

NASKAH PUBLIKASI

**HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PENENTUAN DANA
KEISTIMEWAAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2012**



Disusun Oleh:

Amalya Tyza

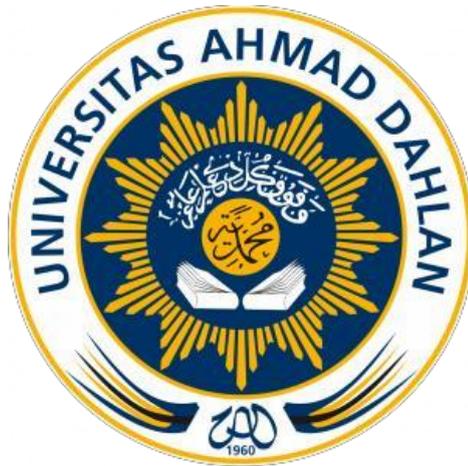
1500024117

**Skripsi ini Disusun Untuk Melengkapi Persyaratan dalam Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN
2019**

JOURNAL

**RELATION BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT AND SPECIAL
REGION OF YOGYAKARTA LOCAL GOVERNMENT REGARDING
THE SPECIAL FUND DETERMINATION ACCORDING TO LAW OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER 13 OF 2012**



**Written By:
Amalya Tyza
1500024117**

**This thesis is submitted as a fulfillment of the requirement to attain the
Bachelor Degree of Law**

**FACULTY OF LAW
UNIVERSITY AHMAD DAHLAN
2019**

**THE RELATIONSHIP BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT AND
LOCAL GOVERNMENT OF SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA
IN DETERMINING SPECIAL GRANT ACCORDING TO LAW
NUMBER 13 YEAR 2012**

**AMALYA TYZA
ABSTRACT**

This research aims at figuring out the relationship between the central government and local government of special region of Yogyakarta in determining special grant as well as the management of the special grant that has been allocated by the central government for the special region of Yogyakarta according to law number 13 year 2012.

The data of this research were analyzed using qualitative method. The approach of this research was normative legal approach intended to obtain clear picture about the relationship between the central government and local government of special region of Yogyakarta in determining special grant as well as the management of the special grant allocated by the central government for the special region of Yogyakarta according to law number 13 year 2012. The relationship between the central government and local government of special region of Yogyakarta is Asymmetric decentralization meaning the central government allows special region of Yogyakarta to have special authority in determining the autonomy, governance structure or other policies related to the government management adjusted to the needs of special region of Yogyakarta. In determining the special grant in accordance with law number 13 year 2012, special region of Yogyakarta provides funding in the context of organizing any matters related to the special authority of Yogyakarta. The special grant is discussed and determined by central government based on the submissions by special region of Yogyakarta. The special grant is allocated for special region of Yogyakarta in which the allocation and the distribution are through the transfer mechanism to the region. This grant is used for funding the special authority of special region of Yogyakarta according to law number 13 year 2012 about the special status of Yogyakarta. However, this special grant, which has been implemented for 5 years, still encounters some problems such as the grant disbursement, the program that does not facilitate the public interest, and some other problems.

Keywords : Special grant

**HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH
DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PENENTUAN
DANA KEISTIMEWAAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012
AMALYA TYZA
ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menentukan dana keistimewaan dan untuk mengetahui pengelolaan dana keistimewaan yang telah turun dari Pemerintah Pusat ke Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, dengan pendekatan masalah secara yuridis normatif yang dimaksudkan untuk memperoleh gambaran yang jelas dan cermat tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menentukan dana keistimewaan dan untuk mengetahui pengelolaan dana keistimewaan yang telah turun dari Pemerintah Pusat ke Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah DIY adalah hubungan desentralisasi asimetris, artinya pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada DIY untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal penentuan Dana Keistimewaan berdasarkan UU. No.13 Tahun 2012 ditentukan bahwa pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY, dana keistimewaan tersebut dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY. Dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Pengelolaan Dana Keistimewaan DIY tersebut dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dana keistimewaan yang telah terlaksana lima tahun masih terdapat permasalahan seperti pada pencairan anggarannya, program dan kegiatan yang belum menyentuh masyarakat dan lain-lainnya.

Kata Kunci: Dana Keistimewaan

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kesatuan, sebagaimana telah tertera pada Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945, "*Negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk republik.*" Hal ini merupakan suatu ketegasan terhadap bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Bahkan ada penegasan lagi pada Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, "*Khusus tentang bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.*"

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari beberapa Provinsi, dan suatu Provinsi terdiri dari beberapa Kabupaten dan Kota. Setiap Kabupaten dan Kota memiliki struktur pemerintahannya masing-masing dan sudah ditetapkan oleh Undang-Undang. Hal ini terdapat pada Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Dalam menjalankan sitem pemerintahannya, Pemerintah daerah menganut asas otonomi yang terdapat pada Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asa otonomi dan tugas pembantuan.*" Dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, "*Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.*" Dalam Pasal tersebut menimbulkan adanya suatu hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Negara Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam Undang-Undang, hal ini tertera pada Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”*

Indonesia memiliki beberapa daerah Keistimewaan, yaitu Provinsi Papua Barat, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Daerah Istimewa adalah daerah yang mendapatkan kewenangan istimewa yang berbeda dari pemerintah. Daerah istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Setelah melalui proses yang cukup panjang, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mendefinisikan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kemudian yang dimaksud dalam Kewenangan istimewa terdapat pada Pasal 1 angka 3

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi kabupaten/kota, atau antara pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan keragaman dan kekhususan didaerah. Sebagaimana pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, adapun pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menciptakan pemerintahan yang baik dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Selanjutnya pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bahwa kewenangan Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta berada di provinsi. Kemudian Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menegaskan

kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan, yang mencakup:

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 berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka desentralisasi pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta bersifat asimetris atau tidak sama dengan provinsi-provinsi lainnya yang ada di Indonesia. Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengundang sejumlah Perdais, yaitu:

1. Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana diubah dengan Perdais Nomor: 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perdais Nomor: 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY;

2. Perdas Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur Dan Wakil Gubernur;
3. Perdas Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
4. Perdas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dana dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten; dan
5. Perdas Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.

Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan dasar yang kuat untuk pengaturan kelembagaan daerah yang bersifat istimewa. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan upaya penataan dan penetapan kelembagaan dan tata kelola pemerintahan.

Dalam mendukung penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah diatur mengenai pendanaan Keistimewaan yang pengalokasiannya dan penyalurannya melalui transfer kedaerah. Mekanisme pembahasan pendanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta bersama dengan kementerian/ lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan nasional, keuangan, pemerintahan daerah, dan kementerian / lembaga pemerintah non-kementerian yang berkaitan dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Adapun tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tertera pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 173/PMK.07/2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemampuan keuangan Negara.

A. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah diatas, maka dapat disimpulkan beberapa pokok masalah yang menarik untuk dikaji dan dianalisis, diantaranya adalah:

1. Bagaimana hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menentukan dana keistimewaan?
2. Bagaimana pengelolaan dana keistimewaan yang telah turun dari Pemerintah Pusat ke Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012?

B. PEMBAHASAN

1. Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Menentukan Dana Keistimewaan

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 faktor 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, 2000:63).

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 control (Kaho, 2012).

Adapun implementasi desentralisasi mempunyai 2 (dua) macam pola yaitu desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Adapun pola/bentuk disentralisasi 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 horizontal (negara bagian/daerah simetris) atau vertikal (nasional) Charles Tarlton (1965, dalam Jaweng, 2011).

Menurut Dawud (<http://www.lan.go.id/index.php?module=detailartikel&id=3>), konsep desentralisasi asimetris, yaitu memberikan kebebasan kepada daerah untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Itu artinya bahwa bentuknya tidak seragam (asimetris) antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, khususnya menuangkan keinginan daerah tersebut dalam Undang-Undang yang kemudian dijadikan landasan

bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya masing-masing. (Sukirno dan Dwi Kuncahyo, 2015:126)

Letak kekhususan dan keistimewaan suatu daerah, subyek utamanya adalah kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus atau istimewa kepada daerah mempresentasikan alasan-alasan unik. Subyek kewenangan inilah yang nantinya menentukan bangunan relasi daerah khusus atau istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya (Jaweng, 2010: 5).

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah DIY mengacu pada sistem desentralisasi asimetris. Penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 pada prinsipnya merupakan penerapan desentralisasi asimetris yang telah diamanatkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagai strategi akselerasi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Pembentukan UUK DIY dengan UU No. 13 Tahun 2012 bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal (Penjelasan Umum).

UU No. 13 Tahun 2012 menentukan bahwa yang dimaksud Daerah Istimewa Yogyakarta ialah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1). Selanjutnya Pasal 1 angka 2 UUK jo. Pasal 1 angka 3 Perdas No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur merumuskan bahwa Keistimewaan DIY adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 UUK jo. Pasal 1 angka 4 Perdas No. 1 Tahun 2015). UUK DIY menentukan kewenangan keistimewaan DIY sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (2) yang meliputi 5 (lima) kewenangan, yaitu:

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

Ada beberapa ruang lingkup hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah DIY, diantaranya adalah :

1. Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan ini antara lain meliputi cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Termasuk dalam otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menyebabkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. (Huda, 2009)

2. Hubungan Keuangan

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah haruslah diikuti dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*). Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam

kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antara daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengawasan dan pengelolaan keuangannya. Dalam hal ini terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:

- a. Sampai sejauhmana Pemerintah Daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. Sampai sejauhmana Pemerintah daerah telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan sumber daya alam; serta
- c. Sampai sejauhmana Pemerintah daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.

Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggungjawabnya. Pasal 42 ayat (1) Undang-undang Keistimewaan DIY menyebutkan bahwa, “Pemerintah (Pusat) menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam APBN sesuai dengan kebutuhan DIY dan

kemampuan Keuangan Negara. (Undang-Undang Keistimewaan DIY
Pasal 42 ayat (1))

3. Hubungan Pengawasan

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batasan kekuasaannya. Kedua, tolok ukur adanya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). (Huda, 2009:19)

Sebagai daerah istimewa, DIY tidak bisa dilepaskan dari sejarah dan asal-usulnya. Bahwa pada masa penjajahan Kolonial Belanda dan penjajahan Jepang DIY merupakan kerajaan yang diakui keberadaannya dan sebagai daerah yang memiliki pemerintahan sendiri dan sah bukan sebagai daerah jajahan. Hingga pada akhirnya Soekarno Hatta memproklamkan kemerdekaan Republik Indonesia, dan kemudian Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menyatakan diri

bergabung menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (Aziz dan Siti Zuhro, 2018:151)

Berdasarkan kisah historis itulah, DIY memiliki kedudukan yang penting dan “diperhitungkan” dalam sejarah Republik Indonesia. Bahkan DIY sampai saat ini sangat dikenal sebagai salah satu wilayah Indonesia yang memiliki daya tarik di manca negara karena unsur kebudayaan yang *disuguhkan* secara kental oleh DIY. Oleh karena itu, kebijakan dana istimewa menjadi salah satu upaya pusat untuk menghargai dan terus menjaga “kebudayaan” tersebut yang kemudian dimasukkan kedalam peraturan formal yakni Undang-Undang Keistimewaan. (Aziz dan Siti Zuhro, 2018:152)

Berbeda halnya hubungan pusat dengan daerah otonomi khusus seperti Aceh dan Papua, relasi pusat dengan DIY dapat dikatakan harmonis. Bahkan diantara daerah yang memiliki kekhususan/istimewa, DIY merupakan “anak kesayangan” bagi pusat. Dari sisi kapabilitas, DIY dianggap mampu secara SDM dalam mengelola anggaran dana istimewa. Meskipun pada mulanya dana istimewa belum dapat terserap, namun DIY dianggap lebih cepat beradaptasi dengan kebijakan baru tersebut. (Aziz dan Siti Zuhro, 2018:152)

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

Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang.

Pada Bab XIII Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terkait dana istimewa ditentukan bahwa:

- (1) Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.
- (2) Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.
- (3) Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.
- (5) Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran.

Pada penjelasan Pasal 42 ayat (2) UU No.13 Tahun 2012 dijelaskan bahwa “Mekanisme pembahasan pendanaan Keistimewaan DIY dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY bersama dengan kementerian/lembaga

pemerintah non-kementerian yang menangani urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan nasional, keuangan, pemerintahan daerah, dan kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang berkaitan dengan Keistimewaan DIY.”

Selanjutnya pada pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 173/Pmk. 07 /2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga ditentukan mengenai hubungan pemerintah pusat dan pemerintah DIY dalam menentukan dana keistimewaa, yaitu sebagai berikut:

- (1) Gubernur DIY mengajukan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan kepada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, dan kementerian / lembaga pemerintah nonkementerian terkait.
- (2) Usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri dengan Kerangka Acuan Kegiatan yang disusun dengan berpedoman pada Perdais, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
- (3) Kerangka Acuan Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencakup usulan program dan kegiatan dalam kewenangan keistimewaan dengan sasaran yang terukur.

- (4) Pengajuan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan paling lambat minggu pertama bulan Februari.

Pasal 3

- (1) Kementerian Keuangan bersama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait, dan Pemerintah Daerah DIY melakukan penilaian kelayakan program dan kegiatan atas usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan.
- (2) Penilaian kelayakan sebagaimana dimaksud berdasarkan: program dan pada ayat (1) kegiatan dilakukan
- a. kesesuaian antara usulan dengan program prioritas nasional;
 - b. kesesuaian antara usulan dengan Perdais;
 - c. kewajaran nilai program dan kegiatan;
 - d. asas efisiensi dan efektivitas; dan
 - e. hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Dana Keistimewaan.
- (3) Hasil penilaian kelayakan program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam berita acara penilaian.
- (4) Berdasarkan berita acara penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kementerian Keuangan melakukan penelaahan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan berdasarkan kebutuhan DIY dan

kemampuan keuangan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Penelaahan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan oleh Kementerian Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikoordinasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan bersama dengan Direktorat Jenderal Anggaran dan Badan Kebijakan Fiskal.
- (6) Berita acara penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diterbitkan paling lambat minggu ketiga bulan Februari.

Pasal 4

- (1) Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan Indikasi Kebutuhan Dana Keistimewaan kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Anggaran paling lambat bulan Februari.
- (2) Dalam hal Gubernur DIY belum mengajukan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan sampai dengan batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4), pagu Indikasi Kebutuhan Dana Keistimewaan ditetapkan paling tinggi sebesar pagu tahun anggaran sebelumnya.
- (3) Menteri Keuangan menetapkan pagu indikatif dan pagu anggaran Dana Keistimewaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5

Dalam hal Gubernur DIY mengajukan perubahan usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan sebelum alokasi anggaran Dana Keistimewaan ditetapkan dalam APBN, mekanisme penilaian perubahan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) sampai dengan ayat (5).

Pasal 6

- (1) Pagu indikatif dan pagu anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada saat pembahasan Tingkat I Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang mengenai APBN.
- (2) Berdasarkan pagu dalam Undang-Undang mengenai APBN dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan alokasi Dana Keistimewaan.
- (3) Alokasi Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam Peraturan Presiden mengenai rincian APBN.

Pasal 7

- (1) Dalam rangka optimalisasi Keistimewaan, Gubernur DIY usulan perubahan program Keistimewaan. penggunaan Dana dapat mengajukan dan kegiatan Dana
- (2) Mekanisme pengajuan dan penilaian usulan perubahan program dan kegiatan Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) . sampai dengan ayat (3) dan Pasal 3 ayat (1) sampai dengan ayat (5).

(3) Usulan perubahan program dan kegiatan Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah pagu Dana Keistimewaan yang telah ditetapkan dalam UndangUndang mengenai APBN.

(4) Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan hasil penilaian atas usulan perubahan program dan kegiatan kepada Gubernur DIY.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah hubungan desentralisasi asimetris, artinya pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada DIY untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam hal penentuan Dana Keistimewaan berdasarkan UU. No.13 Tahun 2012 ditentukan bahwa pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY, dana keistimewaan tersebut dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY. Dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. Serta ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan

peraturan Menteri Keuangan.

2. Pengelolaan dana keistimewaan yang telah turun dari Pemerintah Pusat ke Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 173 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Dana Keistimewaan adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer Lainnya.

Sebagai sebuah daerah istimewa, maka sudah sepantasnyalah Provinsi DIY mendapatkan anggaran atau dana keistimewaan sebagaimana dana otonomi khusus yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah yang berstatus otonomi khusus. Mengenai pendanaan (dana istimewa) diatur dalam Pasal 32 dan 33 RUUK. Dalam Draft RUUK Pasal 32 disebutkan bahwa “semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Dengan demikian maka semua ketentuan tentang keuangan yang berlaku di daerah lain juga berlaku di Provinsi DIY, termasuk ketentuan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (Sesung, 2013:17)

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan mengenai keuangan daerah otonomi khusus UU No. 11 Tahun 2006 dan UU No. 21 Tahun

2001 mengatur secara khusus tentang keuangan dan perekonomian kedua daerah otonomi tersebut. Provinsi DIY akan mendapatkan dana keistimewaan APBN dalam rangka pelaksanaan keistimewaan Provinsi DIY yang akan ditetapkan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR berdasarkan usulan pemerintah Provinsi DIY. (Sesung, 2013:117)

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 kebhinneka-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.

Pemberian dana daerah istimewa (DDI) tanpa pembatasan waktu dengan besaran yang tergantung pada kemampuan keuangan negara. Namun sejauh ini penggunaannya masih belum maksimal karena digunakan hanya untuk kebudayaan dan kesenian saja. Bahkan DDI ini pada tahun 2014 hanya mampu diserap sebesar 53,86% dari 523 miliar (Kemdagri, 2015) sehingga sisanya dikembalikan ke kas negara. Meski demikian DDI ini pada tahun 2015 justru ditambah menjadi Rp. 547,4 miliar (Penggunaan Dana Keistimewaan Untuk Siapa, 2015) (Aziz dan Siti Zuhro, 2018:1)

Pemerintah Daerah DIY (Pemda DIY) telah mendapatkan alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah dalam rangka implementasi kewenangan Keistimewaan DIY sejak tahun 2013. Alokasi dana Keistimewaan tersebut diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor Nomor 173/PMK. 07 /2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara ideal, dana istimewa digunakan untuk urusan-urusan istimewa sebagaimana dirumuskan dalam UUK yang pada hakikatnya untuk kemakmuran rakyat DIY. Tentunya untuk mewujudkan tujuan tersebut bergantung kepada kapasitas “pengelolaannya”. Dalam hal ini, pengelolaan dana istimewa berada pada lingkup “kekuasaan” pemerintah Provinsi DIY. Sementara itu, terdapat dinas-dinas terkait serta lembaga yang secara khusus dibentuk untuk menangani urusan keistimewaan yang kemudian mendapatkan pembagian alokasi dana istimewa.

Berdasarkan Pasal 42 ayat (3) UU No.13 Tahun 2012 disebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.

Pengelolaan dana keistimewaan DIY diatur dalam Pergub No 33 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan. Pada pasal 4 ditentukan bahwa Gubernur selaku pemegang kekuasaan pengelolaan dana keistimewaan melimpahkan kewenangan kepada:

1. Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan Dana Keistimewaan;
2. Kepala SKPKD selaku PPKD; dan Sekretaris Daerah selaku Kepala SKPD, Kepala Dinas Kebudayaan, dan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Dana Keistimewaan.

Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Kebudayaan, dan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dapat memberikan tugas kepada Biro, Unit Kerja pada SKPD, SKPD DIY dan SKPD Kabupaten/Kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran (Selanjutnya disingkat KPA), sesuai dengan bidang urusan keistimewaan.

Selanjutnya pada pasal 5 disebutkan bahwa Bupati/Walikota mengusulkan KPA, Pejabat Pembuat Komitmen-Pengguna Anggaran (PPK-PA), PPK-KPA, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), dan Bendahara Pengeluaran Pembantu pada SKPD Kabupaten/Kota yang

melaksanakan tugas pengelolaan Dana Keistimewaan kepada Gubernur melalui Pengguna Anggaran (PA) Dana Keistimewaan. Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Kebudayaan, dan Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang dapat mengusulkan kepada Gubernur untuk mengangkat Kuasan Pengguna Anggaran (KPA) Dana Keistimewaan, dan Bendahara Pengeluaran Pembantu di Biro, Unit Kerja pada SKPD, SKPD DIY dan SKPD Kabupaten/Kota. KPA Dana Keistimewaan dan Bendahara Pengeluaran Pembantu ditetapkan oleh Gubernur. KPA dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala SKPD DIY sebagai PA. PPK-PA dan PPK-KPA, ditetapkan oleh PA Dana Keistimewaan. PA dalam melaksanakan program dan kegiatan menunjuk dan menetapkan PPTK. KPA dalam melaksanakan program dan kegiatan menunjuk dan menetapkan PPTK. Pengelolaan Dana Keistimewaan pada KPA di Kabupaten/Kota dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Gubernur tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.

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

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

ROPK selanjutnya menjadi alat pandu dan pengendalian bagi pelaksanaan kegiatan yang dapat dipantau lebih lanjut laporan realisasinya melalui Sistem Integrasi ROPK, Monitoring, dan Evaluasi APBD, E-Sakip (<http://monevapbd.jogjaprov.go.id>) secara *real time online*. Laporan realisasi Dana Keistimewaan disusun oleh Kepala SKPD setiap bulan, triwulan dan merupakan dan realisasi penyerapan Dana Keistimewaan serta setiap tahapan serta Laporan Akhir (Pergub DIY 37, Pasal 20 ayat 1). Laporan tersebut dikoordinasikan dan direkap Bappeda DIY dan DPPKA (Pasal 20 Ayat 2).

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

Selain menyusun laporan kepada Pemerintah melalui Kementerian/Lembaga tersebut, Bappeda DIY memiliki tugas untuk melakukan monitoring penggunaan Dana Keistimewaan secara berkala minimal 3 (tiga) bulan sekali. Laporan hasil monitoring tersebut disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Sekretaris Daerah DIY dan Kepala SKPD DIY selaku Pengguna Anggaran Pengelolaan Dana Keistimewaan (Pergub DIY 37/ 2014, Pasal 19 ayat 3).

Penerimaan Dana Keistimewaan dianggarkan dalam kelompok pendapatan lainlain pendapatan daerah yang sah, jenis pendapatan dan otonomi khusus dan penyesuaian, obyek pendapatan dana otonomi khusus dan rincian obyek pendapatan Dana Keistimewaan DIY. Penggunaan Dana Keistimewaan dianggarkan ke dalam belanja masing-masing SKPD sebagai PA/PB Dana Keistimewaan Kepala SKPKD selaku Bendahara Umum Daerah dibantu oleh Kuasa Bendahara Umum Daerah melaksanakan tugas-tugas kebendaharaan yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah dan surat berharga yang bersumber dari Dana Keistimewaan.

Mekanisme pengelolaan uang daerah yang bersumber dari Dana Keistimewaan meliputi melaksanakan penerimaan dan/atau pengeluaran daerah dalam rangka mendukung kegiatan operasional PA dan KPA dilaksanakan sesuai Peraturan Gubernur tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah. Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD pada PA dan KPA dalam mengelola Dana Keistimewaan dapat dibantu oleh Unsur Pembantu Pejabat Penatausahaan Keuangan Dana Keistimewaan.

Pemerintah Daerah DIY menegaskan bahwa dana istimewa tidak boleh digunakan dengan sembarangan tanpa mekanisme birokrasi yang telah diatur dan atau tanpa konsep kerangka keistimewaan. APBN dan APBD merupakan dua sumber keuangan yang berbeda, sehingga ada batas-batas yang tegas dan jelas dalam penggunaannya, terlebih mengenai

program-program pemerintah.

Pemerintah DIY berpedoman pada pelaksanaan desentralisasi asimetris yang membuat tata kelola danais dan APBD seharusnya memang dibedakan, karena merupakan pengecualian. Pada hakekatnya sebenarnya terdapat kesalahpahaman atau bahkan distorsi informasi konsep dasar mengenai dana istimewa ini, antara Pemerintah Pusat, Pemerintah DIY, dan DPRD DIY, sehingga terdapat kesan bahwa danais ini merupakan komoditas yang ‘diperebutkan’ di daerah. Jika memang benar danais adalah dana yang diajukan oleh Pemerintah DIY kepada Pemerintah Pusat, yang selanjutnya ditransfer langsung dari APBN, maka sebenarnya danais merupakan anggaran dekonsentrasi yang otoritasnya adalah milik dari Pemerintah Pusat, bukan milik Daerah Istimewa Yogyakarta. Padahal, keistimewaan seharusnya merupakan sebuah praktik desentralisasi yang menyeluruh. Artinya, kekuasaan, wewenang, hingga tata kelola anggaran seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, bukan dibawah bayang – bayang dari pemerintah pusat. Dalam hal ini, kedudukan dewan menjadi sama pentingnya dalam pelaksanaan keistimewaan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa adapun pengelolaan Dana Keistimewaan DIY tersebut dilakukan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) yang tertuang dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) pembangunan daerah dalam kerangka Keistimewaan DIY yang berisi rincian program dan kegiatan. Serta pengelolaan Dana Keistimewaan mencakup proses perencanaan

strategik, persiapan anggaran, eksekusi anggaran, pengawasan, pelaporan dan audit, serta review kebijakan, sesuai dengan pendapat Olander. Namun demikian, faktor sumber daya manusia dan regulasi masih menjadi penghambat dalam proses pengelolaan Dana Keistimewaan.

Secara umum tujuan pengaturan kewenangan kesitimewaan DIY memiliki tujuan yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI, menciptakan pemerintahan yang baik serta melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dardias (2014) juga mencermati bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kurang optimalnya kelembagaan dalam teknis pencairan dan lemahnya pengelolaan Dana Keistimewaan (Danais). Sementara penyerapan Danais DIY masih mengalami berbagai persoalan. Misalnya yang terjadi pada Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2014 penyerapan danais hanya mencapai 25% (KR, 11 Maret 2015). Selanjut penyerapan anggaran danais untuk lima urusan keistimewaan, yaitu Urusan Tatacara Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wagub sebesar 57,39%; Urusan Kelembagaan sebesar 80,20%; Urusan Pertanahan sebesar 31,92%; Urusan Kebudayaan sebesar 71,43%; Urusan Tata Ruang sebesar 65,42%. Total penyerapan Danais tahun 2014 sebesar 64,88% atau sekitar 271

miliar dari alokasi danais 523 miliar (laporan Monev Danais tahun 2015). Masyarakat DIY pada umumnya beropini bahwa danais itu untuk pengembangan budaya atau kesenian. Implementasi danais untuk urusan kebudayaan masih banyak memunculkan perdebatan. Sebagaimana dijelaskan Purwadmadi (KR, 18 Desember 2012) bahwa kebudayaan yang muncul sebagai salah satu sektor yang dapat dibiayai dari dana keistimewaan, belum dirumuskan dan disepakati pemaknaannya. Kebudayaan dalam konteks ini dimunculkan (oleh Kuasa Penyusun Anggaran) sebagai istilah, yang pada saat dipilih untuk sekedar mewadahi batas pemahaman kebudayaan dalam arti sempit, seni dan kesenian. Sementara itu, kebudayaan oleh pengguna anggaran dimaknai secara utuh dan lengkap. Konsep kebudayaan yang selama ini dipahami dan didanai oleh danais lebih bersifat seremonial bukan state of mind atau karakteristik orang Yogyakarta asli. (Sakir dan Diah Mutiarin, 2017)

Menurut (Anggriawan, 2015) terdapat permasalahan yang terjadi selama lima tahun pelaksanaan pemanfaatan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti yang diungkapkan pada hasil diskusi berjudul Evaluasi dan Monitoring Pelaksanaan Keistimewaan DIY di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, pemda DIY mengalami kesulitan terkait untuk mendapatkan dana keistimewaan sehingga pada tahun 2013 pencairan anggaran dana turun pada bulan November. Sehingga pelaksanaannya menghambat instansi terkait pengembangan program tentang lima kewenangan urusan dana keistimewaan. Menurut (Kuntadi,

2017) Komisi C DPRD DIY mendesak Pemda DIY untuk melakukan pendataan terhadap warga miskin, karena kemiskinan di DIY berjumlah sekitar 17% sebagian berada di wilayah pesisir mulai dari Kulonprogo, Bantul dan Gunungkidul. Semestinya dalam lima tahun kemiskinan sudah bisa di tekan dengan danais yang besar. (Tanjung dkk, 2018)

Selama proses pelaksanaan program dan kegiatan kewenangan urusan keistimewaan terjadi halnya penyerapan anggaran dana keistimewaan. Penyerapan anggaran dana keistimewaan dapat dimaksimalkan agar program dan kegiatan yang berlangsung menghasilkan yang sesuai dengan DPA. Serta hasil dari pelaksanaan program dan kegiatan memberikan hasil yang maksimal pada anggaran dana keistimewaan pertahapnya maupun di satu periode. Dengan adanya penyerapan tersebut memberikan proses kerja pada anggaran tersebut karena per tahap besarannya berbeda sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Asisten Keistimewaan dapat menyimpulkan bahwa penyerapan dana keistimewaan dapat dikategorikan penilaian bagus karena dapat terukur dari penyerapan realisasi fisik dan keuangan. Realisasi fisik dan keuangan penting untuk diperhatikan, mengingat dana keistimewaan diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam tiga tahap. Sehingga data penyerapan pertahapannya dapat diketahui oleh semua pihak. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset memberikan pernyataan bahwa

penyerapan anggaran dana keistimewaan dapat terlaksana sesuai dengan perencanaan yang terdapat pada dokumen pelaksanaan anggaran. Karena dokumen pelaksanaan anggaran tersebut menjadi pedoman SKPD dalam melaksanakan lima kewenangan urusan keistimewaan, sehingga pelaksanaannya dapat sesuai pencapaian targetnya. Penyerapan yang terjadi pada anggaran dana keistimewaan dapat memberikan bukti bahwasanya pelaksanaan yang terjadi pada lima kewenangan urusan keistimewaan dapat terselenggara untuk memberikan kemajuan bagi pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta. Serta membuktikan bahwasanya SKPD yang diberikan tugas dalam pengelolaan anggaran dana keistimewaan dapat mengelola anggaran tersebut dengan baik. (Tanjung dkk, 2018)

Lembaga swadaya masyarakat IDEA juga memberikan pernyataan sama halnya dengan tentang dana keistimewaan. Dana keistimewaan yang telah terlaksana lima tahun masih terdapat permasalahan seperti pada pencairan anggarannya, program dan kegiatan yang belum menyentuh masyarakat dan lain-lainnya. Menurutnya penyerapan (menghabiskan anggaran) dalam pelaksanaannya, penyerapan anggaran dihabiskan tanpa memikirkan kualitas yang di dapat sehingga penyerapan anggaran dana keistimewaan masih belum optimal. Biro Tata Pemerintahan dalam penyelenggaraan program dan kegiatan yang dilaksanakan pada tahun 2014 dan tahun 2017, terdapat penyerapan anggaran. Anggaran yang telah tersedia dapat dimanfaatkan dengan baik yang sesuai dengan dokumen pelaksanaan anggaran, penyerapan tersebut dapat memberikan kesuksesan

untuk program dan kegiatan. Penyerapan terhadap anggaran dana keistimewaan dapat di pantau dengan baik, karena penyerapan pertahapnya dapat menjadi laporan atas pelaksanaan program dan kegiatan. Laporan tersebut dapat menjadi penilaian terhadap penyerapan pada tahap tersebut dan apabila penyerapan tersebut sudah sesuai dengan dokumen pelaksanaan anggaran dapat mengajukan anggaran dana keistimewaan di tahapan selanjutnya. Hasil penyerapan di kewenangan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur di tahun 2014 dapat memberikan hasil realisasi fisik yang memuaskan karena dapat menyelesaikan penyusunan draf perdais sehingga perdais tentang tata cara pengisian jabatan, pelantikan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur sedangkan pada realisasi keuangannya dapat direalisasikan secara optimal. Selanjutnya di tahun 2017 dapat menghasilkan realiasasi fisik sangat memuaskan karena tugas dan fungsi pada kewenangan Biro Tata Pemerintahan dapat terlaksana dengan baik dan realisasi keuangannya memuaskan karena memberikan penyerapan yang optimal. (Tanjung dkk, 2018)

Sejauh ini memang dampak dari adanya keistimewaa DIY ini belum bisa dirasakan oleh masyarakat secara umum. Kedepannya harus dilakukan evaluasi pelaksanaan kebijakan dana keistimewaan, hal ini untuk mengetahui secara pasti apa manfaat dari adanya keistimewaan DIY tersebut. Konsep “Tahta untuk Rakyat” sebagaimana yang

disampaikan oleh Sultan Hamengku Buwono X, harus dapat direalisasikan melalui 5 urusan kewenangan keistimewaan. Konsep tersebut perlu diterjemahkan dalam program dan kegiatan pada masing-masing urusan kewenangan keistimewaan, untuk mewujudkan tujuan dari pengaturan kewenangan keistimewaan. Sehingga masyarakat sebagai penerima manfaat dari kebijakan dana keistimewaan dapat merasakannya. Oleh karena itu, konsep “Tahta untuk rakyat”, harus dapat dimaknai sebagai komitmen bahwa “Keistimewaan untuk rakyat”. (Sakir dan Diah Mutiarin, 2017)

C. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan :

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah DIY adalah hubungan desentralisasi asimetris, artinya pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada DIY untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal penentuan Dana Keistimewaan berdasarkan UU. No.13 Tahun 2012 ditentukan bahwa pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY, dana keistimewaan tersebut dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY. Dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi

dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.

Pengelolaan Dana Keistimewaan DIY tersebut dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dana keistimewaan yang telah terlaksana lima tahun masih terdapat permasalahan seperti pada pencairan anggarannya, program dan kegiatan yang belum menyentuh masyarakat dan lain-lainnya.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka saran dalam penelitian ini adalah:

1. Penambahan SDM khususnya untuk pengelola keuangan dana keistimewaan. Hal ini supaya tidak terjadi beban kerja yang overlapping, sehingga target program dan kegiatan dapat tercapai.
2. Perencanaan partisipatif yang lebih luas dengan melibatkan pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat dalam pelaksanaan kewenangan keistmewaan.

PA dan KPA dalam melaksanakan kewenangan keistimewaan harus lebih fokus pada prioritas program dan ketepatan sasaran serta PA dan KPA lebih meningkatkan lagi kualitas belanja dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Abdul Aziz Hakim. (2006). *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah: Di Era Demokrasi Langsung*. Cetakan Pertama. Yogyakarta:Toga Press.
- Abdullah, Rozali. (2007). *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta : PT Raja Grasindo.
- Asshiddiqie, J., (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Bratakusuma Deddy Supriady Dan Solihin Dadang, (2002). *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Gie, Liang, The, (1993), *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jilid III, Yogyakarta: Liberty.
- H.A.W. Widjaja, (2007). *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*., Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kaho, J. R. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*., Polgov JPP Fisipol UGM. Yogyakarta.
- Koirudin. (2005). *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian daerah*. Malang : Averros Press.
- Moh. Kusnardi, (1987). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Sinar Bakti
- (2009), *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media.
- Nurul Qamar, 2013. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta Timur: Sinar Grafika.

Nyimas Latifah Letty Aziz Dan R. Siti Zuhro. (2018). *Politik Pengelolaan Dana Otonomi Daerah Khusus Dan Istimewa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor

Said, Mas'ud.M L. (2005). *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*. UMM Press, Malang.

Sesung, Rusdianto. (2013). *Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: PT. Refika Aditama

Winarno, Budi, (2008). *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Jakarta: PT Buku Kita.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

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

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

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

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 173/PMK.07/2017 Tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Jurnal

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.

Sukirno, S.H., M.H., Dwi Kuncahyo, S.H., M.H. (2015). Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat. Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta. *Cakrawala Hukum*. Volume XI, No 1.

Tanjung, Laksmi Nurita, Dyah Mutiarin dan Eko Priyo. Purnomo. (2018) Monitoring dan Evaluasi Pemanfaatan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017. *Jurnal Agregasi*. Volume 6 / Nomor 1 Hal. 1 - 125

D. Media Massa:

Jaweng, Robert Endi, (2010), Selasa, 21 Desember, *Anomali Desentralisasi Asimetris*, Suara Pembaruan

E. Internet:

Dawud, Joni, *Penguatan Desentralisasi Asimetris Dalam Mendorong Peningkatan Efektivitas Otonomi Daerah Di Indonesia*, [Http://Www.Lan.Go.Id/Index](http://www.lan.go.id/index.php?Module=Detailartikel&Id=3). Php?Module=Detailartikel&Id=3, Diunduh, 3 Agustus-2019, Jam 07.20 ([Http://Id.Wikipedia.Org/Wiki/Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta))