PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016

SKRIPSI

Oleh:

RADEN MAS INDRO JATI PURNOMO

No. Mahasiswa:13410165

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP

PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Oleh:

RADEN MAS INDRO JATI PURNOMO

No. Mahasiswa:13410165

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran Pada Tanggal 14 Desember 2018

Yogyakarta, 12 November 2018
Dosen Pembimbing,

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
NIP: 864100101

بسم الله الرحمن الرحيم

PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 14 Desember 2018 dan Dinyatakan Lulus

Yogyakarta, 19 Desember 2018

Tim Penguji		Tanda Tangan
1. Ketua	: **Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.**	.....
2. Anggota	: **Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.**	.....
3. Anggota	: **Idul Rishan, S.H., LL.M.**	.....

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

(Dr. ABDUL JAMIL, SH., MH.)

NIP/NIK : 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIIM

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

Nama : RADEN MAS INDRO JATI PURNOMO
NIM : 13410165

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini pada saya, namun untuk demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana,jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari perbuatan tersebut. saya akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, mebuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadipada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Yogyakarta, 12 November 2018
Yang membuat pernyataan,



R.M INDRO JATI P.
NIM.13410165

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap	:	Raden Mas Indro Jati Purnomo
2. Tempat Lahir	:	Yogyakarta
3. Tanggal Lahir	:	22 Agustus 1994
4. Jenis Kelamin	:	Laki-Laki
5. Golongan Darah	:	AB
6. Alamat Terakhir	:	Jalan Wirosaban Barat Kav. 58, RT.58/RW.17 Sorosutan, Umbulharjo, Yogyakarta
7. Alamat Asal	:	Jalan Panembahan 35, RT. 54/RW. 14 Panembahan, Kraton, Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua/Wali		
a. Nama Ayah	:	Raden Mas Tejo Purnomo, S.H
Pekerjaan Ayah	:	PNS (Kabag. Protokol Biro UHP Setda DIY)
b. Nama Ibu	:	Ir. Indiyah Widiningsih
Pekerjaan Ibu	:	PNS (Kabid. Keindahan Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta)
Alamat Orang Tua	:	Jalan Wirosaban Barat Kav. 58, RT.58/RW. 17 Sorosutan, Umbulharjo, Yogyakarta
9. Riwayat Pendidikan		
a. SD	:	SD Muhammadiyah Sokonandi Yogyakarta
b. SMP	:	SMP Muhammadiyah 2 Yogyakarta
c. SMA	:	SMA Negeri 1 Kasihan, Bantul
10. Organisasi	:	OSIS SMA Negeri 1 Kasihan sebagai Ketua II
		Yogyakarta Humanity Affection (2015 - 2016) sebagai Anggota

		LEM Fak. Hukum UII (2014-2015) sebagai Fungsionaris Departemen Minat Bakat Mahasiswa
11. Prestasi	:	**Juara II Adzan MTQ Kecamatan Kasihan 2011** **Juara II Nasyid MTQ Kabupaten Bantul 2012**
12. Hobby	:	***Riding*, Fotografi, *Travelling*, Olahraga**

Yogyakarta, 12 November 2018

Yang Bersangkutan,

Raden Mas Indro Jati Purnomo

NIM. 13 410 165

MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

يَرْفَعِ اللهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرُ ۝

"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat"

(Q.s. al-Mujadalah : 11)

"Manusia yang paling lemah adalah orang yang tidak mampu mencari teman. Namun yang lebih lemah dari itu adalah orang yang mendapatkan banyak teman tetapi menyia-nyiakannya."

Ali bin Abi Thalib

"Urusan kita dalam kehidupan bukanlah untuk melampaui orang lain, tetapi untuk melampaui diri sendiri, untuk memecahkan rekor kita sendiri, dan untuk melampaui hari kemarin dengan hari ini."

Stuart B. Johnson

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa terdapat berbagai pihak yang turut memberikan *support* dan bantuannya hingga selesainya skripsi ini. Penulis mengucapkan banyak terimakasih atas segala support dan bantuan, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada:

1. Bapak Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D., Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan segala sarana dan prasarana selama penulis menempuh pendidikan di Universitas Islam Indonesia,

2. Bapak Dr. Abdul Jamil, SH., MH., Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penelitian dan skripsi ini dengan baik,

3. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., Dosen Pembimbing Skripsi penulis yang telah berkenan dengan sabar, disiplin dan teliti serta telah meluangkan waktunya untuk membantu dan membimbing penulis untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik,

4. Bapak Dr. H. Mustaqiem, SH., M.Si., Dosen Pembimbing Akademik penulis yang telah memberikan arahan yang baik selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,

5. Bapak Yudi Ismono, selaku Sekretaris Inspektorat yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi terkait dengan penelitian untuk skripsi penulis,

6. Bapak Arief Noor Hartanto dan Bapak RB. Dwi Wahyu, selaku Wakil Ketua DPRD dan Wakil Ketua Komisi B DPRD DIY yang telah meluangkan waktu untuk memberikan informasi kepada penulis,

7. Seluruh keluarga penulis, Papa, Mama, Wikan yang selalu mensupport penulis dan membantu dalam segala aspek untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat pada waktunya,

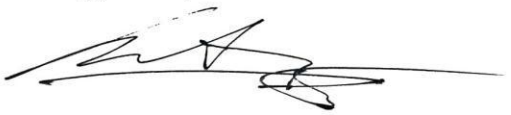
8. Laela Noor Alifah, perempuan hebat yang selalu menjadi support system dan selalu membantu penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik,

9. Kawan-kawan seperjuangan dan seluruh sahabat penulis, Ardiyan Nur Swadana, Ghia Yogananta, Bintang Yudho, Theo Yudhistiro, Tabut Malhan, Elok Aulia dan masih banyak lagi yang belum disebutkan disini, dan

10. Seluruh pihak yang telah membantu dan mensupport penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.

Semoga Allah membalas kebaikan kalian semua yang telah kalian berikan kepada penulis dengan balasan yang lebih baik.

Yogyakarta, 12 November 2018



Penulis

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warohmatullahi wabarokatuh,

Segala Puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya serta segala kemudahan dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016 dengan baik dan dapat diterima oleh penguji. Tak lupa shalawat serta salam selalu tercurahkan pada junjungan kita, Nabi Muhammad SAW yang telah membawa pencerahan berupa Islam dalam kehidupan kita semua.

Dana Keistimewaan merupakan tonggak pelaksanaan urusan keistimewaan di DIY. Keistimewaan yang sudah sesuai dengan semangat otonomi khusus yang menjadi sistem pemerintahan di Indonesia harus selalu dikawal dan di*support* sehingga dapat bermanfaat untuk seluruh lapisan masyarakat di DIY. Dana Keistimewaan yang hanya dialokasikan kepada DIY ini merupakan anugerah tetapi juga menjadi tanggung jawab seluruh elemen masyarakat dalam penggunaan dan pengelolaannya. Penulis berharap dikemudian hari, pelaksanaan Keistimewaan di DIY dengan Dana Keistimewaan yang menjadi *support* akan terus terlaksana dengan baik dan makin memberikan manfaat.

Penulis sangat berterimakasih terhadap seluruh pihak yang telah membantu dan memudahkan dari awal penulisan hingga saat terakhir penelitian ini diujikan. Kami berharap penelitian ini akan bermanfaat pada waktunya dan menjadi sesuatu yang penting untuk diketahui masyarakat.

Wassalamualaikum warahmatullah wabarakatuh

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL….....i

HALAMAN JUDUL.....ii

HALAMAN PERSETUJUAN.....iii

HALAMAN PENGESAHAN…….iv

PERNYATAAN KEASLIAN…….v

CURRICULUM VITAE…….vi

MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN……..viii

KATA PENGANTAR……xi

DAFTAR ISI.....xiii

ABSTRAK……....xiv

BAB I PENDAHULUAN……1

A. Latar Belakang Masalah…….1

B. Perumusan Masalah……...7

C. Tujuan Penelitian……...7

D. Tinjauan Pustaka……8

E. Metode Penelitian…….13

F. Sistematika Penulisan……...15

BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA……..…17

A. Desentralisasi Asimetris….....17

B. Status Keistimewaan DIY Sebagai Penerapan Desentralisasi Asimetris…….....….26

C. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris.....33

D. Tata Pemerintahan Dalam Islam…….39

BAB III TINJAUAN UMUM TERHADAP PENDANAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DIY SEBAGAI DAERAH ISTIMEWA……47

A. Sumber Pendanaan Daerah Dengan Desentralisasi Asimetris……..47

B. Pengawasan Terhadap Penggunaan Dana Keistimewaan DIY……...54

C. APBD Sebagai Indikator Pembangunan Daerah……..61

BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA…….68

A. Deskripsi Data……..68

B. Sistem Pendanaan DIY Setelah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012……..…….75

C. Peran Inspektorat Dalam Pengawasan Penggunaan dan Pengelolaan Dana Keistimewaan…….78

D. Tindak Lanjut Temuan Pelaksanaan Pengawasan Oleh Inspektorat……81

BAB V PENUTUP.....85

A. Kesimpulan.....85

B. Saran.....87

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui kondisi objektif pengawasan penggunaan Dana Keistimewaan Yogyakarta oleh Inspektorat DIY. Rumusan Masalah yang diajukan adalah: Bagaimana sistem pendanaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta ?; Bagaimana peran Inspektorat dalam pengawasan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam Penggunaan dan Pengelolaan Dana Keistimewaan Tahun 2016-2017 ?; Apa tindak lanjut dari pelaksanaan pengawasan penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta periode anggaran Tahun 2016 - 2017 tersebut oleh Inspektorat ?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif-empiris. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka/dokumen dan wawancara kepada Inspektorat DIY dan DPRD DIY, kemudian diolah dan dideskripsikan kemudian. Hasil studi ini menunjukkan bahwa pengawasan oleh Inspektorat terhadap penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan Yogyakarta dilaksanakan mulai dari tahun 2016 dan sudah cukup baik tetapi masih ditemukan beberapa kasus yang merugikan negara dan maladministrasi yang dilakukan oleh pengguna anggaran, selain itu didapati juga adanya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal lainnya didapati juga bahwa DPRD yang seharusnya melaksanakan fungsi anggaran, tidak dilibatkan dalam pembentukan RAPBD Keistimewaan setiap tahunnya. Penelitian ini merekomendasikan perlunya keikut sertaan DPRD dalam membentuk RAPBD Keistimewaan tiap tahun anggaran, peningkatan kualitas pengawasan terhadap penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan supaya meminimalisir tindakan yang merugikan negara dan masyarakat dan pengalokasian Dana Keistimewaan dalam aspek yang lebih luas untuk lebih meningkatkan serapan Dana dan dapat dimanfaatkan masyarakat lebih baik.

Kata Kunci : Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, Pengawasan, Inspektorat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Daerah Istimewa merupakan kata yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam khasanah desentralisasi di Indonesia, setidaknya sebagai status yang melekat bagi Provinsi Aceh dan Yogyakarta. [1] Keistimewaan Yogyakarta didasarkan kepada sejarah terbentuknya yang pada tanggal 5 September 1945 Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Pakualam VIII menyatakan bahwa Yogyakarta akan berintegrasi kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah Daerah Istimewa.[2]

Selanjutnya Derah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara formal dan berkekuatan hukum sebagaimana termaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan diberlakukan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950. Dari munculnya undang-undang mengenai pembentukan DIY tersebut sampai dengan tahun 2012, pemerintahan DIY masih terikat dengan peraturan-peraturan yang
umum mengenai pemerintahan daerah di Indonesia.

---

[1] Suryo S Hadiwijoyo., *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta : Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit, dan Isu Perpecahan*, Yogyakarta, PINUS BOOK PUBLISHER, 2009, hlm. 51

[2] Soedarisman Poerwokoesoemo., *Daerah Istimewa Yogyakarta*,Yogyakarta, GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS, 1984, Ctk. Pertama, hlm. 14

Sampai dengan tahun 2012, Keistimewaan DIY mendapatkan angin segar dengan terbentuknya Undang-Undang Keistimewaan DIY yang di dalamnya meliputi kewenangan, letak geografis, kelembagaan pemerintahan dan sebagainya. Hal tersebut memperkuat kedudukan Yogyakarta sebagai Daerah yang bersifat Istimewa yang diakui oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia.

Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya membentuk Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan atau yang biasa disebut sebagai Perda induk Keistimewaan. Pada Perda Induk tersebut, di dalamnya berisi mengenai berbagai aturan dalam pelaksanaan urusan keistimewaan. Selanjutnya setelah terbitnya Perda tersebut dilanjutkan dengan terbitnya Perda dan Pergub yang melengkapi sebagai aturan teknis pelaksanaannya diantaranya adalah Perda Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pergub Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat.

Dalam konteks kelembagaan Pemerintahan di DIY menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Perdais Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan dengan Pergub Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat, sistem pengawasan di Daerah Istimewa Yogyakarta hampir sama dengan daerah lain di Indonesia. Pengawasan dilaksanakan oleh DPRD dan masyarakat pada eksternal Pemerintah dan juga oleh Inspektorat pada internal pemerintah. Namun, pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat DIY bertambah dengan adanya pengawasan

urusan pelaksanaan keistimewaan yang juga meliputi penggunaan dana keistimewaan.[3]

Inspektorat merupakan instansi yang dibentuk mulai dari tingkat pusat yang berada di setiap kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian, serta organisasi pemerintah daerah sebagai instansi pengawasan fungsional. Setiap daerah mempunyai Inspektur dalam rangka pengawasan serta pembinaan pejabat dan pegawai negeri sipil yang bersifat fungsional dan bekerja di lingkungan internal pemerintahan. Tujuan dibentuknya Inspektorat juga untuk melaksanakan Pemerintahan yang Baik atau sering disebut *Good Governance*.[4]

Secara umum, tugas Inspektorat Daerah yaitu membantu Gubernur atau Kepala Daerah untuk mengawasi yang meliputi Kegiatan Pengawasan Internal di Lingkungan Pemerintah Provinsi, Kegiatan Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di Kota/Kabupaten dan Kegiatan pengawasan umum di Kota/Kabupaten.[5] Dengan penyebutan tugas Inspektorat tersebut, dapat diartikan bahwa Inspektorat dapat mengawasi seluruh kegiatan kepemerintahan dan juga terkait otonomi daerah masing-masing. Hal tersebut juga berlaku pada Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendapatkan predikat status Keistimewaannya.

Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta secara implisit dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dan secara eksplisit dalam Perdais Nomor 3 Tahun 2015 dan Pergub DIY Nomor 52 tahun 2015 mempunyai tugas dan wewenang khusus mengenai pengawasan

[3] Lihat Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.

[4] Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih., *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara,*Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2016, Ctk. Pertama,hlm. 64

[5] Lihat Pasal 6 ayat (3) Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016

pelaksanaan Keistimewaan. Hal tersebut juga sesuai dengan aturan yang tercantum pada Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 yang pada intinya menyebutkan bahwa Inspektorat membantu Kepala Daerah atau Gubernur dalam melaksanakan Pengawasan dalam Internal Pemerintahan Daerah masing-masing.

Inspektorat DIY dalam hal ini secara otomatis ikut mengawasi pelaksanaan urusan Keistimewaan. Pengawasan Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dapat diartikan sebagai pengawasan di seluruh aspek Keistimewaan yang tidak hanya terbatas pada Kelembagaan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta saja, tetapi dalam hal ini juga terkait dengan penggunaan Dana Keistimewaan yang terkonsentrasi pada pelaksanaan urusan Keistimewaan.

Dana Keistimewaan merupakan salah satu aspek yang diawasi penggunaan dan pengelolaannya oleh Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta.[6]
Penggunaan dan pengelolaannya tidak hanya dilaksanakan oleh Inspektorat saja tetapi juga oleh DPRD DIY untuk melaksanakan fungsi pengawasan dari DPRD.[7]

Dana Keistimewaan Yogyakarta diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan pengalokasiannya diatur oleh Permenkeu Nomor 103 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam penggunaan dan pengelolaannya, disamping diatur dengan UU Keistimewaan

[6] Lihat Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Inspektorat Pasal 3 ayat (2) huruf (e)
[7] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta

dan Permenkeu, dana keistimewaan digunakan dengan dasar penyelenggaraan program dan kegiatan yang ada di dalam RAPBD dan Raperda Keistimewaan.

Dana tersebut dialokasikan dari pemerintah pusat untuk selanjutnya dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan Keistimewaan Yogyakarta yang disediakan oleh Pemerintah Pusat dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.[8] Anggaran Dana Keistimewaan tersebut dikelola oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk melaksanakan program-program yang termasuk dalam urusan keistimewaan yang telah direncanakan sebelumnya oleh Pemerintah Daerah. Pengelolaan Dana Keistimewaan tersebut dilakukan dengan memasukkan terlebih dahulu dana yang masuk dari pemerintah pusat tersebut ke dalam RAPBD yang berdasarkan program dan kegiatan yang tercantum pada RKPD tahunan yang mengacu pada Perda Nomor 21 Tahun 2013.

Namun, sejak Dana Keistimewaan tersebut dialokasikan pertama kali di tahun 2013 hingga saat ini, banyak temuan-temuan permasalahan terkait penggunaannya. Disebutkan beberapa contoh yang terdapat di media adalah susahnya akses masyarakat terhadap Dana Keistimewaan dari berbagai kalangan hingga dana yang tidak sepenuhnya terserap dalam pengalokasiannya.

Dalam pemberitaan di *website* resmi Kompas, menurut Ketua Sekretariat Bersama Keistimewaan Yogyakarta Widihasto, alokasi dana keistimewaan yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam bidang

[8] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta Pasal 42

kebudayaan belum tepat sasaran.[9] Dana tersebut seharusnya dapat berdampak positif dalam membangun citra Keistimewaan Yogyakarta dengan cara membentuk karakter masyarakat.

Selain itu ada juga dugaan bahwa Dana Keistimewaan tidak sepenuhnya transparan dalam penggunaannya baik dalam Instansi Pemerintahan maupun yang dialokasikan pada Kraton dan Puro Pakualaman yang diangkat oleh media.[10] Disebutkan juga dalam *website* sapa.org bahwa tingkat kemiskinan di DIY yang masih tinggi juga menjadi permasalahan yang seharusnya dapat direspon dengan dana keistimewaan.[11]

Berdasarkan pada beberapa temuan yang diberitakan oleh media, adanya penggunaan dana yang tidak seluruhnya terserap dan adanya penggunaan dana yang tidak transparan menimbulkan beberapa dugaan bahwa instansi dan institusi yang bertugas untuk mengawasi penggunaan dana tersebut kurang efektif dalam melaksanakan tugasnya.

Jika hal tersebut benar terjadi, pelaksanaan atas penggunaan dana keistimewaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Perdais Nomor 21 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Yogyakarta berarti bisa dianggap gagal dan tidak sesuai dengan tujuan dibentuknya peraturan tersebut. Hal tersebut juga bertentangan dengan pelaksanaan Asas-Asas Umum Pemerintahan

---

[9] https://kompas.id/baca/humaniora/dikbud/2017/11/25/alokasi-dana-keistimewaan-belum-tepat-sasaran/, Diakses terakhir tanggal 4 April 2018

[10] Sarworo Soeprapto, *Menagih Transparansi Dana Keistimewaan,* terdapat dalam http://krjogja.com/web/news/read/30100/Menagih_Transparansi_Dana_Keistimewaan . Diakses tanggal 22 Januari 2018

[11] Triwahyuni Suci Wulandari, *"Dana Keistimewaan DIY Untuk Kesejahteraan Masyarakat."* Terdapat dalam http://www.sapa.or.id/lp/118-diy/6607-penanggulangan-kemiskinan-dana-keistimewaan-diy. Diakses tanggal 4 April 2018

yang Baik yang digadang-gadang oleh Pemerintah dalam usahanya menciptakan *Good Governance* atau Pemerintahan yang Baik dan Bersih.

Dari kasus di atas, maka penulis ingin mengetahui tentang "PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA TAHUN 2016 - 2017".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pendanaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta ?
2. Bagaimana peran Inspektorat dalam pengawasan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam Penggunaan dan Pengelolaan Dana Keistimewaan Tahun 2016-2017 ?
3. Apa tindak lanjut dari pelaksanaan pengawasan penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta periode anggaran Tahun 2016 - 2017 tersebut oleh Inspektorat ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana sistem pendanaan di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta
2. Untuk mengetahui peran Inspektorat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan

3. Untuk mengetahui bagaimana tindak lanjut Inspektorat dari pelaksanaan pengawasan penggunaan dan pengelolaan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi dan Desentralisasi Asimetris

Otonomi merupakan istilah yang berarti aturan yang mengatur sendiri dalam hal ini adalah sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia adalah Pemerintah Daerah yang dapat mengatur sendiri masing-masing Daerahnya dengan tetap mengacu pada Pemerintah Pusat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (6), Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[12] Otonomi dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia juga berkaitan dengan asas desentralisasi.

Desentralisasi adalah suatu strategi yang mendemokratisasi sistem politik dan penyelarasan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang selalu ada dalam praktek administrasi publik.[13] Desentralisasi identik dengan pembagian kekuasaan dari suatu daerah ke daerah lain di bawahnya. Asas Desentralisasi inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi khusus di Indonesia.

---

[12] Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6)

[13] Ni'matul Huda., *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI-Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus,* Bandung, Nusa Media, 2014, Ctk. Pertama

Pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia didasari dengan adanya Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan selanjutnya diatur secara rinci pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang selanjutnya sistem pemerintahan dengan desentralisasi di Indonesia diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom yang selanjutnya pemerintah daerah dapat mengurus dan mengatur segala sesuatu yang terkait dengan kebijakan daerah dan dapat lebih menguntungkan daerah masing-masing.

Pada pelaksanaannya, pemerintah daerah sebagai pelaksana desentralisasi tetap harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau yang diterbitkan oleh pemerintah pusat. Hal-hal yang direncanakan dan akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah harus melalui persetujuan pemerintah pusat.

Sedangkan desentralisasi asimetris dimaksudkan sebagai pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah dengan daerah lainnya. Pemberian otonomi yang berbeda tersebut dimaksudkan kepada daerah yang mempunyai diversitas atau keragaman dibawah naungan pemerintah pusat.

Desentralisasi Asimetris kerap dilabeli sebagai sistem otonomi khusus yang berasal dari negosiasi atau kesepakatan antara pemerintah pusat dengan daerah otonomi khusus.[14] Penerapan Desentralisasi Asimetris

[14] Anthon Raharusun., *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Yogyakarta, GENTA Publishing, 2014, hlm. 72

biasanya didasari oleh faktor historis, keyakinan mayoritas masyarakat dan tuntutan sporadis dari daerah tertentu.

Fungsi dari desentralisasi dan otonomi yang menjadi salah satu asas pemerintahan daerah di Indonesia adalah dapat lebih fleksibel dan dengan cepat memenuhi berbagai perubahan yang terjadi, satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan lebih efektif, mendorong tumbuhnya sikap moral, komitmen yang lebih tinggi serta lebih inovatif dalam menyikapi perubahan.[15]

2. Dana Keistimewaan Yogyakarta

Dana Keistimewaan DIY merupakan dana yang berasal dari Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan khusus untuk menangani Kewenangan Istimewa. Proses pencairan Dana Keistimewaan harus melalui berbagai tahapan dan diperlukan program-program yang dibuat berkaitan dengan pelaksanaan keistimewaan di Yogyakarta[16]

Proses pengajuan dana keistimewaan dimulai dengan usulan rencana kebutuhan dana keistimewaan diajukan Gubernur DIY kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait yang menangani perihal kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang dengan tembusan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional atau Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.[17] Pengajuan rencana kebutuhan dana

---

[15] Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia : Edisi Revisi,* Jakarta, Rajawali Pers, 2013, Ctk. Kedelapan, hlm. 330

[16] Subbagian Hukum BPK Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, "*Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta,"* terdapat dalam http://yogyakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/08/Dana-Keistimewaan-Yogyakarta.pdf, diakses terakhir tanggal 4 April 2018

[17] Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2)

tersebut dilampiri juga dengan dokumen kerangka acuan kegiatan yang mencakup usulan program dan kegiatan yang mengacu pada Perdais, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).[18]

Dana keistimewaan yang diterima oleh Pemerintah DIY digunakan untuk kegiatan urusan keistimewaan selama 1 (satu) tahun anggaran. Namun dana tersebut tidak dapat digunakan untuk pendanaan kegiatan yang telah didanai dari sumber lainnya baik dari APBN maupun APBD. Kegiatan yang didanai oleh Dana Keistimewaan haruslah tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah dan termasuk dalam urusan keistimewaan.[19]

3. Pengawasan Daerah dan Inspektorat

Pengertian pengawasan dalam beberapa uraian yang dirangkum kembali secara sederhana adalah sebagai seluruh proses penilaian kegiatan dengan tujuan untuk mengetahui apa yang telah berlangsung sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan ketentuan atau peraturan yang berlaku.[20] Pengawasan selayaknya harus dilaksanakan di lingkungan kerja masing-masing oleh pimpinan maupun instansi yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan. Fungsi pengawasan itu sendiri menjadi sebuah

[18] Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 2 ayat (3)

[19] Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 8 ayat (1),(2) dan (3)

[20] Hadari Nawawi., *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, PT. Gelora Aksara Pratama, Ctk. Ketiga, 1993

bagian penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dalam menjalankan roda pemerintahan pada lajurnya.[21]

Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara Pemerintahan juga mempunyai tugas dan kewenangan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap para pegawainya. Dalam pelaksanaannya, pengawasan di daerah secara internal dilakukan oleh beberapa instansi yaitu Inspektorat Jenderal Kementerian, BPKP, Inspektorat Provinsi serta Inspektorat Kabupaten/Kota. Pembentukan Pengawas Daerah ini juga dalam rangka pembantuan tugas pengawasan dari kepala daerah terkait.[22]

Inspektorat merupakan sarana pengawasan dalam internal pemerintahan baik di tingkat Kementerian maupun daerah tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat Daerah bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya kepada kepala daerah yang nantinya akan ditindak lanjuti berdasarkan hasil temuan dari Inspektorat. [23] Tugas Inspektorat sendiri telah dituangkan dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan yang didahului oleh Permendagri Nomor 64 Tahun 2007.

Selain itu, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, tugas Inspektorat diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian dan Tugas Inspektorat. Tugas Inspektorat yang tercantum dalam laman resmi Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta adalah melakukan pengawasan dalam urusan pemerintahan di daerah dan melaksanakan

---

[21] Yuyun Purbokusumo, M. Baiquni, Arief Akhyat dan Idham Ibty., *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (Integrated Civil Service Reform),* Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bekerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia,
Yogyakarta, 2006, Ctk. Pertama

[22] Bachrul Amiq., *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah,* Yogyakarta, laksBang PRESSindo, 2010, Ctk. Pertama, hal. 167

[23] Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih., *Pengawasan Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 63

pembinaan terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dengan tambahan fungsi melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Keistimewaan Yogyakarta.[24]

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   Penelitian hukum yuridis empiris, yakni mengkaji peran Inspektorat dalam melakukan pengawasan penggunaan dan pengelolaan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Obyek Penelitian

   Obyek dalam penelitian ini yaitu tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Pengawasan Penggunaan Dana Keistimewaan Yogyakarta

3. Subyek Penelitian

   Subyek dalam penelitian ini yaitu :

   a. Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta,

   b. Sekretariat Bersama Keistimewaan Yogyakarta, dan

   c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.

4. Metode Pendekatan

   Metode pendekatan yang digunakan adalah

   a. Pendekatan Perundang-undangan dengan cara mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dana keistimewaan Yogyakarta dan Inspektorat.

[24] http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/ Diakses terakhir tanggal 02 Februari 2018 Pukul 14.08

b. Pendekatan Sosiologis yaitu dengan meneliti pelaksanaan tugas Inspektorat dalam Pengawasan Penggunaan Dana Keistimewaan Yogyakarta.

5. Sumber data
   a. Sumber Data Primer, yaitu data yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang relevan dengan objek penelitian.
   b. Sumber Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Terdiri atas:
      1) Bahan hukum primer : Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Keistimewaan, Pengawasan dan Dana Keistimewaan antara lain :
         a. Undang-Undang Dasar 1945
         b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan
         c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
         d. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta
         e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota
      2) Bahan hukum sekunder : buku-buku, risalah dan jurnal yang berkaitan dengan bahan tambahan tentang Pengawasan oleh Inspektorat

3) Bahan hukum tersier : hasil-hasil dari penelitian yang berkaitan dengan Pengawasan dan Dana Keistimewaan.

6. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang relevan dan akurat dalam memberikan jawaban permasalahan dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a. Studi pustaka

Dilakukan dengan cara memperdalam berbagai literatur yang terkait dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Inspektorat seperti peraturan perundang-undangan dan teori-teori sebagai tambahan dalam penulisan skripsi.

b. Wawancara / *interview*

Dilakukan dengan cara wawancara kepada pihak-pihak yang terkait seperti Kepala Inspektorat dan Dinas Terkait.

7. Analisis Data

Analisis Data yaitu proses Pengolahan Data dan Pendeskripsian Data yang didapatkan saat proses penelitian.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini disajikan dalam IV bab. Penjelasan masing-masing bab dapat diuraikan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan masalah mengenai urgensi penelitian tentang pengawasan Inspektorat dalam pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa

Yogyakarta, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA TENTANG DIY DALAM BINGKAI NKRI

Bab ini menjelaskan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom yang istimewa dengan teori-teori atau materi tentang :

a. desentralisasi asimetris,
b. status keistimewaan DIY sebagai penerapan desentralisasi asimetris,
c. pengawasan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan desentralisasi asimetris, dan
d. tata pemerintahan dalam Islam.

BAB III : TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENDANAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DIY SEBAGAI DAERAH ISTIMEWA

Bab ini menjelaskan tentang Pendanaan Keistimewaan Yogyakarta dengan teori-teori atau materi tentang :

a. macam-macam sumber pendanaan daerah dengan desentralisasi asimetris,
b. pengawasan terhadap penggunaan dana keistimewaan DIY, dan
c. APBD sebagai indikator pembangunan daerah.

BAB IV : PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini berisi mengenai hasil dari keseluruhan data-data dan juga informasi yang telah dikumpulkan oleh peneliti yang menunjang permasalahan yang ada dan pembahasannya sesuai rumusan masalah diatas.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi tentang simpulan dan saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. DESENTRALISASI ASIMETRIS

1. Pengertian Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* : lepas dan *centrum* : pusat, yang lalu mempunyai arti melepaskan diri dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah yang nantinya akan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.[25]

Sejarah mencatat bahwa desentralisasi telah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan, tetapi juga ada kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.[26]

Desentralisasi mempunyai arti luas sebagai pemberian kekuasaan dari pusat kepada daerah masing-masing yang tetap mempunyai tanggung jawab terhadap pusat. Sebagai sebuah konsep, desentralisasi tumbuh seiring dengan

---

[25] Viktor M. Situmoran, *Hukum Administrasi Pemerintah di Daerah,* Jakarta, Sinar Grafika, 1999, hlm. 38

[26] Mudrajad Kuncoro., *Otonomi Daerah : Menuju Era Baru Pembangunan Daerah,* Jakarta, Erlangga, 2014, hlm. 3

tuntutan negara demokrasi saat ini.[27] Negara demokrasi dengan banyak wilayah daerah banyak menggunakan asas desentralisasi diantaranya sebagai alat untuk memudahkan inovasi dan efisiensi daerah mereka terhadap perkembangan dan perubahan zaman yang terjadi.

Asas desentralisasi merupakan strategi mendemokratisasi sistem politik pada suatu wilayah dan menyelaraskan pembangunan berkelanjutan yang selalu menjadi isu dalam praktek administrasi publik.[28] Sistem desentralisasi berbeda dengan sistem sentralisasi yang memusatkan segala kekuasaan dan tanggung jawab kepada pemerintah pusat dan tidak memberikan kepada daerah masing-masing. Sistem sentralisasi tidak banyak memberikan kesempatan kepada daerah untuk berkembang dengan inovasinya sendiri dianggap kurang ideal dalam penyelenggaraan sebuah pemerintahan dengan banyak daerah di bawahnya.

Desentralisasi merupakan prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, prinsip ini mengacu pada fakta adanya *span of control* atau rentang kendali dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara bersama-sama.[29] Desentralisasi dilaksanakan oleh daerah dengan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan tidak dapat keluar terlalu jauh dari tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah pusat.

Berbagai bentuk desentralisasi dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan antara lain yaitu kewenangan untuk merencanakan, memutuskan,

---

[27] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daeraah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus,* Bandung, Nusa Media, 2014, Ctk. Pertama. hlm. 32

[28] *Ibid,* hlm. 38

[29] Muhammad Fauzan., *Hukum Pemerintah Daerah : Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah,* Yogyakarta, UII Press, 2006, hlm. 45

dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga lain di bawahnya.[30] Ada empat (4) bentuk utama sistem desentralisasi yaitu:[31]

1. Dekonsentrasi,
2. Delegasi kewenangan ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah,
3. Pelimpahan kewenangan (*devolusi*), dan peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Otonomi daerah dan daerah otonom merupakan ciptaan dari pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan sifatnya saling berbalasan.[32] Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, tetap memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan bagi daerah otonom tersebut.[33]

Daerah otonom di Indonesia di bawah pemerintah pusat dibagi menjadi tiga (3) yaitu Provinsi atau daerah tingkat I, Kabupaten/Kota atau daerah tingkat II dan Daerah Otonomi Khusus atau daerah dengan kondisi yang spesial antara lain dari segi pemerintahan dan sistem sosial masyarakat.

Menurut Bagir Manan dalam Ni'matul Huda, dasar-dasar hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu :[34]

a. Dasar-dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara :

---

[30] Ni'matul Huda., *Desentralisasi Asimetris..., Op. Cit.* hlm. 34
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.,* hlm. 39
[33] *Ibid.*
[34] Ni'matul Huda., *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, 2005, Ctk. Pertama, hlm. 87

UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah yang berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.

b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli :

   Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

c. Dasar kebhinekaan :

   Melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan "*spanning"* yang timbul dari keragaman.

d. Dasar negara hukum :

   Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Provinsi memiliki status ganda sebagai daerah otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah dan memiliki kewenangan untuk mengatur urusan-urusan tertentu di mana administrasi dan kewenangan hubungan antar kabupaten dan kota tidak atau belum diterapkan.[35] Kekuasaan kabupaten dan kota meliputi seluruh sektor kewenangan administratif selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah pusat dan provinsi yang

[35] Mudrajad Kuncoro., *Otonomi Daerah..., Op. Cit,* hlm. 28

termasuk di dalamnya urusan kebijakan publik, masalah kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, transportasi serta urusan lainnya.[36]

Diatas kita dapat memahami bahwa otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia didasari pada teori dan asas desentralisasi dan desentralisasi asimetris yang dianut oleh Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya. Tetapi walaupun sudah menganut asas desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerahnya, Indonesia tetap tidak meninggalkan asas sentralisasi sebagai penyeimbang pelaksanaan desentralisasi.

Pada prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentraliasasi tanpa sentralisasi. Pelaksanaan desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi atau adanya kemungkinan daerah otonom dibawah pemerintah tersebut mengupayakan pemisahan diri.[37] Asas sentralisasi itu sendiri berfungsi sebagai dasar pemersatu daerah-daerah desentralisasi yang terbentuk dibawah naungan pemerintah pusat sehingga terbentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdaulat.

2. Desentralisasi Asimetris

Cornelis Lay dalam Anthon Raharusun memberikan arti Desentralisasi Asimetris sebagai pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan umum ditemui di banyak negara.[38] Desentralisasi asimetris dilaksanakan sebagai metode penataan daerah-daerah dibawah pemerintah pusat

[36]*Ibid.*
[37]Ni'matul Huda., *Desentralisasi Asimetris..., Loc. Cit.*
[38]Anthon Raharusun., *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Yogyakarta, GENTA Publishing, 2014, hlm. 70

yang mempunyai diversitas dan perbedaan-perbedaan antara satu daerah dengan yang lainnya.

Desentralisasi Asimetris oleh Tarlton dalam Anthon Raharusun dimaknai sebagai situasi dimana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintahan yang dimiliki dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi.[39] Keragaman berbagai daerah yang ada menuntut adanya perlakuan otonomi yang variatif. Hal tersebutlah yang mendorong dilaksanakannya desentralisasi asimetrik dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Asimetris dalam desain hubungan pusat dan daerah memang sangat banyak ditemukan praktiknya di berbagai negara. Desain asimetris yang bentuk kebijakannya seringkali dilabeli otonomi khusus, merupakan hasil dari negosiasi antara pemerintah pusat dengan kekuasaan yang ada di daerah yang didasari kompensasi atas gerakan pemisahan diri yang umumnya menjadi tuntutan dari entitas sub nasional.[40]

Seperti yang terjadi di Indonesia, desentralisasi asimetris yang ada tidak murni berdasar pada konsep otonomi daerah, tetapi juga didasari adanya beberapa tuntutan sporadik di daerah salah satu contohnya yaitu Papua dan Aceh yang mendapatkan otonomi khusus karena gelombang tuntutan pemisahan diri yang amat kuat.[41]

Dalam aspek anggaran keuangan, daerah mendapatkan alokasi yang berbeda-beda. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

[39] *Ibid,* hlm. 71
[40] *Ibid,* hlm. 72
[41] Ni'matul Huda, *Desentralisasi..., Op. Cit,* hlm. 69

Daerah, daerah akan mendapatkan Dana perimbangan dari pemerintah pusat setidaknya sekali yaitu dengan Dana Alokasi Umum dan beberapa daerah lainnya mendapatkan tambahan berupa Dana Bagi Hasil yang diterima pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua serta Dana Alokasi Khusus yang diterima daerah khusus dengan tujuan khusus.

Tidak sampai disitu saja, dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia, beberapa daerah mempunyai kekuatan untuk membuat atau dibuatkan peraturan yang didasari oleh keyakinan mayoritas dan faktor sejarah dari daerah tersebut. Hal ini tercermin di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang menerapkan Syariat Islam sebagai salah satu sumber hukumnya dan Provinsi Papua dan Papua Barat yang menggunakan sistem Noken pada saat pelaksanaan pemilihan umum yang didasari oleh hukum adat mereka.

Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia sangat jelas terlihat dalam aspek konsep pemerintahan daerah masing-masing dan anggaran keuangan daerahnya. Konsep pemerintah daerah satu dan lainnya di Indonesia, didasarkan pada sistem sosial dan adat istiadat masing-masing daerah yang tetap mengikuti peraturan diatasnya.

Desentralisasi Asimetris dilaksanakan dengan dasar UUD 1945 pasal 18 ayat (1) dan (2) yang lalu yang terbaru diatur secara umum dan khusus dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang khusus tentang daerah masing-masing untuk daerah Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Papua dan Papua barat serta Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Negara Kesatuan dan Desentralisasi

Dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara Kesuatuan mempunyai prinsip bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi wewenang atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.[42]

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas pemerintahan pada dasarnya tetap di tangan pemerintah pusat, akan tetapi di Indonesia yang salah satunya menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan adanya tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh pemerintah daerah sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.[43]

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakataan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan tersebut di antaranya adalah tetap mempertahankan bentuk negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara ini yang ditetapkan sejak awal mula berdirinya negara dan dipandang paling tepat dalam mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk dilihat dari berbagai latar belakang. [44] Kesepakatan tersebut akhirnya dikukuhkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945

---

[42] M. Solly Lubis., *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah,* Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8

[43] Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia : Edisi Revisi,* Jakarta, Rajawali Pers, 2013, Ctk. Ke Delapan, hlm. 101

[44] MPR RI., *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm. 25

yang menyatakan "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman dalam masyarakat Indonesia yang diwarisi dalam sejarah yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman masyarakat tersebut merupakan kekayaan yang harus dipersatukan tetapi tidak untuk disatukan atau diseragamkan, oleh karena itu prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan dan tidak boleh dipersempit maknanya atau diidentikkan dengan pengertian pelembagaan bentuk negara kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas motto Bhinekka Tunggal Ika.[45] Bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan bukan kesatuan.[46]

Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis.[47] Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.[48]

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air.[49] Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan

---

[45] Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara..., Op. Cit,* hlm. 103

[46] Jimly Asshiddiqie., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara,* Jakarta, FH UI, 2004, hlm. 56

[47] Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara..., Op. Cit,* hlm. 104

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kata lain bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dielenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.[50]

B. STATUS KEISTIMEWAAN DIY SEBAGAI PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

1. Definisi Keistimewaan Yogyakarta

Dalam UUD 1945, satu-satunya Pasal yang secara eksplisit menyebutkan daerah yang bersifat istimewa adalah Pasal 18. Tidak dapat diragukan lagi bahwa Pasal 18 UUD 1945 tersebut merupakan Pasal yang menjamin eksistensi Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hingga terbentuknya undang-undang yang secara khusus mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta.[51]

Keistimewaan dalam UU No. 13 Tahun 2012 diartikan sebagai keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Yogyakarta berdasarkan pada sejarah dan asal-usul menurut UUD 1945 untuk dapat mengatur dan mengurus kewenangan yang bersifat istimewa.[52] Artinya bahwa keistimewaan yang melekat pada DIY merupakan sesuatu yang sangat berbeda dilihat dari kedudukan hukum dan sejarah terbentuknya dengan daerah lain di Indonesia dan kewenangan yang sifatnya istimewa tersebut merupakan wewenang tertentu

[50] Jimly Asshiddiqie., *Konstitusi..., Op. Cit,* hlm. 63

[51] Sujamto., *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,* Jakarta, PT Bina Aksara, 1988, hlm. 5

[52] Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta

yang dimiliki oleh DIY selain yang tercantum pada Undang-undang tentang Pemerintah Daerah.

Sujamto dalam bukunya mengemukakan bahwa ada tiga garis besar macam hak yang bersifat *autochtoon* terkait dengan adanya kewenangan istimewa yang merupakan hal asal-usul atau hak yang dimiliki sejak sebelum daerah tersebut menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni sebagai berikut :[53]

1. Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan, yaitu adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli".
2. Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan, yaitu yang masih dipertahankan hingga sekarang.
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan pelayanan dan pembebanan terhadap masyarakat

Hak tersebut dapat diartikan sebagai *previlege* atau hak yang sifatnya khusus dan istimewa dalam pelaksanaan pemerintahan di wilayah Yogyakarta yang asal usulnya bersumber dari pemerintahan yang telah dijalankan sebelumnya oleh Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebelum bergabungnya Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat ke dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan yang telah dilaksanakan sebelum bergabungnya Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menjadi acuan dalam membangun pemerintahan

[53] Sujamto, *Daerah Istimewa..., Op. Cit.,* hlm. 15

daerah dibawah pemerintah Republik Indonesia setelah adanya perjanjian politik yang diikrarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX pada tanggal 5 September 1945.

Pada tanggal 31 Agustus 2012, Presiden RI Ke-6 Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan RUU Keistimewaan Yogyakarta menjadi UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Secara jelas UU No. 13 Tahun 2012 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Keistimewaan Yogyakarta adalah keistimewaan kedudukan hukum berdasarkan sejarah dan asal-usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa di wilayah Yogyakarta.[54]

Kewenangan istimewa yang dimaksud disini adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang yang sudah ditentukan oleh undang-undang pemerintah daerah. Kewenangan istimewa tersebut juga merupakan hasil dari penerapan Otonomi Khusus yang dilaksanakan di Indonesia. Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta bertujuan untuk :[55]

1. Mewujudkan pemerintah yang demokratis
2. Kesejahteraan dan ketentraman
3. Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin bhineka tunggal ika dalam kerangka NKRI
4. Menciptakan pemerintahan yang baik; dan
5. Melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

[54] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia,* Bandung, Nusa Media, 2013, hlm. 171
[55] *Ibid.*

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, ditegaskan bahwa kewenangan keistimewaan DIY berada hanya di provinsi dan dalam Pasal 7 di Undang-Undang yang sama pula ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta meliputi :[56]

a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
b. Kelembagaan Pemerintah
c. Kebudayaan
d. Pertanahan; dan
e. Tata ruang.

Kewenangan yang disebutkan di atas dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan daerah tingkat II atau Kota/Kabupaten yang berada dibawahnya yang bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat sebagai regulator Otonomi Daerah. Pertanggung jawaban dilaksanakan dengan diawali evaluasi oleh aparat pengawas internal pemerintahan maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lalu dilaporkan kepada Gubernur sebagai
Kepala Daerah dan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri.[57]

[56]*Ibid.,* hlm. 172 - 173
[57]Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 42 ayat (5)

Kewenangan di atas dilaksanakan dengan anggaran yang berasal dari Pemerintah Pusat yaitu Dana Keistimewaan Yogyakarta yang diberikan kepada Pemerintah Daerah sebagai Dana Otonomi Khusus. Dana yang diberikan untuk pelaksanaan urusan Keistimewaan Yogyakarta direncanakan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh pusat dengan dasar Peraturan Menteri Keuangan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2102 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

2. Desentralisasi Asimetris dan Keistimewaan Yogyakarta

Keistimewaan Yogyakarta merupakan salah satu perwujudan dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia. Keistimewaan Yogyakarta didasari oleh faktor sejarah yang terbentuk dari hubungan antara Pemerintah Indonesia saat itu dengan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang diikrarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Pakualam VII pada 5 September 1945.

Seiring berjalannya waktu, Keistimewaan Yogyakarta mulai diakomodir oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah adanya UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 18. Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri juga diatur secara umum dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan disempurnakan kembali secara khusus dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Landasan Konstitusional pengaturan mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta terkandung dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang selalu digunakan pada awal kemerdekaan. Sebelum diadakan perubahan kedua atau amandemen pada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada tahun 2000, dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdapat pasal yang rumusannya memuat ketentuan mengenai daerah yang bersifat istimewa yaitu pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut :

> "Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa".

Esensi dari prinsip-prinsip dasar yang telah digariskan dalam pasal 18 UUD 1945 tersebut adalah :[58]

a. Wilayah Negara Indonesia dibagi atas Daerah-daerah besar daan kecil. Daerah-daerah tersebut bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif. Ini berarti asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
b. Daerah-daerah itu tidak bersifat *staat*, karena Republik Indonesia menganut sistem *eenheidsstaat*.
c. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

[58]Bambang Yudoyono., *Jogja Memang Istimewa*, Yogyakarta, Jogja Bangkit Publisher, 2017, Ctk. Pertama, hlm. 234

d. Negara menghormati daerah-daerah yang memiliki susunan asli seperti desa, nagari, dusun dan marga.

e. Negara menghormati *zelfbestuurende landschappen* sebagai daerah-daerah yang bersifat istimewa. Segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Setelah penetapan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, selanjutnya adalah menjadikan Undang-Undang Dasar tersebut sebagai landasan konstitusional untuk menyusun peraturan perundang-undangan pelaksanaannya. Ada tiga substansi yang perlu dilakukan tindak lanjut berdasarkan pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu pembentukan undang-undang mengenai pemerintahan daerah dan undang-undang terkait lainnya, undang-undang mengenai desa serta undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai daerah-daerah yang bersifat istimewa termasuk mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.[59]

Hasil amandemen UUD 1945 pada tahun 2000, pasal 18B ayat (1) menyatakan bahwa keistimewaan suatu daerah diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri. Mengacu pada ketentuan tersebut, DIY mengajukan usulan pembentukan undang-undang keistimewaan yogyakarta kepada pemerintah pusat berupa rancangan undang-undang keistimewaan yogyakarta tetapi usul tersebut tidak direspon secara positif dan RUU Keistimewaan

[59] *Ibid.,* hlm. 235

dikembalikan lagi, sehingga mengenai kejelasan dan kepastian hukum tentang keistimewaan DIY masih mengambang dan tetap belum ada tindak lanjutnya.[60]

Setelah melalui proses yang panjang akhirnya pemerintah bersama dengan DPR-RI mengesahkan RUU Keistimewaan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 31 Agustus 2012 dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012.[61] Diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut merupakan bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap eksistensi DIY dengan status istimewanya.

C. PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PELAKSANAAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

1. Definisi dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan merupakan hal yang sangat penting dilakukan dalam pelaksanaan kegiatan apapun sebagai sarana peningkatan profesionalisme dan efektifitas kerja. Pengawasan berasal dari kata "awas" yang dapat diartikan sebagai ajakan untuk berhati-hati dalam melakukan sesuatu.

Sondang P. Siagian dalam Makmur mengatakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan kegiatan organisasi yang menjamin agar supaya semua pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.[62] Pengawasan juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk pola pikir dan tindakan untuk memberikan pemahaman dan

[60] *Ibid.,* hlm. 428
[61] *Ibid.,* hlm. 434
[62] Makmur., *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan,* Bandung, Refika Aditama, 2011, Ctk. Pertama, hlm. 176

kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang dapat menyebabkan kerugian lembaga atau organisasi yang bersangkutan.[63]

Tujuan pengawasan menurut Leonard White dimaksudkan sebagai sarana menjamin kekuasaan digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat dan untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh Undang-Undang dari tindakan penyalahgunaan.[64] Adapun tujuan pengawasan menurut Arifin Abdul Rachman juga mengatakan bahwa pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sessuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah diterapkan, untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan lainnya, sehingga dapat diketahui apakah bisa dilakukan perbaikan atau tidak.[65]

Dalam hal hubungan pemerintahan Pusat dengan Daerah, pengawasan merupakan sebuah pengikat kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi oleh daerah tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan sebuah bangsa.[66] Jika pengikat tersebut ditarik dengan kencang maka kebebasan desentralisasi akan terkurangi bahkan mungkin akan terputus dan apabila hal tersebut terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari

---

[63] *Ibid.*

[64] Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir., *Aspek Hukum Pengawasan Melekat,* Jakarta, Rineka Cipta, 1994, hlm. 23

[65] Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih., *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara,* Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2016, Ctk. Pertama, hlm. 18

[66] Ni'matul Huda., *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* Yogyakarta, FH UII Press, 2007, Ctk. Pertama, hlm. 33

desentralisasi tetapi menjadi pembelenggu desentralisasi dan akan merusak esensi dari desentralisasi.[67]

Keberhasilan pengawasan dalam kelembagaan publik maupun kelembagaan privat sangat ditentukan oleh kesadaran dan tingkat pengetahuan baik yang diawasi maupun yang mengawasi kegiatan di bidang pola pikir dan pola tindakan pengawasan.[68] Pelaksanaan pengawasan dapat dikatakan berhasil apabila tidak bertentangan dengan rencana yang telah disusun dan hal tersebut yang menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan pelaksanaan pengawasan dalam kelembagaan.

Pengawasan dapat dibedakan dalam beberapa kategori yang diantaranya dibedakan berdasarkan pola pemeriksaan, waktu pelaksanaan, subjek yang mengawasi serta cara pelaksanaannya. Pengawasan yang dilaksanakan menurut subjek yang menjadi pengawas dibedakan menjadi beberapa jenis antara lain Pengawasan Melekat, Pengawasan Fungsional, Pengawasan Legislatif, Pengawasan Masyarakat dan Pengawasan Politis.[69]

Maksud dari subjek yang mengawasi yaitu seseorang, instansi atau lembaga yang dapat menjadi aparat pengawas internal pemerintah maupun eksternal pemerintah. Dijelaskan lebih lanjut mengenai pengawasan melekat dan fungsional, dalam pengawasan melekat yang menjadi pengawas yaitu para pimpinan dalam sebuah instansi atau organisai sedangkan dalam pengawasan fungsional yang menjadi pengawas yaitu aparat dari instansi pengawas yang

[67] *Ibid.*
[68] Makmur., *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan,* Bandung, Refika Aditama, 2011, Ctk. Pertama, hlm. 177
[69] *Ibid.,* hlm. 186

dibentuk di dalam internal pemerintah untuk mengawasi kinerja para pegawai dan instansi lainnya.

2. Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional

Hampir di setiap literatur mengenai administrasi atau manajemen selalu didapati kata pengawasan di dalamnya. Bila fungsi administrasi atau manajemen tersebut digambarkan, maka akan mendapatkan urutan administrasi sebagai berikut :

a. Fungsi Perencanaan atau Perencanaan program suatu organisasi,

b. Fungsi Pelaksanaan atau Pelaksanaan program yang telah direncanakan sebelumnya, dan

c. Fungsi Pengawasan atau Pengawasan pelaksanaan program yang dilaksanakan dengan mengacu pada perencanaan awal.

Fungsi pengawasan yang dilaksanakan disini tidak harus dilaksanakan ketika program telah selesai namun dari mulai merencanakan suatu program atau kegiatan hingga selesai pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi administrasi atau manajemen dimaksudkan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dan dilaksankannya sebuah program.[70]

Dalam perwujudan manajemen atau administrasi sebuah organisasi/unit kerja tertentu, adanya keberhasilan dalam pelaksanaan rencana yang telah disusun merupakan hal yang harus dipertahankan atau ditingkatkan. Sebaliknya sebuah kegagalan harus diminimalisir kejadiannya dan diperbaiki apabila terjadi

[70] Hadari Nawawi., *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah,* Jakarta, Penerbit Erlangga, 1993, Ctk. Ketiga, hlm. 6

dalam pelaksanaan suatu program dengan menghindari penyebabnya baik dari perencanaan hingga pelaksanaan.

Untuk itulah fungsi pengawasan melekat menjadi sangat penting baik untuk menghindari atau mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, penyelewengan atau kekeliruan dalam bekerja, sehingga memungkinkan seorang pimpinan melakukan tindakan perbaikan sedini mungkin. [71] Pengawasan Melekat sebagai salah satu kegiatan pengawasan merupakan tugas dan tanggung jawab setiap pimpinan yang harus menyelenggarakan manajemen/administrasi yang efektif dan efisien di lingkungan organisasi/unit kerjanya sehingga pimpinan dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program atau kegiatan dalam lingkup tanggung jawabnya.[72]

Pengawasan melekat menjadi sangat penting karena dalam pelaksanaan sebuah program di suatu instansi, seorang pimpinan menjadi orang pertama yang harus mengerti permasalahan yang dihadapi oleh anggotanya atau unit kerjanya dan memberikan saran dan solusi atas masalah yang timbul. Pengawasan melekat harus tetap dibarengi dengan pengawasan fungsional karena pengawasan oleh pihak internal yang mempunyai tugas secara spesifik untuk mengawasi juga tidak kalah pentingnya karena pengawasan yang dilaksanakan oleh internal atau pimpinan sendiri tidak selalu menjamin akan betul-betul dilaksnakan dengan baik.

Istilah "Pengawasan Melekat" dipakai secara resmi dalam instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Dalam instruksi tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan itu dapat dilakukan

[71] *Ibid.,* hlm. 7
[72] *Ibid.*

menurut dua cara, yaitu melalui Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional.[73]

Pengawasan Fungsional sendiri dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.[74] Aparat yang termasuk dalam pengawas fungsional diantaranya adalah BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawas Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah lainnya, Inspektorat Wilayah Provinsi dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota.[75]

Instansi pengawas fungsional di atas bekerja dalam lingkup internal pemerintahan tetapi tidak melakukan pengawasan secara langsung seperti pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan sebuah instansi, organisasi atau unit kerja tertentu. Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, pengawas yang bersifat fungsional disebut juga sebagai APIP atau Aparat Pengawas Internal Pemerintah.

Hasil dari pengawasan yang dilaksanakan secara menyeluruh akan diberikan dan dievaluasi oleh perencana yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur sebagai Kepala Daerah. Dari hasil laporan dan evaluasi tersebut, pemerintah daerah wajib melaporkan kepada pemerintah pusat yaitu kepada Kementerian Dalam Negeri dalam hal pelaksanaan rencana dan Kementerian Keuangan dalam hal penggunaan anggaran dalam periode satu tahun.

---

[73] Sujamto., *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia,* Jakarta, Sinar Grafika, 1996, Ctk. Ketiga, hlm. 27
[74] *Ibid.,* hlm. 18
[75] *Ibid.*

Terkait dengan pengawasan fungsional yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Provinsi, tugas pengawasannya tidak hanya di area pemerintahan tingkat I tetapi juga seluruh tingkat II dibawahnya. Inspektorat yang merupakan APIP atau Aparat Pengawas Internal Pemerintah berperan melakukan fungsi *assurance* berupa *review* terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran, dengan mendorong SKPD terkait yang menjadi pelaksana program dan kegiatan pemerintah agar meningkatkan kualitas untuk menjamin konsistensi dan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, kepatuhan dengan kaidah-kaidah penganggaran, serta didukung dengan dokumen yang memadai.[76]

D. TATA PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

1. Al Siyasah dan Sistem Pemerintahan Indonesia

Al Siyasah atau lebih dikenal di kalangan umum *As Siyasah* merupakan istilah yang menyebutkan tentang illmu pemerintahan dalam Islam. Berdasarkan pengertian harfiah, *Al Siyasah* dapat diartikan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan masih banyak arti lainnya.[77]

Dalam pengertian *siyasah* terkandung dua dimensi yang berkaitan satu sama lain yaitu tujuan yang akan dicapai dan cara menuju tujuan tersebut yang

[76] Dadang Suwanda, Wiratmoko, Yudi Prihanto Santoso., *Reviu Rencana Kerja Anggaran,* Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 2018, Ctk. Pertama, hlm.73

[77] H.A Djazuli., *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah,* Jakarta, Fajar Interpratama Mandiri, 2003, hlm. 26

lalu *siyasah* juga diartikan sebagai memimpin sesuatu dengan cara yang membawa maslahat.[78]

Batasan-batasan mengenai *siyasah syar'iyyah* mengisyaratkan dua unsur yang berhubungan secara timbal balik yaitu pihak yang mengatur dan pihak yang diatur dan dari unsur-unsur tersebut maka *siyasah* dapat dikatakan mirip dengan ilmu politik.[79] Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa *Al Siyasah* merupakan ilmu pemerintahan, bernegara dan kepemimpinandalam Islam dengan mengandung unsur-unsur timbal balik dalam pelaksanaannya antara pemerintah dengan rakyat yang diatur dalam undang-undang negara.

Objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, warga negara dengan lembaga negara dan hubungan lembaga negara dengan lembaga negara, baik yang sifatnya internal maupun eksternal dalam berbagai bidang kehidupan.[80] Fiqh siyasah dalam penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa pusat perhatiannya adalah pada aspek pengaturan atau disiplin dalam bermasyarakat dan bernegara.

Indonesia sebagai negara hukum yang mempunyai ideologi negara dan dasar negara sendiri dirasa mempunyai kecocokan dengan corak pemerintahan Islam yang dapat diketahui dari penyebutaan sila pertama Pancasila yaitu "Ketuhanan yang Maha Esa". Dari konsep Al Siyasah yang dikemukakan diatas pun dapat diketahui bahwa Indonesia walaupun menjadi negara yang berdasarkan hukum atau *rechtstaat* yang identik dengan konsep negara Barat tetapi mempunyai corak tersendiri yang juga mendekati corak pemerintahan Islam.

---

[78] *Ibid.*
[79] *Ibid.,* hlm. 28
[80] *Ibid.,* hlm. 29

Corak Islam tersebut terdapat dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang menjadi dasar negara atau aturan baku di Indonesia yang mendasari aturan-aturan di bawahnya.

2. Hubungan Negara dan Agama

Di Indonesia masalah Islam dan negara menjdi hangat kembali setelah adanya ceramah Nurcholis Madjid tahun 1970-an di mana dinyatakan :

Sebetulnya ditinjau dari segi proses sejarah dan perkembangan pemikiran, timbul gagasan "Negara Islam" itu adalah suatu bentuk kecenderungan apologetik, sebagaimana disinggung dalam pendahuluan, setidak-tidaknya apologi itu tumbuh dari dua jurusan :

> "Pertama, ialah apologi kepada ideologi-ideologi Barat (modern) seperti demokrasi, sosialisme, komunisme, dan lain sebagainya. Ideologi-ideologi itu sering bersifat totaliter, artinya bersifat menyeluruh dan secara mendetail meliputi setiap bidang kehidupan, khususnya politik, sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain. Apologi kepada ideologi-ideologi modern itu menimbulkan adanya apresiasi kepada Islam yang bersifat ideoligis politis. Oleh karena itu, membawa cita-cita negara Islam, sebagaimana ada negara demokrasi, negara sosialis, negara komunis, dan seterusnya."[81]

Apologi bahwa Islam adalah ad-Din bukan agama semata melainkan juga meliputi bidang lain yang akhirnya melahirkan apresiasi yang bersifat ideologis politis totaliter itu tidak benar ditinjau dari beberapa segi. Pertama adalah segi bahasa di mana terjadi inkonsistensi yang nyata, yaitu bahwa perkataan ad-Din

[81] H.M Rasyidi., *Koreksi Terhadap Drs. Nurcholis Madjid tentang Sekulerisasi,* Jakarta, Bulan Bintang, 1972, Ctk. Pertama, hlm. 107

itu dipakai juga menyatakan agama-agama yang lain termasuk agama syariatnya orang Quraisy Mekkah, jadi arti perkataan ad-Din itu memang agama dan karena itu maka Islam adalah agama.[82]

Kedua adalah dari segi titik tolak. Meskipun tidak disadari, namun dapat dilihat dengan jelas bahwa titik tolak apologi itu adalah *inferiority complex* yaitu rasa rendah diri, Islam itu selain menggarap bidang spiritual juga bidang-bidang kehidupan lainnya sehingga tidak kalah dengan ideologi Barat.[83]

Pendekatan Nurcholis tentang negara dari sudut pandang Islam yang mengikuti jalan pikiran sekularisme telah menjebak bukan hanya ke dalam pemikiran yang rancu tetapi juga secara sadar atau tidak ke alam pikiran yang cenderung berbeda dengan Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, karena sila Ketuhanan yang Maha Esa "menjadi dasar yang memimpin sila lainnya" sebagaimana yang ditafsirkan oleh Bung Hatta.[84]

Pandangan yang hampir mirip juga dikemukakan oleh H. Moh. Sjafa'at Mintaredja dalam bukunya *Islam dan Politik : Islam dan Negara di Indonesia*, Mintaredja mempertegas pandangannya yang intinya dalam batas tertentu ada juga pemisahan antara negara dan agama.[85] Argumen yang digunakan untuk memperkuat pendapatnya adalah sebuah Hadits Rasulullah yang ia pahami bahwa "kamu lebih mengetahui urusan duniamu/keduniaanmu" tanpa menjelaskan latar belakang lahirnya hadits itu.[86]

---

[82] H.A Djazuli., *Fiqh Siyasah..., Op. Cit.* hlm. 93
[83] *Ibid.*
[84] Muhammad Tahir Azhari., *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini,* Jakarta, Bulan Bintang, 1992, Ctk. Pertama, hlm. 36
[85] *Ibid.,* hlm. 37
[86] *Ibid.*

Dengan konklusi bahwa dalam batas tertentu, dalam Islam ada juga pemisahan antara negara dan agama, Mintaredja juga terjebak ke alam pikiran yang rancu karena menurutnya, Islam dapat diartikan baik sebagai agama dalam arti sempit maupun agama dalam arti yang luas. Jika Islam dalam arti yang luas di tafsirkan sebagai *"way of life in the earthnand in the heaven after death"*, konsekuensi logis dari penafsiran itu seharusnya adalam Islam merupakan suatu totalitas yang komprehensif dan karena itu tidak mengenal pemisahan antara kehidupan agama dari negara.[87]

3. Hubungan Agama dengan Hukum

Hukum merupakan produk dari sekumpulan orang yang berfungsi sebagai pengatur dan pembentuk hubungan dan tingkah laku seseorang di dalam suatu komunitas masyarakat. Hukum terbentuk dari kebiasaan, norma dan nilai yang terbentuk pada suatu komunitas masyarakat yang awalnya berlaku untuk kalangan mereka sendiri.

Definisi hukum menurut beberapa ahli hukum dunia antara lain yang disebutkan oleh Immanuel Kant yaitu :

> "Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas orang yang lain, menurut peraturan hukum tentang kemerdekaan."[88]

Persoalan tentang ketaatan terhadap hukum menimbulkan berbagai teori atau mahzab-mahzab dalam ilmu pengetahuan hukum, salah satu teorinya adalah Teori Teokrasi atau Ketuhanan yaitu teori yang menganggap bahwa

[87] *Ibid.*

[88] C.S.T Kansil., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,* Jakarta, Balai Pustaka, 1989, Ctk. Kedelapan, hlm. 36

hukum itu berasal dari Tuhan dan diatur dalam agama. Pada masa lalu di Eropa para Filosof menganggap dan mengajarkan bahwa hukum itu berasal dari Tuhan dan oleh karena itulah maka manusia diperintahkan untuk tunduk kepada hukum lewat agama.[89]

Dalam pemikiran barat agama telah dilepaskan dari wilayah hukum karena pengaruh rasionalisme dan *Aufklarung* atau pencerahan yang sangat dominan. Tetapi Friedrich Stahl masih mengakui adanya pengaruh agama dalam terhadap hukum, ia berpendapat bahwa hukum juga memperoleh kekuatan mengikat dari ketuhanan yang menjadi sandaran negara.[90]

Ahli hukum Universitas Indonesia, Hazairin dalam Muhammad Tahir Azhari telah menyanggah pandangan barat yang memisahkan hukum dari agama dengan argumen sebagai berikut :[91]

> "...hukum bukanlah hanya satu segi dari penjelmaan hidup kemasyarakatan saja, yang semata-mata hanya bertakluk kepada unsur-unsur yang ada dalam pergaulan manusia dengan manusia saja dalam masyarakatnya itu. Selain dari perhubungan antar manusia dengan manusia yang dengan demikian merupakan masyarakat sesama manusia, setiap manusia yang menjadi anggota masyarakat itu mempunyai pula mau tak mau perhubungan roh dengan roh akbar, yakni perhubungan dengan Tuhannya Yang Maha Esa kepada siapa tergantung hidup matinya, demikian juga keselamatan hidup kemasyarakatannya.
>
> Menurut paham ini masyarakat manusia itu bukan urusan manusia saja, tetapi pula menjadi urusan Sang Penjelma manusia itu

[89] *Ibid.,* hlm. 61
[90] Muhammad Tahir Azhary., *Negara Hukum..., Op. Cit.,* hlm. 38
[91] *Ibid.,* hlm. 39

sendiri, sehingga pergaulan hidup sesama manusia itu bukanlah merupakan perhubungan antara-dua, yaitu antara manusia dan manusia, tetapi adalah perhubungan antara-tiga, yaitu antara manusia dan manusia dan Tuhannya bersama itu."

Hazairin berpendirian bahwa berbeda dengan pendekatan barat yang mengasingkan agama dari hukum, urusan hukum bukan semata-mata urusan manusia tetapi juga urusan Allah yang menciptakan manusia itu sendiri.[92]

Dalam Islam, hukum dan agama bukanlah suatu yang terpisah melainkan keduanya adalah suatu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Hal tersebut tertuang dalam sumber-sumber hukum Islam yang terdiri dari Al-Qur'an, Al Hadits dan Sunnah Rasul sebagai sumber hukum Islam yang utama dan kedua serta hasil ijtihad manusia yang menjadi sumber hukum ketiga.

Substansi hukum Islam jelas mencakup bidang yang lebih luas dibandingkan dengan konsep hukum Barat dimana hukum Barat membatasi substansi pada aturan tingkah laku manusia yang normatif, sedangkan hukum Islam juga mencakup tentang kesusilaan.[93] Hal ini dapat diartikan juga bahwa hukum barat tidak mengatur sampai dengan seluruh aspek kehidupan manusia tidak seperti hukum Islam yang aturan di dalam Al-Quran dan Hadits mengatur hubungan sesama manusia hingga aspek *private* seseorang.

Hukum Islam tidak hanya berorientasi pada urusan duniawi saja seperti hukum Barat tetapi juga urusan ukhrawi atau akhirat. Seperti prinsip Islam yang kerap dijelaskan bahwa manusia diingatkan tidak hanya untuk mencapai

[92] *Ibid.*
[93] *Ibid.,* hlm. 42

kebahagiaan dunia yang akan terwujud dengan kerja keras tetapi juga kebahagiaan di akhirat yang akan terwujud dengan ibadah.

BAB III

TINJAUAN UMUM TERHADAP PENDANAAN DAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DIY SEBAGAI DAERAH ISTIMEWA

A. SUMBER PENDANAAN DAERAH DENGAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

1. Keuangan Daerah dan Pertanggung Jawabannya

Keuangan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 5 adalah seluruh hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah. Secara teori Keuangan Daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat menjadi kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh daerah yang lebih tinggi dan orang lain sesuai ketentuan perundang-undangan.[94] Secara luas ruang lingkup keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 meliputi :

a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman,

b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga,

c. Penerimaan daerah,

d. Pengeluaran daerah,

[94] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah,* Jakarta, Penerbit Kencana, 2013, Ctk. Pertama, hlm. 143

e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah, dan

f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.[95]

Pengertian Hak dan Kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah adalah berkaitan dengan pelayanan publik oleh pemerintah kepada rakyat dilakukan dalam suatu sistem pengelolaan keuangan berdasarkan asas hukum keuangan yakni tertib, taat pada undang-undang, efisien, efektif transparan dan bertanggung jawab serta mengedepankan kaidah sosial yakni berkeadilan dan kepatutan.[96] Dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang baik merupakan cerminan pelaksanaan sistem pemerintahan yang baik. Sistem pengelolaan keuangan tersebut dapat disebut baik antara lain dinilai dari serapan anggaran yang relevan dengan pengajuan anggaran.

Anggaran merupakan pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial sedangkan proses penyusunannya disebut penganggaran.[97] Penganggaran pada pemerintah terkait dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program yang akan dilakukan dalam satuan moneter.[98]

---

[95] Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 2

[96] Hendra Karianga, *Loc. Cit*

[97] Pramono Hariadi, Yanuar E. Restianto dan Icuk Rangga Bawono., *Pengelolaan Keuangan Daerah,* Jakarta, Penerbit Salemba, 2010, hlm. 7

[98] *Ibid.*

Dalam sistem pemerintahan, anggaran memiliki fungsi sebagai alat perencana, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi serta alat untuk menciptakan ruang publik. [99] Anggaran pemerintah juga memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut :

a. Otorisasi oleh Legislatif,
b. Komprehensif,
c. Keutuhan Anggaran,
d. Penggunaan yang ekonomis, efisien, dan efektif,
e. Periodik,
f. Akurat,
g. Jelas, dan
h. Transparan.

Pengelolaan keuangan negara selalu disertai dengan sistem pengawasan dan pertanggung jawaban dalam penggunaan anggaran negara supaya penggunaannya berjalan dengan baik. Pendekatan dalam penyusunan anggaran telah mengalami perkembangan dan mengikuti kebutuhan dalam rangka peningkatan pelayanan publik, menciptakan transparansi dan akuntabilitas.

Pertanggung jawaban berasal dari kata dasar Tanggung Jawab yang mempunyai arti wajib menanggung apa yang dikerjakan oleh seseorang atau organisasi tertentu. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemerintahan, pertanggung jawaban diartikan sebagai sesuatu yang wajib di tanggung pimpinan atau instansi ketika melaksanakan suatu kegiatan.

[99] *Ibid,* hlm. 8

Dalam pengelolaan keuangan negara, ada suatu pertanggung jawaban yang harus dilaksanakan oleh pejabat terkait dalam rangka menciptakan *good governance*. Hal tersebut sejalan dengan pelaksanaan pengawasan terhadap penggunaan dan pengelolaan anggaran negara yang dilaksanakan oleh pejabat pengguna anggaran.

Salah satu bentuk pertanggung jawaban dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran daerah yaitu dilaksanakannya pengawasan oleh aparat terkait yang kemudian hasilnya dapat dijadikan bahan evaluasi oleh pimpinan daerah. Pengawasan terhadap penggunaan anggaran baik itu APBN ataupun APBD adalah wajib. Pengawasan yang dilaksanakan bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik atau *good governance*, evaluasi untuk perencanaan anggaran periode mendatang dan transparansi dana yang digunakan.

2. Dana Alokasi Khusus dan Dana Perimbangan

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, setiap daerah melaksanakan kegiatan di wilayah masing-masing dengan dana yang berasal dari APBD dan dibantu dengan alokasi APBN pada daerah. Hal tersebut sejalan dengan konsep otonomi yang dilaksanakan di Indonesia yang intinya memandirikan daerah-daerah di bawah pemerintah pusat tanpa melepas secara utuh. Tetapi lain dengan daerah dengan status otonomi khusus atau istimewa, daerah-daerah tersebut mendapatkan porsi anggaran yang lebih banyak dari pemerintah pusat yaitu dengan Dana Alokasi Khusus.

Dana alokasi khusus merupakan bagian dari dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat untuk selanjutnya dikelola oleh pemerintah

daerah untuk kebutuhan khusus pada suatu daerah. Selain itu, Dana Alokasi Khusus juga mempunyai fungsi untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dana alokasi khusus ditujukan kepada daerah khusus yang terpilih dan digunakan untuk tujuan khusus.[100]

Kebutuhan khusus yang dimaksud dalam pengalokasian dana alokasi khusus antara lain :

1. Kebutuhan prasarana dan sarana di daerah terpencil dengan akses yang tidak memadai,
2. Kebutuhan prasarana dan sarana di daerah yang menampung imigran,
3. Kebutuhan prasarana dan sarana di daerah pesisir atau kepulauan dengan akses yang tidak memadai, dan
4. Kebutuhan prasarana dan sarana di daerah untuk mengatasi dampak kerusakan lingkungan.

Tujuan dari Dana Alokasi Khusus tersebut diantaranya untuk pemerataan satu daerah dengan daerah lainnya dalam hal infrastruktur dan pembangunan daerah serta peningkatan dan pembinaan muatan lokal daerah yang terdiri dari kesenian, kebudayaan dan pendidikan. Dana Alokasi Khusus juga bertujuan untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat suatu daerah dengan daerah lainnya dan kegiatan khusus yang terkait dengan daerah yang bersangkutan.

Dana perimbangan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Pasal 1 ayat (14), Dana

[100] Mudrajad Kuncoro., *Otonomi Daerah : Menuju Era Baru Pembangunan Daerah,* Jakarta, Penerbit Erlangga, 2014, hlm. 70

Perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dengan kata lain dapat diartikan juga Dana Perimbangan memiliki fungsi sebagai penyeimbang kesejahteraan daerah-daerah otonomi di bawah pemerintah pusat.

Seluruh dana perimbangan termasuk dana alokasi khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah berasal dari APBN yang nantinya dikelola oleh daerah untuk pelaksanaan kegiatan masyarakat maupun pemerintah di daerah.

3. Dana Keistimewaan DIY

Dana Keistimewaan merupakan salah satu bentuk dari Dana Alokasi Khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Keistimewaan Yogyakarta adalah salah satu alat untuk melaksanakan urusan Keistimewaan di Yogyakarta. Dana Keistimewaan Yogyakarta didasari oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan alokasinya diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, Dana Keistimewaan Yogyakarta diambil dari APBN dan disediakan dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Yogyakarta sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.[101] Dana tersebut dibahas, dirancang dan disahkan oleh pemerintah DIY dan diajukan kepada pemerintah pusat untuk disalurkan.

[101]Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 42 ayat (1)

Pengalokasian dan penyaluran dana tersebut dilakukan dengan proses transfer ke daerah dan diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Dana tersebut diajukan untuk periode 1 tahun anggaran dan pada akhir periode akan dilaporkan pelaksanaan kegiatan keistimewaan kepada pemerintah pusat sebagai wujud tanggung jawab penggunaan dana keistimewaan yang dialokasikan sebelumnya.[102]

Dana yang disalurkan kepada pemerintah DIY tesebut digunakan untuk melaksanakan kewenangan urusan keistimewaan yang antara lain terdiri dari :

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

Penjabaran dari kewenangan urusan keistimewaan yang tertera di atas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta secara umum yaitu :

1. Tata cara pengisian jabatan yang setiap 5 (lima) tahunnya dilantik kembali atau pembaharuan jangka waktu menjabat dari Gubernur dan Wakil Gubernur termasuk ketika Raja Kesultanan Yogyakarta dan atau Adipati Pakualam lengser dan digantikan oleh penerusnya,
2. Kelembagaan yang diperbaharui atau mengikuti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang di dalam pemerintahan daerah DIY wajib

[102]Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 42

terdapat lembaga-lembaga khusus atau lembaga lama yang mempunyai wewenang dalam urusan keistimewaan,

3. Pengembangan dan pembentukan kegiatan kebudayaan sebagai sarana untuk melestarikan budaya-budaya dan tradisi yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta,

4. Pengembangan pendataan dan pengelolaan aset pertanahan milik pemerintah baik pusat dan daerah, tanah yang termasuk Sultan *Ground* serta tanah yang termasuk Pakualaman *Ground*, dan

5. Pengembangan dan pembaharuan tata ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Keistimewaan juga memiliki fungsi sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendidikan di DIY. Fungsi tersebut direpresentasikan dalam kewenangan urusan keistimewaan yaitu melalui kebudayaan, pertanahan dan tata ruang DIY yang implementasinya dilaksanakan menggunakan dana keistimewaan.

B. PENGAWASAN TERHADAP PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN DIY

1. Hubungan Keuangan Negara Pusat dan Daerah

Keuangan Negara sebagai suatu pengertian mempunyai korelasi dengan negara yang ditemukan dalam ilmu hukum, sehingga dalam konteks ilmu hukum maka keuangan negara berkorelasi dengan badan-badan kenegaraan seperti Pemerintah, DPR dan BPK.[103] Pengaturan mengenai keuangan negara diatur dalam Pasal 23 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

[103]S.F Marbun., *Hukum Administrasi Negara I,* Yogyakarta, FH UII Press, 2018, Ctk. Kedua (Revisi), hlm. 435

Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.[104]

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut mengatur beberapa hal baru yang yang sifatnya mendasar dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :[105]

1. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara;
2. Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara;
3. Kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara;
4. Pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, Gubernur/Bupati/Walikota;
5. Susunan APBD/APBN, hubungan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta;
6. Bentuk dan batas penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD, dan lain-lain.

Pada umumnya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*, pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). [106] Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta

[104]*Ibid.,* hlm. 438
[105]*Ibid.,* hlm. 439
[106]Mudrajad Kuncoro., *Otonomi Daerah…*, *Op. Cit.,* hlm. 26

tanggung jawab pelayanan publik tentu harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*) dan tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna.[107]

Kaitan antara kegiataan pemerintah dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dengan daerah tidak lepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan daerah.[108] Suatu sistem hubungan keuangan pusat dengan daerah seharusnya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya serta seberapa luas kebebasan daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.[109]

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan bank sentral antara lain adalah melakukan koordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan fiskal dan moneter, menentukan adanya kewajiban pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. [110] Dalam hubungan dengan perusahaan, pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal, di samping itu dapat pula menerima pinjaman/hibah dari perusahaan namun dengan penetapan dalam APBN/APBD

dan mendapat persetujuan DPR/DPRD.[111]

---

[107]*Ibid.*
[108]*Ibid.,* hlm. 27
[109]*Ibid.*
[110]S.F Marbun., *Hukum Administrasi…, Op. Cit.,* hlm. 449
[111]*Ibid.*

2. Pengajuan dan Penggunaan Dana Keistimewaan DIY

Dana Keistimewaan merupakan anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah pusat dan diberikan untuk pemerintah DIY dalam rangka pelaksanaan urusan Keistimewaan Yogyakarta. Anggaran tersebut diusulkan oleh pemerintah DIY yang sebelumnya melewati tahap perencanaan oleh pemerintah daerah.

Pengusulan dan pengelolaan penggunaan Dana Keistimewaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan secara detail pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan serta Perdais yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD. Sebelum diusulkan, rancangan Dana Keistimewaan dirancang sesuai dengan aturan dalam Peraturan Menteri Keuangan yaitu Permenkeu Nomor 103 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan.

Usulan anggaran keistimewaan yang telah melalui tahap persetujuan selanjutnya diajukan kepada pemerintah pusat yaitu Menteri Dalam Negeri dilampiri dengan dokumen Kerangka Acuan Kegiatan yang berdasarkan pada Perdais, RPJMD dan RKPD.[112] Setelah diajukan, usulan anggaran tersebut dinilai kelayakan program dan kegiatan oleh Menteri Dalam Negeri dan hasilnya disampaikan kemudian dalam waktu 15 hari sejak diajukannya usulan anggaran tersebut.[113]

Usulan rancangan anggaran yang telah disetujui selanjutnya ditindaklanjuti dengan transfer dana ke daerah untuk segera digunakan dalam

[112]Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta Pasal 2 ayat (1)
[113]Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta Pasal 3

pelaksanaan program dan kegiatan urusan keistimewaan. Rancangan anggaran Dana Keistimewaan tidak seperti rancangan anggaran lainnya. Perencanaan Dana Keistimewaan hanya dilakukan oleh pemerintah daerah saja dengan tidak melibatkan DPRD.

Inspektorat sebagai salah satu unsur APIP atau Aparat Pengawas Internal Pemerintah juga mempunyai peran pada perencanaan dan penganggaran termasuk pada perencanaan dan penganggaran dalam urusan keistimewaan. Secara teknokratis perencanaan dapat membantu pemerintah daerah dalam memetakan kebutuhan secara komprehensif dan memformulasikan strategi bagi setiap sektor-unit kerja, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta menjalankan fungsi pemerintahan yang baik.[114] Hal tersebut sejatinya dapat didukung oleh fungsi Inspektorat sebagai APIP yang selanjutnya dapat memingkatkan efisiensi anggaran dan menekan penyalahgunaan wewenang dan tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

3. Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Dana Keistimewaan DIY

Pelaksanaan pemerintahan di seluruh tingkatan tidak lepas dari aspek pengawasan. Pengawasan yang dilaksanakan meliputi pengawasan melekat oleh para pimpinan instansi maupun organisasi dan pengawasan fungsional yang dilaksanakan oleh aparat pengawas yang antara lain terdiri dari BPKP dan Inspektorat.

Inspektorat merupakan salah satu instansi dalam pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang mempunyai tugas dan fungi sebagai aparat pengawasan dan pembinaan terhadap kinerja pegawai negeri sipil dan unit organisasi atau instansi di lingkungan pemerintahan. Inspektorat dibentuk dari

[114] Dadang Suwanda, Wiratmoko, Yudi Prihanto Santoso., *Reviu Rencana Kerja…, Op. Cit,* hlm. 74

mulai tingkat Kementerian yaitu Inspektorat Jenderal Kementerian, daerah tingkat I atau Inspektorat Wilayah Provinsi hingga daerah tingkat II atau Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota.

Inspektorat memiliki tanggung jawab yaitu melaporkan hasil pengawasan dan pembinaan kepada pimpinan Lembaga/Kementerian atau Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.[115] Dari laporan yang diberikan tersebut, nantinya akan ada tindak lanjut yang dilakukan oleh pimpinan Lembaga/Kementerian atau Kepala Daerah yang berujung kepada *reward* atau *punishment* kepada terlapor.[116] Tugas Inspektorat sendiri dituangkan dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 yang didahului oleh Permendagri Nomor 64 Tahun 2007.

Inspektorat Wilayah Provinsi bukan sebagai aparat Daerah Otonom tetapi juga bukan sebagai sub organisasi Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri. Kedudukan Inspektorat Wilayah Provinsi sendiri dinyatakan sebagai aparat yang membantu Gubernur dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Tingkat I dalam pelaksanaan pengawasan Aparat Sipil Negara.

Dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 dinyatakan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang dimaksudkan agar pemerintahan daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[117] Inspektorat Provinsi sendiri mempunyai kegiatan tercantum di Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 yang meliputi :

a. Kegiatan pengawasan internal di lingkungan Pemerintah Provinsi,

---

[115] Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih., *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara,* Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, Ctk. Pertama, hlm. 63

[116] *Ibid.*

[117] Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 Pasal 1 ayat (3).

b. Kegiatan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten/Kota, dan

c. Kegiatan pengawasan umum di Kabupaten/Kota.[118]

Terkait dengan hasil pengawasan dan temuan Inspektorat Provinsi atas penyelenggaraan pemerintahan, dilakukan pembahasan bersama antara Inspektorat dengan Gubernur yang selanjutnya akan dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri. Hasil pengawasan tersebut dibahas dan digunakan sebagai acuan dalam membentuk *good governance, clean government*, dan pelayanan publik yang prima.

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus di Indonesia, Inspektorat Provinsi yang mendapatkan status Otonomi Khusus mempunyai tugas tambahan yaitu pengawasan pelaksanaan Otonomi Khusus di wilayah masing-masing. Hal tersebut merupakan pembeda tugas dan fungsi Inspektorat DIY dan atau daerah otonomi khusus lainnya dengan Inspektorat daerah lainnya.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu Daerah dengan Otonomi Khusus menjadikan Inspektorat DIY mempunyai tugas tambahan. Tugas tambahan yang dimaksud adalah sebagai pengawas dalam pelaksanaan Urusan Keistimewaan yang meliputi Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang yang melibatkan Dana Keistimewaan Yogyakarta sebagai salah satu sumber anggarannya.

Penyebutan tugas tambahan Inspektorat tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

[118] Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 Pasal 6 ayat (3).

Selain itu, tugas dan fungsi Inspektorat lainnya tetap sama dan tidak berbeda dengan daerah lainnya.[119]

C. APBD SEBAGAI INDIKATOR PEMBANGUNAN DAERAH

1. Definisi APBD dan Pemberdayaannya

APBD atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang serta jangka pendek daerah yang disusun berdasarkan visi dan misi kepala daerah.[120] APBD disiapkan oleh Pemerintah Daerah dan dibahas serta disetujui oleh DPRD yang pada akhirnya muncul produk hukum yang berupa Peraturan Daerah yang harus diikuti oleh seluruh unit kerja atau instansi di daerah.[121]

APBD pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah tertentu.[122] DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi daerah masing-masing serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.[123]

Dalam konsep yang lebih luas, sistem pengelolaan keuangan daerah dapat menyangkut beberapa aspek berikut ini:[124]

---

[119] Lihat Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian dan Tugas Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta

[120] Dadang Suwanda., *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD,* Bandung, Remaja Rosdakarya, 2016, Ctk. Pertama, hlm. 77

[121] *Ibid.*

[122] Jazim Hamidi, Ria Casmi Arrsa, dkk., *Teori dan Hukum Perancangan Perda,* Malang, UB Press, 2012, Ctk. Pertama, hlm. 81

[123] *Ibid.*

[124] *Ibid.*

1. Pengelolaan seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan, dan penghematan yang dapat dilakukan,

2. Dikelola oleh multi lembaga yang artinya ditetapkan badan legislatif dan eksekutif, dilaksanakan eksekutif, serta diawasi oleh badan legislatif dan seluruh komponen masyarakat daerah,

3. Diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat,

4. Didasari prinsip-prinsip yang ekonomis, efektif dan efisien, serta

5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Komponen APBD tersusun dalam struktur APBD yang struktur tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[125] Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan. [126]

Dalam penyusunannya, APBD wajib memperhatikan kebijakan dari pemerintah pusat berupa kebijakan pembangunan nasional dan keuangan daerah serta ekonomi makro dan prioritas pembangunan.[127] Selain itu, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

Pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan serta dianggarkan secara *bruto* atau jumlah kasar dalam APBD. Beberapa ahli memiliki pengertian berbeda tentang APBD, menurut Bastian dalam Dadang Suwanda,[128]

---

[125]Irwan Taufiq Ritonga., *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia,* Yogyakarta, Sekolah Pascasarjana UGM, 2009, Ctk. Pertama, hlm. 183

[126]*Ibid.*

[127]Dadang Suwanda., *Optimalisasi Fungsi…, Op. CIt.,* hlm. 77

[128]*Ibid.,* hlm. 79

"APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik".

Sementara itu menurut Mardiasmo dalam Dadang Suwanda,[129]

"APBD merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, dibahas dan disetujui oleh DPRD sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa Perda yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah. APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisisentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja".

Lain daripada kedua ahli tersebut, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan,

"APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember".

Serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara menyebutkan,

[129] *Ibid.*

"APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD".

Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD juga menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Sejalan dengan adanya pelimpahan sebagian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terjadi perubahan dalam sumber pendapatan daerah, yaitu dengan dimasukkannya komponen dana perimbangan dalam struktur APBD.[130]

Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk keperluan pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan yang dimasukkan dalam susunan APBD bertujuan antara lain untuk meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan belanja daerah yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat serta alokasi khusus yang terkait pelaksanaan otonomi daerah.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman pada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.[131]

2. Pembangunan Daerah dengan APBD

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman pada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk

[130] *Ibid.,* hlm. 80
[131] *Ibid.,* hlm. 87

tercapainya tujuan bernegara.[132] APBD disusun untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pembangunan Daerah dengan APBD diwujudkan dengan perencanaan anggaran belanja daerah pemerintah untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dengan daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang.[133]

Belanja penyelenggaraan urusan wajib menjadi prioritas karena ditujukan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban Pemerintah Daerah.[134] Wujud dari pemenuhan kewajiban Pemerintah Daerah pada masyarakat adalah dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya serta pengembangan sistem jaminan sosial bagi masyarakat.[135]

Pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian daerah harus dilihat secara komprehensif dengan mendalami belanja ketiga tingkatan pemerintah di daerah. Desentralisasi fiskal yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengalokasikan dananya, pada dasarnya dapat mendorong peningkatan efisiensi belanja karena pemerintah daerah lebih mengerti kebutuhan masyarakatnya daripada pemerintah pusat.[136]

---

[132]*Ibid.*
[133]Irwan taufiq Ritonga., *Perencanaan dan Penganggaran…, Op. Cit.,* hlm. 188
[134]*Ibid.*
[135]*Ibid.*
[136]Dadang Suwanda., *Optimalisasi Fungsi…, Op. CIt.,* hlm 87

Artinya pemerintah daerah dapat memanfaatkan keuangan daerahnya masing-masing dengan lebih baik dan juga lebih transparan karena adanya kepentingan masyarakat daerah yang diakomodir di dalamnya. Pemanfaatan keuangan yang dilakukan juga dapat terawasi dengan lebih masif karena masyarakat akan ikut mengawasi dan melindungi dari segala maladministrasi dan penyelewengan lainnya.

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.[137] Setelah program dan kegiatan sudah terencana selanjutnya akan disusun APBD tentang anggaran yang akan digunakan serta darimana asalnya.

Perencanaan di tingkat pemerintah daerah dilihat dari segi waktunya dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) atau perencanaan pemerintah untuk periode 20 tahun, Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) atau perencanaan pemerintah untuk periode 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) atau rencana tahunan daerah. [138] RKPD sebagai rencana tahunan daerah pemerintah memiliki kedudukan dan fungsi sebagai berikut :[139]

1. Menjabarkan rencana strategis ke dalam rencana operasional,
2. Memelihara konsistensiantara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah,
3. Mengarahkan proses penyusunan rencana kerja dan RKA-SKPD,

[137] *Ibid.,* hlm. 89
[138] *Ibid.,* hlm. 90
[139] *Ibid.,* hlm. 92

4. Menjadi dasar pedoman dalam penyusunan KUA, PPAS, RAPBD dan APBD,
5. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur kinerja penyelenggaraan fungsi dan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah,
6. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target kinerja program pembangunan jangka menengah,
7. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target standar pelayanan minimal dan mengukur kinerja pelayanan SKPD,
8. Instrumen bagi pemerintah daerah sebagai acuan LPPD kepada pemerintah, LKPJ kepada DPRD dan ILPPD kepada masyarakat, dan
9. Menyediakan informasi bagi pemenuhan laporan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu disampaikan kepada pemerintah pusat.

Perencanaan yang tersetruktur lewat RPJPD, RPJMD dan RKPD dengan waktu yang terencana akan membuat pelaksanaan dan penggunaan anggaran pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah lebih tepat sasaran.

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. DESKRIPSI DATA

Dalam Konsep Negara Kesatuan yang dianut oleh Indonesia yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), memang benar jika pemerintah pusat sebagai tingkat pemerintahan yang tertinggi mempunyai kekuatan untuk mengatur daerah dibawahnya. Dalam bentuk Negara sebagai Negara kesatuan, dibenarkan juga jika segala urusan pemerintahan dipegang oleh pemerintah pusat dan tidak didelegasikan kepada pihak lain atau daerah.[140]

Tetapi dalam rangka upaya pelaksanaan demokrasi dan didorong semangat otonomi daerah dengan berdasar pada asas desentralisasi yang sudah digaungkan dari awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pendelegasian wewenang dan urusan pemerintah pusat kepada daerah mutlak terlaksana. Semangat desentralisasi yang muncul adalah akibat dari beragamnya suku bangsa, adat istiadat dan keragaman lainnya yang membentuk Indonesia dan menjadikannya sebagai satu kesatuan.[141]

Otonomi dapat diartikan sebagai aturan yang mengatur sendiri. Dalam hal pemerintahan di Indonesia adalah sistem pemerintahan daerah yang dapat secara mandiri mengatur dan mengurus sendiri daerahnya

[140] M. Solly Lubis., *Pergeseran Garis Politik dan…, Loc. Cit.*
[141] MPR RI., *Panduan Dalam Memasyarakatkan…, Loc. Cit.*

dibawah pemerintah pusat. Salah satu pendukung desentralisasi atau otonomi daerah yang luas dan pelaksanaannya secara khusus sebagai alat untuk menjaga keberagaman di Indonesia adalah Pasal 18 UUD 1945 tentang Daerah Istimewa. Pasal tersebut dapat dikatakan sebagai penjaga eksistensi daerah-daerah dengan otonomi khusus yang salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang statusnya terbentuk oleh sejarah.

Dalam proses berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, para pendiri bangsa atau *the founding fathers* sepakat bahwa bangsa Indonesia ini adalah bangsa yang heterogen dan terdiri dari berbagai daerah yang masing-masing mempunyai karakteristiknya sendiri-sendiri. Dari konteks tersebutlah lalu dirumuskan Pasal 18 UUD Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Pembentukan Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Pada isi Pasal 18 UUD Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan secara jelas bahwa di dalam sistem pemerintahan di Indonesia, pemerintah mengakui daerah-daerah yang mempunyai sifat istimewa atau mempunyai karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Pasal tersebut merupakan sebuah pengakuan dan legitimasi terhadap berdirinya daerah-daerah dengan karakteristik dan diversitas dibawah pemerintah pusat yang nantinya akan ditata dan diatur mengenai keseluruhan aspek yang terkandung di dalamnya.

Keistimewaan Yogyakarta mulai diakomodir oleh pemerintah pusat sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Diakomodirnya Keistimewaan Yogyakarta menjadi salah satu tonggak terbentuknya daerah-daerah dengan status otonomi khusus dibawah pemerintah pusat. Hal tersebut agaknya juga menjadi salah satu faktor dan menjadi alasan terbentuknya Daerah Istimewa Aceh yang digaungkan oleh Daud Beureueh yang juga diakomodir oleh Presiden Soekarno pada saat itu.[142]

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tersebut muncullah Undang-Undang baru lainnya yang mengatur tentang sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagai contoh adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang didalamnya mencakup juga tujuan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang dalam perkembangannya diperbaharui dan disesuaikan kembali hingga sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang lebih spesifik dan mengikuti perkembangan yang mengatur tentang otonomi daerah dan diterapkan hingga saat ini.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia khususnya yang mengatur tentang status keistimewaan Yogyakarta sampai dengan tahun 2012 masih mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Setelah itu terbentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta akibat dari

[142] Ni'matul Huda., *Desentralisasi Asimetris Dalam…, Loc. Cit.*

keinginan masyarakat dan Pemerintah Yogyakarta akan kejelasan mengenai status Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta selanjutnya menjadi *lex specialis* atau aturan yang khusus hanya mengatur tentang pemerintahan di DIY sebagai wujud terbentuknya otonomi khusus di daerah yang dalam hal ini *lex generalis* atau Undang-Undang mengenai pemerintah daerah secara umum hanya menjadi acuan dalam pelaksanaan pemerintahan di DIY. Terbentuknya undang-undang tersebut tak lepas dari usaha Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan peran seluruh lapisan masyarakat Yogyakarta untuk memperjuangkan tidak hanya berupa status tetapi juga sejarah yang diukir oleh para pendahulu.

Selanjutnya di dalam undang-undang yang mengatur tentang keistimewaan tersebut disebutkan pula apa yang menjadi urusan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam mensukseskan pelaksanaan keistimewaan yang diberikan kepada Yogyakarta. Urusan keistimewaan yang disebutkan dalam undang-undang tersebut antara lain yaitu :[143]

a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
b. Kelembagaan Pemerintah
c. Kebudayaan
d. Pertanahan; dan
e. Tata ruang.

[143] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta…, Loc. Cit.*

Urusan-urusan terkait keistimewaan di atas dilaksanakan hanya dalam lingkup Daerah Istimewa Yogyakarta atau pada hal-hal tertentu yang masih mempunyai keterkaitan dengan urusan-urusan keistimewaan di atas.[144]

Urusan Keistimewaan di atas dilaksanakan dengan Dana Keistimewaan yang termasuk dalam kategori Dana Alokasi Khusus Daerah yang dimasukkan dalam APBD yang selanjutnya diatur dalam Perda Keistimewaan Nomor 21 Tahun 2013 atau yang biasa disebut sebagai Perda Induk Keistimewaan. APBD yang dibentuk merupakan anggaran dari pembentukan Perda yang telah ada atau dibentuk bersamaan.

Dana Keistimewaan menurut Pasal 1 ayat (4) Permenkeu Nomor 103/PMK.07 Tahun 2013 adalah dana yang berasal dari bendahara umum negara yang dialokasikan untuk mendanai kewenangan istimewa dan merupakan belanja transfer pada bagian transfer lainnya. Dana Keistimewaan dapat disebut sebagai tanggung jawab pemerintah pusat dan kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai rangkaian pengakuan status istimewa terhadap DIY.

Dapat dikatakan demikian karena penggunaan Dana Keistimewaan dikhususkan untuk melaksanakan wewenang urusan keistimewaan seperti yang tertera di atas dan seperti yang tertera pada Pasal 42 ayat (1) yang berbunyi "Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan

[144] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 1 ayat (3)

kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara". Tetapi pemerintah DIY seperti yang tercantum di atas juga tidak dapat menuntut lebih pemerintah pusat dalam menyalurkan dana keistimewaan dari pusat karena anggaran dalam APBN sudah mempunyai posnya masing-masing. Dalam penggunaan dan pengelolaannya, tidak hanya pemerintah daerah yang bertanggung jawab pada penggunaan dana keistimewaan tetapi juga pemerintah pusat dalam proses pengelolaan anggaran transfer ke daerah yaitu melalui PPA DK atau Pembantu Pengguna Anggaran Dana Keistimewaan yang dijabat oleh Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan RI.[145]

Pada implementasinya, Perda Keistimewaan Yogyakarta dilaksanakan oleh hampir seluruh SKPD atau Satuan Kerja Perangkat Daerah di jajaran pemerintahan DIY. Tidak hanya di daerah tingkat I atau Provinsi, mandat Undang-Undang Keistimewaan juga dilaksanakan hingga pemerintah kota/kabupaten dibawahnya dengan berdasarkan program kerja dan kegiatan yang telah disusun di dalam Perda yang dibentuk sebelumnya.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan asas desentralisasi di Indonesia terutama dalam aspek keuangan dan anggaran, setiap daerah akan mendapatkan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat setidaknya satu kali dalam satu tahun anggaran dengan tujuan yaitu perimbangan keuangan antar daerah juga antara daerah dengan pusat.[146] Definisi dari dana perimbangan yang tertera pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 19 adalah dana yang bersumber dari pendapatan

[145] Lihat Permenkeu Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 1 ayat (9)

[146] Lihat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Salah satu jenis dari Dana Perimbangan adalah Dana Alokasi Khusus atau DAK yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan membantu pendanaan dalam rangka pelaksanaan kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan menjadi prioritas nasional. Dana Keistimewaan yang berasal dari Pemerintah Pusat yang dialokasikan sebagai Dana Alokasi Khusus untuk Daerah Otonomi Khusus supaya dapat digunakan sebagai sumber dana untuk pelaksanaan urusan Keistimewaan terlebih dahulu dikonversikan ke dalam susunan RAPBD yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.[147]

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, rancangan anggaran dan pendapatan daerah yang termasuk di dalamnya ada unsur urusan Keistimewaan dirancang dan disahkan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur DIY bersama dengan DPRD DIY.[148] Tetapi dalam realitas yang terjadi, DPRD DIY yang juga mempunyai fungsi anggaran selain legislasi dan pengawasan, tidak dilibatkan oleh Pemerintah Daerah dalam perumusan rancangan APBD yang terkait dengan urusan keistimewaan. [149] DPRD DIY hanya diberikan kesempatan untuk merencanakan Perda yang terkait dengan urusan keistimewaan dan ikut mengawasi atau melaksanakan proses monitoring dan evaluasi terhadap

[147] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta

[148] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 10 ayat (1) huruf (e)

[149] Wawancara dengan Arief Noor Hartanto, Wakil Ketua DPRD DIY, tanggal 10 Agustus 2018

capaian pemerintah DIY dalam pelaksanaan keistimewaan yang rancangan APBDnya tidak melibatkan DPRD DIY.[150]

B. SISTEM PENDANAAN DIY SETELAH UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012

Dana perimbangan yang dialokasikan dari pemerintah pusat mempunyai beberapa jenis tujuan pengalokasian, salah satunya adalah Dana Alokasi Khusus atau DAK yang bertujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.[151] Salah satu bentuk DAK dari pemerintah pusat kepada daerah adalah Dana Keistimewaan yang dialokasikan untuk melaksanakan tujuan khusus yaitu kewenangan urusan keistimewaan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dana Keistimewaan yang dialokasikan pusat kepada Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bagian dari Dana Alokasi Khusus untuk selanjutnya dikelola dan digunakan untuk melaksanakan urusan daerah dengan status otonomi khusus.[152] Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, ada beberapa perubahan yang terjadi, terutama dalam masalah anggaran daerah atau pengelolaan keuangan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Beberapa aspek yang juga menyangkut urusan keistimewaan menjadi lebih diperhatikan dan menjadi prioritas karena adanya hubungan dengan Dana Keistimewaan. Pendanaan atau pengelolaan anggaran setelah

---

[150] *Ibid.*

[151] Lihat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat 23.

[152] Ni'matul Huda., *Hukum Tata Negara…, Loc. Cit.*

masuknya Dana Keistimewaan berbeda dibandingkan sebelumnya. APBD mempunyai sumber dana baru yaitu dari alokasi Dana Keistimewaan yang sebetulnya merupakan nama lain dari Dana Alokasi Khusus. Pemerintah DIY sebelum adanya Undang-Undang Keistimewaan hanya mendapatkan anggaran dari Dana Perimbangan yang berasal dari pusat yang bertujuan untuk pendanaan secara umum dan pendapatan daerah yang berasal dari Pajak Daerah, Retribusi dan Penerimaan bukan pajak lainnya.

Dana Keistimewaan yang diterima oleh pemerintah DIY digunakan untuk kegiatan urusan keistimewaan selama satu tahun anggaran.[153] dana tersebut hanya dapat digunakan untuk pelaksanaan kegiatan urusan keistimewaan dan tidak dapat digunakan dalam pos anggaran lain yang tidak terkait urusan keistimewaan. Kegiatan yang didanai oleh dana keistimewaan harus tertuang dalam RPJMD dan RKPD yang dibentuk pemerintah dan termasuk dalam urusan keistimewaan.[154]

Tetapi ada yang berbeda dari perencanaan yang menyangkut dana keistimewaan pada RAPBD Keistimewaan yaitu tidak terlibatnya DPRD dalam pembahasan RAPBD Keistimewaan di setiap tahun anggaran dan DPRD hanya dilibatkan pada pembentukan Raperda Keistimewaan tiap tahunnya saja.[155] Perencanaan Anggaran yang tidak termasuk dalam urusan keistimewaan atau yang tidak berhubungan dengan dana keistimewaan baru direncanakan dan disahkan oleh Pemerintah Daerah beserta DPRD sebagai penerapan fungsi anggaran.

---

[153] Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 4

[154] Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta Pasal 8 ayat 1,2 dan 3.

[155] Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 1 ayat (12) dan Pasal 17 ayat (2)

Secara teori pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat (7) disebutkan bahwa perancangan APBD untuk satu tahun kedepan merupakan tugas dari pemerintah daerah bersama dengan DPRD yang nantinya juga akan disahkan secara bersama-sama. Tetapi karena Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang menjadi *lex specialis* dan berupa peraturaan yang lebih tinggi mengatur tentang teknis perancangan RAPBD yang melibatkan dana keistimewaan mengatur bahwa DPRD hanya dapat ikut merancang Raperda dan tidak dapat ikut merancang RAPBD maka hal tersebut harus dilaksanakan dan sejatinya sudah sejalan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia.

Peraturan lain mengenai RAPBD Keistimewaan telah disebutkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan Permenkeu Nomor 107/PMK.07 hingga masalah teknis penyaluran dan pengelolaannya. Dalam proses pengajuan rencana kebutuhan dana anggaran juga wajib dilampiri dengan dokumen kerangka acuan kegiatan yang berpedoman pada peraturan daerah setempat yang dalam hal ini adalah Perda Keistimewaan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang salah satu unsur pembentuknya adalah DPRD setempat.[156]

Dari peraturan tersebut maka perancangan RAPBD oleh pemerintah daerah khususnya dalam hal ini perancangan RAPBD Keistimewaan di DIY seyogyanya tetap harus melibatkan peran DPRD yang juga mempunyai fungsi *budgeting* yang didalamnya ada kewenangan untuk menentukan

[156] Lihat Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 2 ayat (3).

pemasukan dan pengeluaran uang yang melibatkan unsur masyarakat, transparansi dan akuntabilitas.[157]

C. PERAN INSPEKTORAT DALAM PENGAWASAN PENGGUNAAN DAN PENGELOLAAN DANA KEISTIMEWAAN

Inspektorat sebagai instansi yang mempunyai tugas dan fungsi membantu Gubernur atau Kepala Daerah dalam mengawasi penyelenggaraan sistem pemerintahan turut membantu dalam pengawasan terhadap pelaksanaan urusan-urusan keistimewaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.[158] Secara umum Inspektorat disebutkan tugas dan fungsinya dalam Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 adalah sebagai pembantu Gubernur atau Kepala Daerah dalam pelaksanaan pengawasan terhadap aparat dan instansi internal pemerintah daerah.[159]

Secara khusus dalam lingkup pemerintahan di DIY, tugas dan fungsi inspektorat disebutkan secara implisit yang terkandung pada tugas Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 Pasal 42 ayat (5) yaitu "Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran" yang dapat diartikan tugas pelaporan tersebut dilaksanakan oleh Inspektorat sebagai pembantu Gubernur dalam aspek pengawasan. Serta secara eksplisit dalam Perda Nomor 52 Tahun 2015 Pasal 3 ayat 2 huruf (e) bahwa

---

[157] Lili Romli., *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007, Ctk. Pertama, hlm. xvi

[158] http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/ Diakses terakhir tanggal 02 Februari 2018 pukul 14.00

[159] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

Inspektorat DIY mempunyai tambahan tugas khusus yaitu pengawasan dalam pelaksanaan urusan keistimewaan.

Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat DIY meliputi segala urusan keistimewaan yang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta serta dalam pengelolaan Dana Keistimewaan yang digunakan dalam penyelenggaraan keistimewaan di Yogyakarta. Tugas dan fungsi Inspektorat dimulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan program dan kegiatan hingga proses evaluasi dan monitoring di akhir tahun anggaran.[160]

Sejak dilaksanakannya amanat dari Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 pada tahun 2013, Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mulai melaksanakan pendampingan dan pengarahan kepada instansi yang terkait dan melaksanakan urusan keistimewaan.[161] Tetapi pelaksanaan pengawasan dan monitoring baru dilaksanakan pada tahun 2017 atau tahun keenam setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Hal tersebut dikarenakan dalam kurun waktu tersebut aturan yang ada sedang dalam proses peralihan dan belum matang dalam pelaksanaannya. Dalam waktu peralihan tersebut, Inspektorat hanya banyak memberi masukan kepada Instansi dan Organisasi yang termasuk dalam

[160] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

[161] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

pelaksana Urusan Keistimewaan untuk memperbaiki sistem dan program yang sementara waktu dijalankan.[162]

Dalam Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 memang tidak disebutkan kapan tugas dan fungsi dari Inspektorat DIY dimulai dan tidak disebutkan secara spesifik mengenai tambahan tugas dan fungsi Inspektorat mengenai pengawasan urusan Keistimewaan Yogyakarta. Tidak disebutkan pula di peraturan-peraturan sebelumnya mengenai adanya aturan peralihan baik dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kepada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta sampai dengan Pergub DIY Nomor 51 Tahun 2008 yang notabene ada suatu hal yang berubah menjadi sebuah kekhususan sehingga selayaknya ada aturan peralihan yang mengatur hal tersebut. Ketentuan yang tercantum pada Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 dalam Pasal 14 dan 15 hanya menyebutkan bahwa adanya pencabutan Pergub DIY Nomor 51 Tahun 2008 dan digantikan Pergub DIY Nomor 52 Tahun 2015 yang mulai berlaku pada 2 januari 2016.

Sejatinya dalam proses pengawasan terhadap seluruh aspek dalam pemerintahan baik dalam kinerja, program dan kegiatan secara umum maupun khusus, DPRD juga ikut melaksanakannya berdampingan dengan pemerintah daerah dalam hal ini Inspektorat sebagai APIP. Kembali pada pembahasan di atas bahwasanya DPRD tidak dilibatkan pada saat merancang RAPBD yang akan digunakan untuk implementasi Raperda Keistimewaan setiap tahunnya, tetap DPRD dibutuhkan perannya dalam

[162] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

proses pengawasan supaya lebih berimbang dan menekan penyalahgunaan wewenang yang kemungkinan dilakukan oleh para aparat pemerintah terkait.

D. TINDAK LANJUT TEMUAN PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH INSPEKTORAT

Dalam pelaksanaan pengawasan pengelolaan dan penggunaan Dana Keistimewaan pada tahun 2017, Inspektorat telah berhasil mencatatkan 41 kejadian atau temuan dari hasil pelaksanaan pengawasannya. [163] Hal tersebut belum termasuk pada tahun-tahun sebelumnya dimulai dari 2013 hingga 2016 karena inspektorat masih belum melaksanakan pengawasan tetapi hanya sebatas peringatan dan himbauan kepada instansi-instansi pengguna Dana Keistimewaan atau yang termasuk dalam urusan keistimewaan.

Dalam pelaksanaan pengawasan oleh inspektorat, hasil yang didapat akan diserahkan dan dilaporkan kepada kepala daerah dalam hal ini Gubernur yang lalu akan dilanjutkan ke pemerintah pusat yaitu kementerian-kementerian terkait seperti kementerian dalam negeri dan kementerian keuangan. Hal tersebut juga sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (1) Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 yang berbunyi "Hasil Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan 11 dilakukan pembahasan bersama antara Inspektorat Jenderal Kementerian/Lembaga, Inspektorat Provinsi yang dikoordinasikan oleh Menteri". Dari hasil pengawasan tersebut, inspektorat hanya dapat memberikan peringatan dan himbauan kepada satuan kerja atau

[163] Data Rekapitulasi Hasil Temuan Inspektorat DIY pada tahun 2017

instansi terkait serta memberikan rekomendasi kepada Gubernur atas hasil yang didapat.[164]

Inspektorat tidak dapat memproses atau menindak lanjuti hasil pengawasan yang dinilai ada unsur pidana didalamnya, hal tersebut sudah merupakan ranah dari pihak kepolisian dan kejaksaan dengan berdasarkan laporan atau hasil temuan dari kepolisian atau kejaksaan sendiri. Inspektorat sebagai APIP hanya mempunyai kewenangan dalam aspek pengawasan, pelaporan dan penindakan dalam lingkup kepemerintahan tanpa membawa ke ranah pidana.[165]

Dari 41 kejadian yang menjadi hasil temuan inspektorat dalam pelaksanaan pengawasan penggunaan dana keistimewaan pada tahun anggaran 2016, kasus yang mempunyai resiko merugikan negara adalah yang paling banyak ditemukan yaitu sebesar 13 kasus dengan total kerugian Rp. 90.141.259,- dan yang kedua adalah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.[166] Berikut adalah hasil rekapitulasi temuan kasus atau kejadian yang telah terkumpul oleh pengawas Inspektorat selama tahun 2016 :

[164] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

[165] Wawancara dengan Sekretaris Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, Yudi Ismono, S.Sos, M.Acc. tanggal 9 Agustus 2018

[166] Hasil Rekapitulasi Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Inspektorat DIY Tahun 2016

Grup Temuan		Temuan Pemeriksaan		Temuan yang Telah Ditindaklanjuti (Tuntas)		Temuan Dalam Proses (TL Sebagian / Pending)		Temuan yang Belum Ditindaklanjuti (Saldo)	
		Kej	Nilai Temuan (Rp)	Kej	Nilai Temuan (Rp)	Kej	Nilai Temuan (Rp)	Kej	Nilai Temuan (Rp)
00	NIHIL	0	Rp0	0	Rp0	0	Rp0	0	Rp0
01	KASUS YANG MERUGIKAN NEGARA	13	Rp90,141,259	12	Rp90,141,259	1	Rp0	0	Rp0
02	KEWAJIBAN PENYETORAN KEPADA NEGARA	3	Rp25,029,000	3	Rp25,029,000	0	Rp0	0	Rp0
03	PELANGGARAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU	12	Rp0	11	Rp0	1	Rp0	0	Rp0
04	PELANGGARAN TERHADAP PROSEDUR DAN TATA KERJA YANG TELAH DITETAPKAN	1	Rp0	1	Rp0	0	Rp0	0	Rp0
05	PENYIMPANGAN DARI KETENTUAN PELAKSANAAN ANGGARAN	9	Rp0	8	Rp0	1	Rp0	0	Rp0

06	HAMBATAN TERHADAP KELANCARAN PROYEK	1	Rp0	1	Rp0	0	Rp0	0	Rp0
08	KELEMAHAN ADMINISTRASI (Kelemahan Tata Usaha datau Akuntansi)	2	Rp0	2	Rp0	0	Rp0	0	Rp0
	Total	**41**	**Rp115,170,259**	**38**	**Rp115,170,259**	**3**	**Rp0**	**0**	**Rp0**

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Urusan Keistimewaan dalam pelaksanaannya sampai dengan saat ini telah menampakkan segala yang menjadi kekuatan di baliknya baik yang positif serta negatif. Dilihat dari perencanaan hingga monitoring dan evaluasinya, urusan keistimewaan merupakan hal yang sangat kompleks.

Keistimewaan Yogyakarta yang telah disahkan sejak 31 Agustus 2012 memang menjadi angin segar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Yogyakarta yang telah lama mendambakan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan. Di sisi lain, ternyata Keistimewaan yang telah disandang oleh Yogyakarta juga membawa permasalahan baru khususnya dalam pelaksanaan urusan keistimewaan yang diemban oleh Pemerintah Daerah.

Perencanaan program-program keistimewaan yang tidak melibatkan DPRD DIY adalah salah satunya. DPRD yang seharusnya menjadi mitra Pemerintah Daerah dalam segala kegiatan dan pelaksanaan program kerja tidak dilibatkan pada proses perencanaan tetapi hanya diberikan kesempatan untuk melaksanakan pengawasan pelaksanaan dan monitoring serta evaluasi program dan kegiatan yang telah dilaksanakan.

Berdasarkan hasil pembahasan dari permasalahan yang telah diuraikan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Sistem pendanaan atau penganggaran daerah pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan dukungan lebih yang berasal dari Dana Keistimewaan Yogyakarta yang berasal dari Pemerintah Pusat. Dana Keistimewaan tersebut ditujukan kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya dimasukkan juga pada APBD sebagai sarana untuk melancarkan pelaksanaan kegiatan dan program-program yang terkait dengan urusan Keistimewaan di Yogyakarta.

   Tetapi ada beberapa kejanggalan yang ditemui dalam pengelolaannya dari proses perencanaan hingga evaluasi dan monitoringnya, diantaranya yaitu tidak adanya campur tangan DPRD DIY dalam perencanaan anggaran tersebut yang mana seharusnya DPRD DIY turut serta dalam aspek perencanaan dan tidak hanya pada monitoring dan evaluasinya saja seperti yang tercanmtum pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 10.

2. Inspektorat DIY sebagai pembantu Gubernur atau Kepala Daerah dalam aspek pengawasan internal tetap melaksanakan tugasnya secara umum sebagai APIP. Dalam rangka pelaksanaan urusan Keistimewaan di Yogyakarta, Inspektorat tidak hanya melaksanakan pengawasan terkait kinerja umum para aparatur pemerintahan dan pembinaan tetapi juga mendapatkan tugas khusus dalam pengawasan urusan Keistimewaan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Pergub Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian dan Tugas Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta. Tugas khusus mengenai keistimewaan tersebut dilakukan dari perencanaan program hingga proses evaluasi dan monitoring program yang terasuk dalam urusan keistimewaan DIY.

3. Dari tahun 2013 atau setahun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, Inspektorat baru memulai pengawasan secara menyeluruh pada tahun 2016. Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun sejak tahun 2013, Inspektorat hanya memberikan analisa, himbauan dan peringatan kepada instansi-instansi yang mendapatkan porsi jatah dari Dana Keistimewaan.

Pada tahun 2016 atau tahun pertama pengawasan Inspektorat dimulai, ada 41 kasus yang menjadi temuan dan ada beberapa temuan kerugian negara dari Inspektorat. Temuan-temuan tersebut dilaporkan kepada Gubernur atau Kepala Daerah yang nantinya akan ditindak lanjuti dengan langkah pembinaan dan peringatan kepada instansi terkait yang didapati adanya temuan oleh Inspektorat. Dalam temuan yang mengarah kepada ranah pidana, Inspektorat tidak berhak untuk melakukan penindakan.

B. SARAN

Dari hasil penelitian penulis, ada beberapa saran yang diberikan oleh penulis yaitu :

1. Adanya keikut sertaan DPRD dalam proses perencanaan Raperda dan perancangan RAPBD tidak hanya dana yang berasal dari pendapatan asli daerah seperti Pajak Daerah, Retribusi dan Penerimaan Daerah lainnya tetapi juga dalam RAPBD yang menyangkut urusan keistimewaan atau berasal dari Dana Keistimewaan.

2. Pengalokasian Dana Keistimewaan ke dalam aspek yang lebih luas untuk meningkatkan serapan Dana dan dapat dikembangkan oleh

masyarakat atau dapat digunakan dalam proses produksi yang dapat menghasilkan lebih dan tidak hanya untuk konsumsi.

3. Pengawasan yang lebih masif dari Inspektorat dan DPRD dengan mempertimbangkan juga proses pengawasan dari elemen kemasyarakatan yang nantinya akan meminimalisir tindakan-tindakan yang dapat merugikan negara dari penggunaan dana keistimewaan yang tidak semestinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Angger S. Pramukti & Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara* ; Ctk. Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016.

Anthon Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* ; Ctk. Pertama, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2014.

Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah* ; Ctk. Pertama, laksBang Pressindo, Yogyakarta, 2010.

Bambang Yudoyono, *Jogja Memang Istimewa* ; Ctk. Pertama, Jogja Bangkit Publisher, Yogyakarta, 2017.

C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* ; Ctk. Kedelapan, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.

Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD* ; Ctk. Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.

Dadang Suwanda, Wiratmoko, Yudi Prihanto Santoso, *Reviu Rencana Kerja Anggaran* ; Ctk. Pertama, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018.

H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2003.

H.M Rasyidi, *Koreksi Terhadap Drs. Nurcholis Madjid tentang Sekulerisasi* ; Ctk. Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1972.

Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah* ; Ctk. Ketiga, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 1993.

Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* ; Ctk. Pertama, Penerbit Kencana, Jakarta, 2013

Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia* ; Ctk. Pertama, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2009.

Jazim Hamidi, Ria Casmi Arrsa, dkk., *Teori dan Hukum Perancangan Perda* ; Ctk. Pertama, UB Press, Malang, 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara*, FH UI, Jakarta, 2004.

Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal* ; Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.

M. Solly Lubis., *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.

Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan* ; Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2011.

MPR RI., *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003.

Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah : Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, Erlangga, Jakarta, 2014.

Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah : Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* ; Ctk. Pertama, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.

Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI – Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus* ; Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014.

————, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013.

————, *Hukum Tata Negara Indonesia : Edisi Revisi* ; Ctk. Kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

————, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* ; Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2005.

————, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* ; Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Pramono Hariadi, Yanuar E. Restianto, Icuk Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Penerbit Salemba, Jakarta, 2010.

S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* ; Ctk. Kedua (Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2018.

Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Ctk. Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2016.

Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia* ; Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

————, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Suryo S. Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta : Tarik Ulur Kepentingan, Konflik Elit dan Isu Perpecahan* ; Pinus Book Publisher, Yogyakarta, 2009.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

Viktor M. Situmoran, *Hukum Administrasi Pemerintah di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.

Yuyun Purbokusumo, dkk., *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (Integrated Civil Service Reform)* ; Ctk. Pertama, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bekerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Yogyakarta, 2006.

Peraturan dan Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian & Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri & Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 52 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas & Fungsi Inspektorat.

Data Elektronik :

https://kompas.id/baca/humaniora/dikbud/2017/11/25/alokasi-dana-keistimewaan-belum-tepat-sasaran/, 4 April 2018, 14.20.

Sarworo Soeprapto, "*Menagih Transparansi Dana Keistimewaan*," dalam http://krjogja.com/web/news/read/30100/Menagih_Transparansi_Dana_Keistimewaan, Akses tanggal 22 Januari 2018.

Triwahyuni Suci Wulandari, "*Dana Keistimewaan DIY Untuk Kesejahteraan Masyarakat*," dalam http://www.sapa.or.id/lp/118-diy/6607-penanggulangan-kemiskinan-dana-keistimewaan-diy, Akses tanggal 4 April 2018.

Subbagian Hukum BPK Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta, "*Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*," dalam http://yogyakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/08/Dana-Keistimewaan-Yogyakarta.pdf, Akses tanggal 4 April 2018

http://inspektorat.jogjaprov.go.id/profil/struktur-organisasi/uraian-tugas-jabatan/, 02 Februari 2018, 14.08.