

Bab 1

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Konstitusi UUD 1945 hasil amandemen pasal 18 B ayat 1 dan 2 secara tersurat mengamanahkan untuk di terapkannya kebijakan desentralisasi tidak seragam yang berupa desentralisasi asimetris. Pemerintah menghormati hak-hak istimewa atau kekhususan yang dimiliki daerah dan mengaturnya dengan undang-undang. Fakta munculnya 4 regulasi tentang otonomi khusus dan keistimewaan lahir lebih sebagai produk akomodasi pemerintah pusat terhadap tekanan politik yang muncul dari ketiga daerah tersebut yang potensial mengarah pada disintegrasi nasional. Keempat UU tersebut yaitu: UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Konsekuensinya rumusan keempat UU tersebut tentunya bukan berdasarkan *grand design* matang tapi lebih karena kepentingan jangka pendek, sehingga dalam pelaksanaannya

tidak optimal. Formulasi kebijakan yang diberikan masih terkesan sangat beraroma kepentingan pusat daripada mengutamakan kebutuhan riil daerah.

Dalam desentralisasi asimetris ini berlaku pula asimetri transfer fiskal kepada seluruh wilayah yang tercakup dalam lima provinsi atau daerah setingkat provinsi yaitu Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta dan DIY. Penerapannya menyebabkan daerah-daerah tersebut menerima tambahan transfer dana perimbangan yang sebagian alokasinya diarahkan (*earmark*) untuk pelayanan publik sektor pendidikan. Terdapat dugaan yang kuat bahwa seharusnya dengan mempertimbangkan berbagai keunggulan efisiensi dalam desentralisasi, seharusnya kesejahteraan pada daerah-daerah yang melaksanakan desentralisasi fiskal asimetris menjadi lebih baik terutama pada daerah-daerah tersebut. Namun pengaruh kebijakan tersebut sangat terbatas dan diduga terjadi tata kelola keuangan yang masih buruk pada pemerintah lokal/daerah (Satria dan Salim, 2014).

Anggaran publik masih menjadi persoalan besar di Indonesia. Baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berada pada level pusat maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berada pada level daerah sama-sama mengalami banyak persoalan. Kontribusi anggaran terhadap pembangunan, efektifitas anggaran, korupsi anggaran dan dampak anggaran terhadap pengurangan kemiskinan menjadi persoalan serius yang harus diselesaikan oleh Pemerintah (Mutiarin, 2012).

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia menempatkan kabupaten/kota sebagai ujung-tombak alokasi anggaran pemerintah yang diharapkan dapat menggerakkan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Desentralisasi fiskal dinilai telah mampu mengalihkan tugas pembelanjaan (*expenditure assignments*) anggaran publik kepada pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah, telah menggariskan bahwa 26 persen dari seluruh pendapatan dalam negeri harus diserahkan ke tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Hampir sepertiga tugas pembelanjaan telah dialihkan ke pemerintah kabupaten/kota (Kumorotomo, 2010).

Sebagai sebuah Negara yang sistem ekonominya masih tergantung dari pembiayaan sektor publik, harapan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara signifikan belum banyak terpenuhi. Hal ini seperti yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki kewenangan istimewa dalam mengatur urusan pemerintahannya. Kewenangan istimewa tersebut semakin kuat ketika disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. UU Kesitimewaan DIY tersebut meliputi 5 urusan yaitu Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Urusan Kelembagaan; Urusan Kebudayaan; Urusan Pertanahan; dan Urusan Tata Ruang. Dengan adanya UU tersebut diharapkan Pemerintah DIY dapat memberikan hak-hak masyarakatnya untuk hidup sejahtera. Namun, harapan tersebut masih belum dapat terpenuhi secara baik.

Hasil penelitian tentang evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang dilakukan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY pada Desember 2014 menunjukkan bahwa, *Pertama*, dari aspek dana keistimewaan menunjukkan bahwa ada kesenjangan cukup dalam antara publik yang hanya mengetahui bahwa pasca disahkannya UUKY ada dana keistimewaan yaitu sebanyak 47% responden, dan hanya 29% saja yang mengetahui secara persis dan detail untuk apa saja dana keistimewaan yang mencapai 523 miliar itu. *Kedua*, mengenai kesejahteraan masyarakat. Kurang dari 50% publik percaya bahwa danais dan keistimewaan DIY akan membantu mempercepat pembangunan (48%) dan juga peningkatan kesejahteraan publik (41%). *Ketiga*, aspek kepemimpinan dinilai dari dua hal yaitu kemampuan gubernur menyelesaikan konflik yang ada dan tata ruang di DIY. Data menunjukkan bahwa sebanyak 83% publik yakin bahwa gubernur dapat menyelesaikan masalah konflik sosial dan juga yakin akan dapat mengurus persoalan tata ruang di DIY (74%). 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.

Selanjutnya, Danais DIY selama 2 tahun (2013 dan 2014) menimbulkan pertanyaan publik: keistimewaan DIY milik kraton atau rakyat?. Hal ini berkaitan dengan salah satu tujuan dari UUK yaitu Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. Namun, angka kemiskinan di DIY pada tahun 2014 merupakan yang tertinggi di Jawa. Presentase kemiskinan di DIY sebesar 14,55%, lebih tinggi dari Jawa Tengah (13,58%), Jawa Timur (12,28%), DKI Jakarta (10,96%), Jawa Barat (9,18%) dan Banten (5,51%). Angka kemiskinan DIY tersebut mencakup 11,36% di desa dan 16,28% di kota (*KR, 12 Februari 2015*).

Berdasarkan beberapa fakta di atas, dalam penelitian ini mengidentifikasi dan menjelaskan fenomena kebijakan anggaran Danais DIY.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan anggaran Dana Keistimewaan DIY?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan konfigurasi kebijakan anggaran Dana Keistimewaan DIY.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademik

Diharapkan memberi kontribusi positif terhadap pengembangan studi tentang kebijakan anggaran dan politik anggaran.

1.4.2 Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memahami kebijakan anggaran Dana Keistimewaan DIY.