurunkan tingkat kemiskinan. Berikut grafik yang menunjukkan perkembangan persentase penduduk miskin di Provinsi DIY dari tahun 2010 sampai

dengan 2018 dan grafik persentase penduduk miskin per kab/kota di DIY.

Grafik 11. Tren Persentase Penduduk Miskin Provinsi DIY Tahun 2013-2018 (%)



Grafik 12. Presentase Penduduk Miskin per Kab/Kota di DIY Tahun 2019 (%)



Sumber : BPS, 2019 (diolah)

Perkembangan persentase penduduk miskin Provinsi DIY selama tahun 2010 sampai dengan tahun 2018 menunjukkan penurunan persentase penduduk miskin. Hal tersebut sejalan dengan angka kemiskinan nasional yang juga mengalami penurunan. Meski demikian, angka tersebut masih berada di atas rata-rata nasional, bahkan DIY menduduki provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi di Pulau Jawa. Jika dilihat lebih lanjut per kabupaten/kota, maka Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Bantul merupakan kabupaten dengan persentase penduduk miskin tertinggi di atas rata-rata Provinsi DIY.

• Ketenagakerjaan

Indikator lain yang dapat mengukur ketercapaian tujuan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan Keistimewaan DIY adalah Tingkat Pengangguran Terbuka (IPT). Kondisi Ketenagakerjaan DIY berdasarkan data BPS menunjukkan bahwa sampai Agustus 2019 jumlah angkatan kerja DIY sebanyak 2.203 juta orang, bertambah sekitar 12,17 ribu orang dibandingkan angkatan kerja pada Agustus 2018. Di sisi lain, tingkat pengangguran di DIY mengalami penurunan

walaupun hanya sebesar 0,21% dari tahun sebelumnya. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) DIY masih cukup baik jika dibandingkan dengan TPT nasional. TPT DIY pada Agustus 2019 sebesar 3,14%, mengalami penurunan 0,21% poin dibanding TPT Agustus 2018 yang mencapai 3,35%. Lebih lanjut, TPT di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan TPT perdesaan. Jika dilihat berdasarkan tingkat pendidikan, TPT terendah sebesar 1,26% terdapat pada penduduk berpendidikan SD ke bawah, sementara TPT tertinggi sebesar 4,56% pada jenjang pendidikan Universitas.

Grafik 13. Tingkat Pengangguran Terbuka DIY Tahun 2010-2018



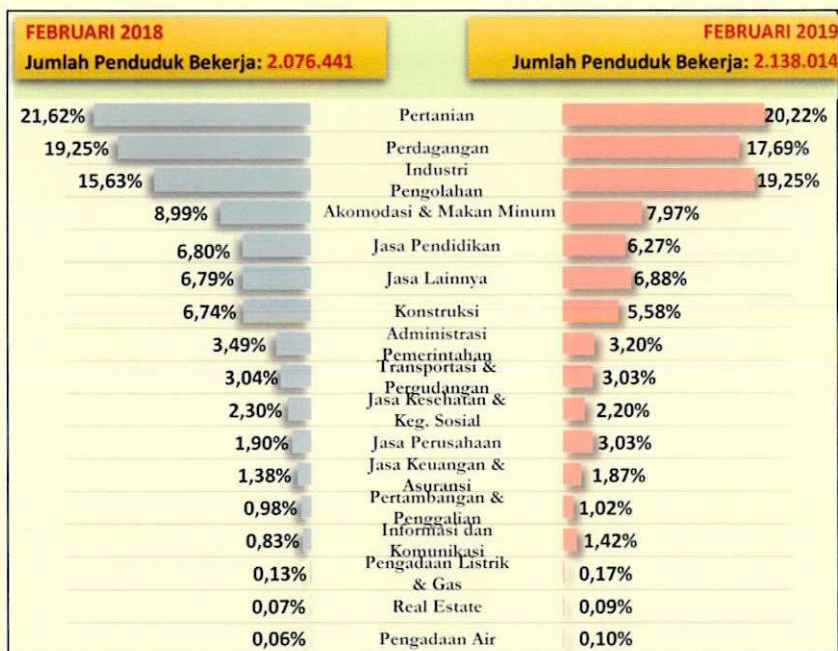
Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019 (diolah)

Pada tahun 2019, jumlah penduduk DIY yang bekerja sebanyak 2.135 juta orang, bertambah 16 ribu orang dari Agustus 2018. Pada Agustus 2019, sebanyak 1.103 juta orang (51,66%) bekerja pada kegiatan informal atau turun 2,75% jika dibandingkan Agustus 2018 sebesar 54,41 persen. Sebagian besar penduduk yang bekerja pada Agustus 2019 adalah pekerja penuh (jam kerja minimal 35 jam per minggu) sebesar 69,3%. Sementara pekerja tidak penuh terbagi menjadi dua, yaitu pekerja paruh waktu (26,69%) dan pekerja setengah menganggur (3,94%).

Struktur ketenagakerjaan di Provinsi DIY berdasarkan data BPS Provinsi DIY per Februari 2019 menunjukkan jika sektor pertanian, perdagangan, dan industri pengolahan merupakan sektor yang paling

banyak menyerap tenaga kerja sebagaimana ditunjukkan pada grafik di bawah ini.

**Grafik 14. Struktur Lapangan Pekerjaan Utama D.I Yogyakarta
(Februari 2018 dan Februari 2019)**

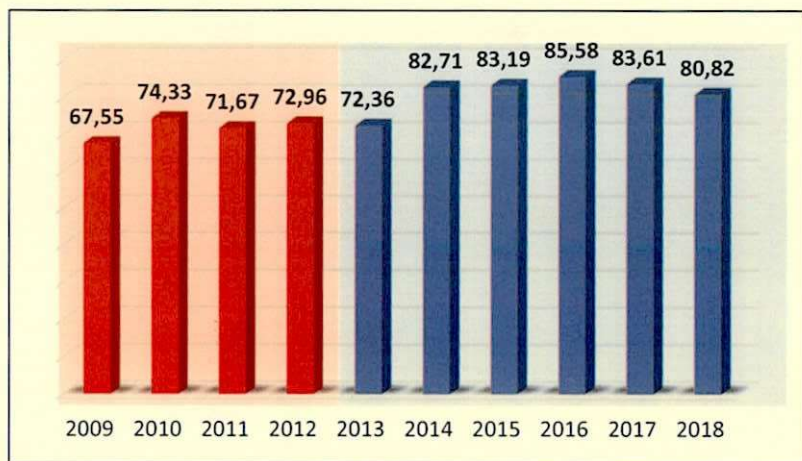


Sumber: BPS Provinsi DIY, 2019 (diolah)

• Indeks Demokrasi Indonesia

Salah satu tujuan dari Keistimewaan DIY adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi DIY diukur melalui Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang merupakan indikator komposit yang dapat menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia. IDI diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan pada tiga aspek, yaitu Kebebasan Sipil, Hak-Hak Politik, dan Lembaga-Lembaga Demokrasi.

Grafik 15. Indeks Demokrasi DIY Tahun 2009-2018



Sumber: Laporan Pelaksanaan Program dan Kebijakan Keistimewaan DIY, 2019 (diolah)

Setelah diterbitkannya UU Keistimewaan DIY, capaian IDI di DIY cenderung meningkat dibandingkan dengan sebelum disahkannya Undang-undang tentang Keistimewaan DIY. Sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2018, capaian IDI di DIY termasuk dalam kategori “Baik” yang ditunjukkan dari nilai indeks di atas 80. Perkembangan IDI di DIY merupakan tanggung jawab bersama termasuk peran masyarakat, DPRD, partai politik, maupun lembaga peradilan dan penegak hukum yang salah satunya didukung dengan alokasi dana keistimewaan untuk mendorong proses demokratisasi pada segala aspek.

- **Gini Ratio**

Selain untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, Keistimewaan DIY juga bertujuan untuk menurunkan tingkat ketimpangan. Perkembangan tingkat ketimpangan yang diukur dengan menggunakan *gini ratio* di Provinsi DIY dari tahun 2010-2019 ditunjukkan pada grafik di bawah ini:

Grafik 16. *Gini Ratio* DIY Tahun 2010-2018



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019 (diolah)

Berdasarkan grafik di atas, dapat disimpulkan bahwa rata-rata tingkat ketimpangan Provinsi DIY sebelum dan sesudah disahkannya Undang-Undang tentang Keistimewaan cenderung berfluktuatif. Bahkan, rata-rata *gini ratio* Provinsi DIY selama tahun 2010 sampai dengan tahun 2019 sebesar 0,43, masih lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata tingkat ketimpangan nasional sebesar 0,40. Masih tingginya *gini ratio* tersebut menunjukkan bahwa keberadaan UU Keistimewaan belum mampu menekan tingkat ketimpangan dan mengoptimalkan pemerataan di DIY.

III. Penutup dan Saran

3.1. Penutup

Dana Keistimewaan DIY merupakan bentuk komitmen negara dalam mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Setelah diterbitkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta, maka pada tahun 2013 dialokasikan Dana Keistimewaan sebesar Rp231,4 miliar dan pada tahun 2019 pagu yang ditetapkan mencapai Rp1,2 triliun dengan total dana yang telah disalurkan selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 sebesar Rp3,11 triliun dan direalisasikan sebesar Rp3,06 triliun.

Pada awal pelaksanaannya, serapan Dana Keistimewaan DIY baik fisik maupun keuangan masih cukup rendah dikarenakan sejumlah kendala seperti belum lengkapnya regulasi urusan keistimewaan, kesiapan pelaksanaan kegiatan di kabupaten/kota terkait dengan pengambilan keputusan dan pola koordinasi, serta belum ada pembatasan waktu verifikasi laporan kinerja. Namun, serapan Dana Keistimewaan DIY semakin membaik dari tahun ke tahun hingga mencapai 96,44% di tahun 2018.

Dari lima urusan yang menjadi wewenang keistimewaan DIY, urusan kebudayaan dan urusan tata ruang menjadi dua urusan dengan proporsi terbesar mencapai 96,75% dari total realisasi Dana Keistimewaan selama tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 sedangkan sebesar 3,25% sisanya direalisasikan untuk urusan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan; dan pertanahan. Hal ini menunjukkan jika pemerintah DIY menaruh perhatian lebih terhadap kebudayaan dan tata ruang DIY.

Dana Keistimewaan DIY sering dihubungkan dengan capaian kesejahteraan yang ditunjukkan dengan indikator-indikator, seperti pertumbuhan ekonomi, IPM, tingkat kemiskinan dan sebagainya. Laju pertumbuhan ekonomi DIY cenderung berfluktuasi dan pada tahun 2018 Provinsi DIY berhasil mencapai angka 6,2 persen yang merupakan capaian tertinggi selama satu dasawarsa terakhir. Secara umum, pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY selalu berada di atas rata-rata nasional. Begitu pula

dengan IPM DIY yang selalu berada di atas rata-rata nasional bahkan menjadi yang tertinggi kedua setelah DKI Jakarta. Sebaliknya, meskipun tergolong baik dari segi pertumbuhan ekonomi dan IPM, namun angka kemiskinan (persentase penduduk miskin) berada di atas rata-rata nasional bahkan menduduki provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi di Pulau Jawa.

Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah apakah tingginya angka kemiskinan tersebut diakibatkan oleh kinerja Dana Keistimewaan yang tidak optimal mengingat kontribusi Dana Keistimewaan terhadap APBD DIY yang sangat rendah. Kondisi dimana tingkat kemiskinan cukup tinggi bahkan di saat perekonomian terus bertumbuh bisa disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama, Gini Ratio* DIY tergolong tinggi dan selalu berada di atas rata-rata nasional bahkan melebihi daerah lain seperti Aceh, Papua, dan Papua Barat. Dalam perekonomian yang berlangsung positif, kesenjangan yang semakin tinggi mengakibatkan pertumbuhan ekonomi tersebut hanya dinikmati oleh pemilik faktor produksi sedangkan akses penduduk miskin terhadap nilai tambah PDRB menjadi minimal. *Kedua*, jika dilihat lebih lanjut, tingginya pertumbuhan ekonomi DIY pada tahun anggaran 2018 salah satunya berasal dari sektor konstruksi, yang mencatatkan pertumbuhan cukup tinggi yaitu 13,1% dan berkontribusi sebesar 10,28% dari PDRB tahun 2018 dan semakin meningkat pada Februari 2019 dimana kontribusi terhadap PDRB mencapai 20,62% (Februari 2019, YoY). Namun pertumbuhan sektor konstruksi yang tinggi tersebut hanya berhasil menyerap 5,58% - 6,74% tenaga kerja. Lebih lanjut, sektor industri pengolahan yang merupakan sektor dengan kontribusi terbesar terhadap PDRB dan menyerap lebih banyak tenaga kerja, 15,63% sampai dengan 19,25% dari total penduduk bekerja, laju pertumbuhan sektor tersebut hanya sebesar 5,74% (Februari 2019, YoY), di bawah laju pertumbuhan sektor konstruksi.

Melihat fakta saat ini dimana pertumbuhan DIY menunjukkan angka yang tinggi namun tingkat kemiskinannya juga tinggi, maka hal penting yang perlu digarisbawahi adalah bagaimana menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yaitu pertumbuhan yang diperoleh dari tumbuhnya seluruh kegiatan perekonomian yang bersifat masif dan berdampak luas pada penyerapan tenaga kerja, serta bukan hanya terjadi pada aktivitas padat

modal sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Dalam menciptakan pembangunan yang berkualitas, setidaknya diperlukan investasi pada pembangunan kualitas SDM, investasi sosial dalam program pembangunan sosial-budaya, dan meminimalisir ketimpangan melalui kebijakan pembangunan yang lebih memihak kepada golongan bawah⁵.

3.2. Saran

- Mendorong koordinasi yang lebih baik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengatasi masalah kemiskinan dan kesenjangan di Provinsi DIY. Kesejahteraan yang digambarkan melalui indikator-indikator ekonomi seperti tingkat kemiskinan, tingkat kesenjangan, tingkat pengangguran dan sebagainya merupakan tanggungjawab bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta dukungan dari masyarakat merupakan bentuk upaya mewujudkan tujuan negara yang salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Begitupun dengan upaya menurunkan tingkat kemiskinan di Provinsi DIY, menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Hal ini dikarenakan persentase Dana Keistimewaan dalam APBD Provinsi DIY rata-rata hanya sebesar 12,2% dengan latar belakang yang lebih bersifat historis untuk mengangkat budaya dan lain-lain;
- Mendorong pengukuran keberhasilan Dana Keistimewaan yang lebih proporsional yang salah satunya dapat dilakukan dengan mengukur dampak langsung (*direct impact*) dari lima urusan yang menjadi kewenangan dalam pengimplementasian Dana Keistimewaan DIY. Pelimpahan tanggung jawab terkait capaian indikator ekonomi makro dhi. tingkat kemiskinan yang dikaitkan dengan pengalokasian Dana Keistimewaan kepada Pemerintah Daerah merupakan target yang berat mengingat persentase Dana Keistimewaan yang relatif kecil dibanding APBD Provinsi DIY. Tingkat kemiskinan yang tinggi di DIY juga menjadi kendala dan sangat ditentukan oleh banyak faktor, meskipun

⁵ Rojani, "Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas", diterbitkan dalam Investor Daily, 29 Juli 2019.

tidak menutup kemungkinan akan mencapai tingkat kemiskinan yang rendah melalui perencanaan yang baik dan pelaksanaan yang optimal serta sinergitas yang baik antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat;

- Mendorong agar perumusan *Grand Design* Dana Keistimewaan dilakukan dengan lebih tajam dan diarahkan pada pembangunan infrastruktur maupun pemberdayaan masyarakat yang memberikan *multiplier effect* terhadap kesejahteraan masyarakat;
- Meningkatkan transparansi pengelolaan Dana Keistimewaan DIY untuk menghindari asumsi Dana Keistimewaan berpusat di Kesultanan, dan mengurangi *gap* informasi antara masyarakat dan Pemda terkait pengelolaan Dana Keistimewaan salah satunya dengan melakukan *labelling* atas *output*/kegiatan yang berasal dari Dana Keistimewaan. Pemerintah Provinsi DIY telah mengalokasikan Dana Keistimewaan ke kabupaten/kota dalam bentuk bantuan keuangan dengan tujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat sekaligus mengharapkan masyarakat lebih tersosialisasi dengan pengelolaan Dana Keistimewaan DIY tersebut.

Daftar Pustaka

- Aziz, Nyimas Latifah Letty. 2019. “Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat”. Diskusi dengan PKAKN DPR RI. Jakarta.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2014. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2015. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2015*. Jakarta: BPK RI
- _____. 2015. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2016. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2016. *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Belanja (Non Infrastruktur) dan Dana Keistimewaan pada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2017. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2018. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2019. *Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan atas Belanja Barang dan Jasa serta Modal Tahun Anggaran 2018 pada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- _____. 2019. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019*. Jakarta: BPK RI
- Badan Pusat Statistik. 2016. *Statistik Indonesia 2016*. Jakarta: BPS
- _____. 2019. *Statistik Indonesia 2019*. Jakarta: BPS

- _____. 2019. *Berita Resmi Statistik*. Yogyakarta: BPS Provinsi DIY
- _____. 2020. *Indikator Strategis Wilayah Otonomi Khusus*. Jakarta: BPS
- Daerah Istimewa Yogyakarta. 2013. *Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- _____. 2015. *Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa*.
- _____. 2016. *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja*.
- _____. 2017. *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten*.
- _____. 2018. *Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- _____. 2018. *Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- _____. 2018. *Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2018 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2022*.
- _____. 2019. *Laporan Pelaksanaan Program dan Kebijakan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- _____. 2019. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2018*.
- Indonesia. 1945. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____. 1950. *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- _____. 2012. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta*.

- _____. 2014. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014.*
- _____. 2015. *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015.*
- _____. 2015. *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015.*
- _____. 2016. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.*
- _____. 2017. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017.*
- _____. 2017. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018.*
- Kementerian Dalam Negeri. 2020. *Penggunaan Dana Otsus Aceh dan Dana Istimewa DIY.* Diskusi dengan PKAKN DPR RI. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2013. *Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.140/PMK.07/2013 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2013.*
- _____. 2017. *Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.173/PMK.07/2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*
- _____. 2018. *Sosialisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Transfer Non Dana Perimbangan T.A 2019).* Bali.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntabilitas Sektor Publik.* Yogyakarta: Penerbit Andi.

