

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Dana keistimewaan merupakan dana yang diberikan oleh negara sebagai konsekuensi dari pengakuan negara atas keistimewaan Yogyakarta. Undang-Undang No 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diundangkan Presiden SBY. Penetapan Undang-Undang tersebut diiringi dengan penyerahan beberapa kewenangan Pemerintah Pusat ke Pemerintah DIY. Penyerahan kewenangan dari pusat ke DIY tersebut disertai dengan mengalokasikan Dana Keistimewaan (Danais) bagi DIY yang pengelolaannya difokuskan pada tingkat provinsi.

Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang No 13 tahun 2012, Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Pada ayat (2) disebutkan bahwa dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY. Ayat (3) Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh

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

Adapun mengenai mekanisme pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan tersebut diatur dengan peraturan Menteri Keuangan (Ayat 4). Pelaporan penggunaan dana keistimewaan dilakukan oleh Gubernur kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran.

Dana keistimewaan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No 13 tahun 2012 tersebut mulai diterima oleh pemerintah DIY sejak tahun tahun 2013. Alokasi dana Keistimewaan tersebut diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tertanggal 15 Juli 2013.

Adapun mekanisme penyusunan danais yaitu didasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Dalam hal ini, diatur bahwa pemerintah daerah yang mengajukan anggaran langsung ke pemerintah pusat. Pengajuan anggaran danais tersebut tidak melibatkan DPRD dalam pembahasannya.

Menurut Taurina Nugrahanu, S.Komp., M.Kom. (Kepala Sub Bagian Pengendalian Keistimewaan Bappeda DIY), dalam 5 (lima) tahun berjalan sejak disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY yaitu”tahun 2013-2017, alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat cenderung mengalami peningkatan dari setiap tahunnya.

“Alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat cenderung mengalami peningkatan dari setiap tahunnya, pada tahun 2014 naik secara signifikan sebesar 126,4% dari tahun sebelumnya, dan naik secara signifikan kembali pada tahun 2017 sebesar 46,13% dari tahun sebelumnya.” (Wawancara Taurina Nugrahanu, S.Komp., M.Kom. (Kepala Sub Bagian Pengendalian Keistimewaan Bappeda DIY pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor).

Alokasi anggaran pada tahun 2013 yaitu sebesar Rp. 231.392.653.500, pada tahun 2014 naik 126,4% dari tahun sebelumnya, kenaikan ini cukup signifikan menjadi sebesar Rp. 523.874.791.000, pada tahun 2015 naik 4,5% dari tahun sebelumnya menjadi sebesar Rp. 547.450.000.000, pada tahun 2016 sama dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 547.450.000.000, dan pada tahun 2017 kembali meningkat 46,13% menjadi sebesar Rp. 800.000.000.000.

Menurut Aris Eko Nugroho (Kepala Bidang Anggaran Belanja, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah/DPPKAD DIY), mengungkapkan bahwa :

“Jumlah Danais yang disetujui untuk tahun 2016 memang sama dengan tahun 2015. Sebelumnya, DIY mengajukan sebesar Rp 1,1 triliun untuk 2016, namun jumlah yang disetujui sama dengan jumlah danais tahun 2015.” (Wawancara dengan Aris Eko Nugroho (Kepala Bidang Anggaran Belanja,

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah/DPPKAD DIY), pada tanggal 20 maret 2018 di Kantor).

Tabel 3.1

Jumlah Anggaran dan Penggunaan Dana Keistimewaan Pertahun

Tahun & Jumlah Anggaran	Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan	Urusan Kelembagaan	Urusan Pertanahan	Urusan Tata Ruang	Urusan Kebudayaan
2013 Rp.231.392.653.500,		1 program & 4 kegiatan	2 program & 4 kegiatan	4 program & 16 kegiatan	45 program & 94 kegiatan
2014 Rp.523.874.791.000,	1 program dan 1 kegiatan	1 program & 5 kegiatan	2 program & 6 kegiatan	3 program & 32 kegiatan	51 program & 88 kegiatan
2015 Rp.547.450.000.000,		1 program & 4 kegiatan	1 program & 20 kegiatan	3 program & 60 kegiatan	26 program & 116 kegiatan
2016 Rp.547.450.000.000,		1 program & 6 kegiatan	2 program & 20 kegiatan	3 program & 32 kegiatan	20 program & 88 kegiatan
2017 Rp.800.000.000.000,	1 program & 4 kegiatan	11 program & 20 kegiatan	3 program & 26 kegiatan	3 program & 32 kegiatan	16 program & 51 kegiatan

Dalam 5 (lima) tahun berjalan sejak disahkannya UUK Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY yaitu pada tahun 2013-2017, terkait

alokasi dana Keistimewaan dari Pemerintah Pusat dari tahun 2013-2017 cenderung mengalami peningkatan dari setiap tahunnya, terjadi 2 (dua) kali peningkatan yang signifikan yaitu pada tahun 2014 dan 2017, dan terjadi jumlah alokasi yang sama pada tahun 2015 dan 2016.

Alokasi anggaran pada tahun 2013 yaitu sebesar Rp. 231.392.653.500, pada tahun 2014 naik 126,4% dari tahun sebelumnya, kenaikan ini cukup signifikan menjadi sebesar Rp. 523.874.791.000, pada tahun 2015 naik 4,5% dari tahun sebelumnya menjadi sebesar Rp. 547.450.000.000, pada tahun 2016 sama dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 547.450.000.000, dan untuk tahun 2017 kembali meningkat 46,13% menjadi sebesar Rp. 800.000.000.000.

Pertama kalinya Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemda DIY) mendapatkan alokasi dana Keistimewaan DIY dari Pemerintah yaitu pada Tahun 2013 sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran dana Keistimewaan DIY tertanggal 15 Juli 2013 *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.07/2013 tentang pedoman Umum dan Alokasi dana Keistimewaan DIY Tahun 2013 tertanggal 17 Oktober 2013. Kemudian pada Tahun 2014 Pemerintah Daerah DIY mendapatkan alokasi dana Keistimewaan yang kedua sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.07/2014 tentang pedoman Umum dan Alokasi dana Keistimewaan DIY Tahun 2014 tertanggal 13 Februari 2014.

Selanjutnya, untuk Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2017 tata cara pengalokasian dana Keistimewaan DIY diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran dana Keistimewaan DIY. Alokasi dana Keistimewaan untuk Pemda DIY dari Tahun 2013 sampai dengan 2017 terdistribusi di Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) pada Pemda DIY dan Pemerintah Kota/Pemerintah Kabupaten (Pemkot/Pemkab) sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Alokasi tersebut dipergunakan untuk membiayai pada 5 (lima) urusan keistimewaan, yakni antara lain : (i) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, (ii) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, (iii) Kebudayaan, (iv) Pertanahan, (v) Tata Ruang.

1) Alokasi Danais Urusan Tata Cara Pengisian jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun Anggaran 2013-2017

Pada urusan Tata Cara Pengisian jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 400.000.000. Sedangkan untuk tahun 2017 mendapatkan alokasi sebesar Rp. 2.832.737.000. Urusan Tata Cara Pengisian jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur hanya mendapatkan alokasi Danais pada tahun 2013 dan juga 2017, ini karena terkait dengan program dan kegiatan yang hanya ada

pada tahun tersebut yaitu terkait dengan Pengisian jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Dalam urusan Tata Cara Pengisian jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2014 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 400.000.000, yang mana alokasi Dana ini digunakan untuk membiayai 1 program dan 1 kegiatan. Sedangkan pada tahun 2017 mendapatkan alokasi sebesar Rp. 2.832.737.000 digunakan untuk membiayai 1 program dan 4 kegiatan.

2) Alokasi Dana Urusan Kelembagaan Pemerintah DIY Tahun Anggaran 2013-2017

Dalam urusan kelembagaan pemerintah DIY, pada tahun 2013 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 2.516.142.500, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 1.676.000.000, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 1.650.000.000, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 1.800.000.000, dan pada tahun 2017 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 14.256.040.000.

Alokasi Dana dalam urusan kelembagaan pemerintah DIY pada tahun 2013-2017 cenderung fluktuatif, tahun 2013 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 2.516.142.500 digunakan untuk membiayai 1 program dan 4 kegiatan, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 1.676.000.000 digunakan untuk membiayai 1 program dan 5 kegiatan, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Dana sebesar Rp. 1.650.000.000

digunakan untuk membiayai 1 program dan 4 kegiatan, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 1.800.000.000 digunakan untuk membiayai 1 program dan 6 kegiatan, dan untuk tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 14.256.040.000 digunakan untuk membiayai 11 program dan 20 kegiatan.

3) Alokasi Danais Urusan Pertanahan Tahun Anggaran 2013-2017

Dalam urusan pertanahan pada tahun 2013-2017, yang mana pada tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 6.300.000.000, pada tahun 2014 Rp. 23.000.000.000, pada tahun 2015 Rp. 10.600.000.000, pada tahun 2016 Rp. 13.050.363.000, dan pada tahun 2017 Rp. 17.197.300.000.

Dalam urusan pertanahan pada tahun 2013-2017 cenderung fluktuatif, tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 6.300.000.000 digunakan untuk membiayai 2 program dan 4 kegiatan, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 23.000.000.000 digunakan untuk membiayai 2 program dan 6 kegiatan, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 10.600.000.000 digunakan untuk membiayai 1 program dan 20 kegiatan, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 13.050.363.000 digunakan untuk membiayai 2 program dan 20 kegiatan, dan pada tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 17.197.300.000 digunakan untuk membiayai 3 program dan 26 kegiatan.

4) Alokasi Danais Urusan Tata Ruang Tahun Anggaran 2013-2017

Pada urusan tata ruang pada tahun 2013-2017, tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 10.030.000.000, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 123.620.000.000, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 114.400.000.000, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 352.749.635.000, dan untuk tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 325.812.175.000.

Dalam urusan tata ruang pada tahun 2013-2017 secara keseluruhan cenderung fluktuatif, tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 10.030.000.000 digunakan untuk membiayai 4 program dan 16 kegiatan, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 123.620.000.000 digunakan untuk membiayai 3 program dan 32 kegiatan, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 114.400.000.000 digunakan untuk membiayai 3 program dan 60 kegiatan, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 352.749.635.000 digunakan untuk membiayai 3 program dan 26 kegiatan, dan untuk tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 325.812.175.000 digunakan untuk membiayai 3 program dan 32 kegiatan.

5) Alokasi Danais Urusan Kebudayaan Tahun Anggaran 2013-2017

Dalam urusan kebudayaan untuk tahun 2013-2017, tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 212.546.511.000, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 375.178.719.000, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 420.800.000.000, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 179.050.365.000, dan pada tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 439.901.748.000.

Secara komprehensif alokasi dalam urusan kebudayaan pada tahun 2013-2017 cenderung meningkat walaupun sempat mengalami penurunan pada tahun 2016. Pada tahun 2013 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 212.546.511.000 digunakan untuk membiayai 45 program dan 94 kegiatan, pada tahun 2014 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 375.178.719.000 digunakan untuk membiayai 51 program dan 88 kegiatan, pada tahun 2015 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 420.800.000.000 digunakan untuk membiayai 26 program dan 116 kegiatan, pada tahun 2016 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 179.050.365.000 digunakan untuk membiayai 20 program dan 88 kegiatan, dan untuk tahun 2017 mendapatkan alokasi Danais sebesar Rp. 439.901.748.000 digunakan untuk membiayai 16 program dan 51 kegiatan.

B. Pembahasan

1. Akses Masyarakat terhadap Dana

Besarnya dana keistimewaan yang digelontorkan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah DIY guna mendukung keistimewaan DIY tidak disertai dengan pengelolaan yang baik. Salah satu permasalahan dalam pengelolaan dana keistimewaan yaitu belum terbukanya akses yang luas bagi masyarakat, sehingga pengelolaan dana keistimewaan oleh pemerintah DIY terkesan ditutup-tutupi.

Masyarakat, terutama stakeholder di DIY masih mengeluhkan sulitnya mengakses dana keistimewaan DIY. Pengelolaan dana keistimewaan, mulai dari perencanaan, pengalokasian hanya dilakukan secara eksklusif oleh tim khusus. Menurut Singgih dari BAPPEDA DIY menyatakan pendapatnya tentang penganggaran Keistimewaan DIY, bahwa tugas penyusunan dana istimewa ditangani oleh tim RKPD, RPJM.

“Kami sepakat bahwa keistimewaan bisa mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kita tetap akan mengacu pada aturan main, dan kami dalam menyusun anggaran mengacu pada ketentuan yang berlaku yaitu UU pembangunan nasional yang mengenal 5 pendekatan yaitu; pendekatan pembangunan, pendekatan teknokratif; menyusun RPJM RKPD, pendekatan sosial politik, pendekatan hukum, pendekatan partisipatif ini harapannya masyarakat bisa terlibat dalam musrenbang namun kadang warga juga mengusulkan hal-hal yang tidak penting seperti gapura dan artinya dan yang besar itu hanya dinikmati oleh kelompok tertentu dan kami berharap program yang diusulkan kegiatan yang mensejahterakan rakyat” (wawancara dengan Singgih dari BAPPEDA DIY, di Kantor BAPPEDA DIY).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, proses penyusunan dan perencanaan dana istimewa oleh pemerintah dilakukan setengah hati.

Proses perencanaan dana keistimewaan sebenarnya diikutsertakan dalam Musyawarah Pembangunan (Musrenbang), akan tetapi meskipun dibahas dalam musrenbang, keputusan final tetap ada di tim yang dibentuk untuk menyusun danais yaitu RKPD dan RPJM. Dengan demikian, hasil dari Musrenbang bukanlah penjaringan aspirasi yang final.

Lebih lanjut disebutkan oleh Singgih, mengenai siapa saja yang terlibat dalam perencanaan penyusunan danais selama ini dalam prakteknya telah melibatkan banyak pihak, seperti NGO, LSM, lembaga budaya dan lain-lain sebagaimana hasil wawancara berikut ini:

“untuk siapa saja yang terlibat dalam perencanaan dana keistimewaan itu sesuai dengan skema perencanaan dan penganggaran keistimewaan DIY, dan dalam hal tersebut juga melibatkan non government/ stakeholder untuk menyerap aspirasi masyarakat seperti LSM, LEMBAGA BUDAYA, LEMBAGA lain ataupun elemen masyarakat lainnya sesuai dengan ketentuan” (wawancara dengan Singgih dari BAPPEDA DIY, di Kantor BAPPEDA DIY).

Pada dasarnya dana keistimewaan yang dibentuk untuk mendukung kebijakan Negara atas pengakuan DIY sebagai daerah istimewa, oleh karena itu dalam penyusunannya harus mempertimbangkan aspirasi dari masyarakat. Perencanaan dan pengalokasian harus dilakukan secara transparan. Oleh karena itu, sebagai proses transparansi, maka menurut Singgi bahwa pihaknya dari BAPPEDA DIY tetap melakukan serap aspirasi dan mendengarkan keterangan ahli dalam proses penyusunannya sebagaimana disebutkan dalam wawancara berikut ini:

“untuk pelibatan masyarakat sendiri itu bisa melalui FGD dan musrenbang untuk menjaring aspirasi masyarakat dan itu juga sesuai dengan ketentuan, dalam hal ini pendampingan langsung atau yang dilakukan dengan kami itu ketika pada tahap kota, kalau untuk tahap di desa atau lurah itu tidak dilakukan dengan kami” (wawancara dengan Singgih dari BAPPEDA DIY, di Kantor BAPPEDA DIY).

Berdasarkan kutipan wawancara di atas, proses penyusunan dana keistimewaan sebagai langkah awal dalam pelaksanaan dana keistimewaan diakui Singgih telah melalui proses yang normal yaitu dengan melakukan jaring aspirasi dari bawah melalui forum mesrenbangdes, mesrenbang kecamatan, dan musrenbang kabupaten/kota. Sementara itu, untuk pihak-pihak yang dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran melalui forum musrenbang dan serap aspirasi tersebut diserahkan kepada masing-masing tingkatan penyelenggara.

Diakui Singgih, bahwa BAPPEDA maupun pihak dari pemerintah Propinsi tidak memberikan batasan mengenai pihak-pihak mana saja serta dari elemen mana saja yang bias berkontribusi dalam penyusunan dana keistimewaan tersebut. Penyelenggara diberikan kebebasan untuk melibatkan pihak-pihak dalam musyawarah perencanaan dana keistimewaan, sebagaimana diungkapkan dalam kutipan wawancara berikut ini:

“untuk elemen mana saja yang dilibatkan itu tidak ada kategori yang dikhususkan elemen mana saja yang harus dilibatkan, itu tergantung dari pelaksana pada wilayah tersebut dan siapa saja yang akan diundang dalam musyawarah tersebut” (wawancara dengan Singgih dari BAPPEDA DIY, di Kantor BAPPEDA DIY).

Dalam hal transparansi perencanaan hingga proses penggunaan dana keistimewaa, Pemda DIY secara normatif telah menjamin transparansi penggunaan Dana Keistimewaan sejak proses perencanaan. Pemda DIY memiliki kewajiban untuk menampilkan/memuat Program/kegiatan Dana Keistimewaan dalam Dokumen Publik berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk 5 tahunan dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk tahunan sebagaimana termuat dalam ketentuan UU 13/2012 tentang Keistimewaan DIY (Pasal 42 ayat (1)). Usulan-usulan rencana kebutuhan Dana Keistimewaan tersebut dilampiri dengan Kerangka Acuan Kerja (PMK 124 Tahun 2015). Dokumen-dokumen tersebut dapat diakses oleh publik.

Keinginan politik (*political will*) pemerintah dalam melakukan transparansi perencanaan dan pelaksanaan ini didukung oleh adanya sistem informasi Jogja Plan. Sistem informasi Jogja Plan menjadi saluran pelayanan bagi masyarakat untuk memberikan masukan/ pertanyaan terkait perencanaan Dana Keistimewaan secara real time online. Saluran Layanan Masyarakat tersebut sekurangnya disediakan dalam rangka penyusunan dokumen perencanaan 1 tahun/ tahunan.

2. Proporsi Bagian Danais

Dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dan juga di dalam peraturan daerah istimewa (Perdais) No. 1 Tahun 2013 tentang kewenangan keistimewaan DIY dijelaskan bahwa keberadaan dana keistimewaan digunakan untuk membiayai program dan kegiatan

sesuai dengan kewenangan dalam 5 (lima) urusan pokok keistimewaan. Selanjutnya Peraturan Gubernur (Pergub) DIY No. 37 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Dana Keistimewaan, yang mana kewenangan keistimewaan tersebut ditugaskan kepada Sekretariat Daerah, Dinas Kebudayaan, Dinas PUP-ESDM (Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral).

Penempatan dana keistimewaan tahun 2013 yang mana posisi dominan pertama yaitu pada urusan kebudayaan. alokasi dana keistimewaan tahun 2014 sama pada tahun sebelumnya, yang mana posisi dominan pertama pada urusan kebudayaan disusul posisi kedua pada urusan tata ruang. Selanjutnya alokasi dana keistimewaan tahun 2015 masih sama pada tahun sebelumnya, yang mana posisi dominan pertama pada urusan kebudayaan.

Sedangkan alokasi dana keistimewaan tahun 2016 urusan kebudayaan menempati posisi kedua, yang mana posisi pertama penempatan dana keistimewaan pada tahun 2016 adalah pada urusan tata ruang. Dan untuk alokasi dana keistimewaan pada tahun 2017 posisi dominan pertama yaitu pada urusan kebudayaan disusul posisi kedua pada urusan tata ruang. Berikut adalah besaran penempatan Danais dalam 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan, serta program dan kegiatan pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017 :

- a. Pada tahun 2013 posisi urusan kebudayaan (Rp. 212.546.511.000) lebih dominan dari pada posisi urusan tata ruang (Rp. 10.030.000.000).
- b. Alokasi dana keistimewaan tahun 2014 sama pada tahun sebelumnya, yang mana posisi dominan pertama tetap pada urusan kebudayaan (Rp. 375.178.719.000) disusul posisi kedua pada urusan tata ruang (Rp. 123.620.000.000).
- c. Alokasi dana keistimewaan tahun 2015 masih sama pada tahun sebelumnya, yang mana posisi dominan tetap pertama pada urusan kebudayaan (Rp. 420.800.000.000) disusul posisi kedua pada urusan tata ruang (Rp. 114.400.000.000).
- d. Alokasi dana keistimewaan tahun 2016 urusan kebudayaan menempati posisi kedua (Rp. 179.050.365.000), yang mana posisi pertama penempatan dana keistimewaan pada tahun 2016 adalah pada urusan tata ruang (Rp. 352.749.635.000).
- e. Alokasi dana keistimewaan pada tahun 2017 posisi dominan pertama yaitu pada urusan kebudayaan (Rp. 439.901.748.000) disusul posisi kedua pada urusan tata ruang (Rp. 324.812.175.000).

Secara komprehensif, alokasi dana keistimewaan dari tahun 2013-2017 lebih dominan pada urusan kebudayaan, diikuti dengan posisi kedua pada urusan tata ruang, posisi ketiga pada urusan pertanahan, posisi keempat pada urusan kelembagaan pemerintah daerah DIY, dan posisi kelima pada urusan Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Dalam pelaksanaan 5 (lima) urusan kewenangan keistimewaan pada tahun 2013-2017, dapat diketahui bahwa pelaksanaan program kegiatan dana keistimewaan Pemda DIY tahun 2013 terdiri dari 52 program dan 118 kegiatan, pelaksanaan program kegiatan dana keistimewaan Pemda DIY tahun 2014 terdiri dari 58 program dan 132 kegiatan, pelaksanaan program kegiatan dana keistimewaan Pemda DIY tahun 2015 terdiri dari 29 program dan 175 kegiatan, pelaksanaan program kegiatan dana keistimewaan Pemda DIY tahun 2016 terdiri dari 25 program dan 132 kegiatan, sedangkan pelaksanaan program kegiatan dana keistimewaan Pemda DIY tahun 2017 terdiri dari 33 program dan 127 kegiatan.

3. Power Pondok Pesantren dalam mempengaruhi Kebijakan Alokasi Danais

Pesantren pada awalnya tidak diperhitungkan sebagai pihak yang berhak mendapatkan dana keistimewaan, padahal pesantren merupakan institusi kebudayaan yang juga berhak mendapatkan dana keistimewaan. Sebagaimana diketahui bahwa Dinas Kebudayaan memperoleh anggaran sekitar Rp 61 miliar dimana separuhnya dihabiskan untuk program Pengelolaan Keragaman Budaya, selain itu ada Rp 8 miliar untuk program Pengembangan Taman Budaya dan Rp 5 miliar untuk Pengembangan Taman Budaya di Kabupaten/Kota. Perlu kajian mendalam seperti apa konsep pengembangan taman budaya tersebut.

Dari data tersebut terdapat anggaran yang diberikan kepada pihak ketiga atau masyarakat sebesar Rp 25,5 miliar, anggaran tenaga ahli/instruktur/narasumber Rp 27,7 miliar lalu belanja modal Rp 11,2 miliar. Artinya, dari belanja sekitar Rp 130 miliar di Dinas Kebudayaan, dana yang dialokasikan ke masyarakat kurang dari separuh atau hanya 48%.

Kiprah pesantren tidak dapat dipisahkan dari status keistimewaan DIY. Hal tersebut karena keterkaitan dan kerjasama pesantren dengan Keraton sejak dahulu. Sementara itu, Pesantren Almunawwir Krapyak sebagai pesantren tertua di Yogyakarta beridiri pada tahun 1911. Pesantren ini didirikan oleh KH. Munawir yang awalnya tinggal di kampung Kauman, Yogyakarta (di belakang Masjid Agung alun-alun Yogyakarta). KH Almunawwir membuka pengajian di rumahnya.

Kian hari santri terus bertambah, dan rumah Kyai tak mampu lagi menampung. Maka dipindahkanlah tempat pengajian itu ke desa Krapyak Kulon. Beberapa bangunan pondok yang dibangun di tempat baru inilah yang kemudian dikenal sebagai kompleks Pondok Pesantren al-Munawwir Krapyak. Pada awal berdirinya, pesantren ini menekankan pengajaran al-Qur'an, baik secara binnadhar dengan membaca langsung, bilghoib, hafalan. Kemudian dari pelajaran bilghoib ini dilanjutkan dengan pelajaran qiraat sab'ah, tujuh macam bacaan al-Qur'an.

Selain memberikan pelajaran al-Qur'an, diberikan pula pelajaran berbagai kitab fiqh, tafsir, dan kitab-kitab agama lainnya. Setelah KH.

Munawwir wafat (1942), kepemimpinan pesantren dipegang tiga orang, masing-masing KH. Abdullah Affandi, KH. Abdul Qadir (keduanya putra KH. Munawwir) dan KH. Ali Ma'shum (menantu KH. Munawwir, putera KH. Ma'shum Lasem).

Peran penting pesantren dalam menguatkan keistimewaan DIY ini tidak bertimbal balik dengan kebebasannya mengakses dana keistimewaan yang merupakan dana yang diperuntukkan untuk menjaga keistimewaan DIY. Pesantren masih terkesan dinomorduakan dalam hal akses terhadap kebijakan. Padahal Pesantren juga berhak mengakses dana keistimewaan dan meminta pertanggungjawaban pengelola dana keistimewaan.

Power Pondok Pesantren Krapyak Almunawwir dalam mempengaruhi kebijakan alokasi dana keistimewaan merupakan kekuatan yang tampak maupun tidak tampak yang dapat mempengaruhi pengambil kebijakan dalam membuat kebijakan. Dalam hal perumusan kebijakan pengalokasian dana keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta, menurut H. Ahmad Shidqi, S.Psi. M.Eng (pengasuh komplek Ponpes Al-Munawwir Krapyak), bahwa berbicara tentang pengaruh pesantren pada umumnya dan Pesantren Krapyak pada khususnya dapat dirunut dari kebudayaan masyarakat Jawa.

Ahmad Sidqi mengatakan bahwa hubungan pesantren dengan keraton telah terjalin sejak zaman dahulu sebelum Daerah Istimewa Yogyakarta bergabung dengan Indonesia sebagai NKRI.

“Kalau diruntut dari sejarah masyarakat Yogyakarta itu ada 3 unsur masyarakat, priyai, santri abangan. Dan hubungan dengan pesantren itu sudah terjadi dari dahulu sebelum Yogyakarta bergabung dengan Indonesia” (H. Ahmad Sidqi, S.Psi. M.Eng (pengasuh komplek Ponpes Al-Munawwir Krapyak)

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ahmad Sidqi bahwa relasi antara pesantren dengan Kraton Yogyakarta pada umumnya dan pemerintah DIY pada khususnya tersebut masih terjalin hingga saat ini. Pesantren dan pemerintah DIY menjalin komunikasi dalam membicarakan berbagai hal terkait dengan banyak isu. Menurut Ahmad Sidqi, pesantren banyak memberikan masukan kepada pemerintah dalam mendorong kemajuan penyelenggaraan pemerintahan di DIY.

Jika dirunut, pesantren sebenarnya dipandang memiliki power dari personal kyai yang memimpin pesantren. Power yang dimiliki oleh kyai disebabkan karena pengetahuannya terhadap hokum Islam, keagungan Tuhan dan rahasia alam semesta. Di mata orang awam, kedudukan kyai tersebut dipandang sebagai kedudukan yang tidak terjangkau. Oleh karena posisi tersebut, Kyai memiliki pengaruh besar dalam kehidupan masyarakat.

Berbanding terbalik dengan pengaruh pesantren bagi masyarakat awam, walaupun telah terjalin hubungan antara pesantren dengan keraton, tetapi hubungan tersebut tidak berpengaruh pada pengambilan kebijakan-kebijakan pemerintah, seperti pada kasus kebijakan pengalokasian dana

keistimewaan. Hubungan antara pesantren dengan keraton sebagai symbol pemerintah DIY baru sebatas hubungan informal antara dua institusi kebudayaan.

Menurut Ahmad Sidqi, antara entitas pesantren dengan entitas Keraton Yogyakarta baru terjalin hubungan informal dalam bentuk sharing dan atau bertukar pendapat tentang kemajuan pemerintah DIY, khususnya di bidang pendidikan keagamaan, sebagaimana dikutip dalam hasil wawancara berikut ini:

“Kalau untuk saat ini juga masih cukup baik hubungan antara pemegang kebijakan di pondok pesantren dengan pemerintah yang ada, masih terjadi sharing/bertukar pendapat antara ulama dan umarok khususnya dalam kemajuan di Yogyakarta” (H. Ahmad Shidqi, S.Psi. M.Eng (pengasuh kompleks Ponpes Al-Munawwir Krapyak)

Mengenai penyusunan dan pengalokasian dana keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta, diakui oleh Ahmad Sidqi, bahwa tidak ada pembicaraan secara teknis yang melibatkan pesantren. Tetapi Ahmad Sidqi memberikan gambaran bahwa telah terjadi pembicaraan yang melibatkan antara wakil Pesantren dengan Pemerintah DIY, tetapi tidak menyangkut teknis perencanaan, dan atau pengalokasian dana keistimewaan.

Menurutnya, pesantren dalam hal ini pesantren al-Munawwir Krapyak hanya memberikan masukan-masukan secara informal kepada

pemerintah untuk memasukkan kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan oleh pesantren. Masukan-masukan tersebut lebih sering disampaikan dalam forum-forum informal, bukan forum formal seperti Musrenbangdes, dan atau Musrenbangda. Sehingga, kepentingan pesantren untuk mempengaruhi pengalokasian dana keistimewaan memang tidak terlalu kuat.

“Untuk secara teknis itu tidak ada, Hanya masukan-masukan informal saja. Kalau untuk secara teknis penanganan tata kelola pemerintahan itu tidak ada.” (H. Ahmad Shidqi, S.Psi. M.Eng (pengasuh kompleks Ponpes Al-Munawwir Krapyak)

Sementara itu, dalam forum-forum musrenbang sebagai proses awal perencanaan dana keistimewaan juga tidak terlalu berpengaruh dalam proses pengalokasian dana keistimewaan DIY. Hal tersebut disebabkan karena forum musrenbang tidak memiliki kekuatan dalam proses pengalokasian dana keistimewaan. Pengalokasian dana keistimewaan tetap ditentukan oleh tim khusus. Oleh karena itu, walaupun proses musrenbang dalam pengalokasian dana keistimewaan sudah ada, tetapi tetap keputusan akhir berada di bawah kekuasaan tim.

Terkait dengan aspirasi pesantren Krapyak dalam mempengaruhi pengalokasian dana keistimewaan, pesantren Krapyak sebenarnya telah menyampaikan secara langsung kepada pengambil kebijakan di tingkat elite pemerintahan di DIY, walaupun pada forum informal. Tetapi upaya pesantren untuk mendapatkan perhatian khusus dalam hal pengalokasian

dana keistimewaan telah disampaikan kepada otoritas pengelola dana keistimewaan DIY.

Tekanan dan permintaan pesantren terhadap akses dana keistimewaan DIY tersebut, misalnya disampaikan pada suatu acara diskusi kepada GKR Hemas di Kraton Kilen Yogyakarta. Dalam acara tersebut, perwakilan pesantren, Kyai Syakur menyampaikan bahwa selain konsern di bidang pendidikan, Ponpes di DIY juga mengembangkan kebudayaan seperti melestarikan Kitab Arab Pegon (Arab Jawa), membudayakan penggunaan bahasa Krama Hinggil di kalangan santri, Salawatan Jawa dan lain-lain.

Sebelumnya, dukungan pemerintah terhadap Ponpes masih minim, sehingga Ponpes harus memenuhi kebutuhannya secara mandiri, dan belajar dengan fasilitas seadanya. Padahal Ponpes menjadi salah satu indikator pembangunan manusia, dengan menjadikan manusia Indonesia yang salih dan berbudi pekerti luhur. (“Berperan Di Bidang Pendidikan Dan Budaya: Ponpes Di Diy Berharap Bisa Akses Dana Keistimewaan”, dalam <http://krjogja.com/web/news/read/34643/home3.html>).

Syakur berharap, Ponpes diberi prioritas untuk bisa mengakses Dana Keistimewaan (Danais), mengingat dari sejarah, keberadaan Ponpes di DIY tidak bisa dilepaskan dengan Kraton. Selain itu, FKPP DIY berharap ada SK dari Gubernur DIY untuk kepengurusan organisasi FKPP

DIY. Hal ini sangat penting agar FKPP DIY bisa berkoordinasi dengan SKPD di Pemda.

Menurut Syakur, banyak event santri di tingkat DIY yang belum berjalan optimal, disebabkan SKPD tidak bisa berkoordinasi dengan FKPP DIY yang belum memiliki SK dari gubernur. Misalnya, event peringatan Hari Santri, kemah santri, pekan olah raga santri dan lain-lain. Oleh karena itu, pihaknya mewakili organisasi FKPP DIY mengaku sangat mengharapkan mendapat SK dari gubernur, karena FKPP kabupaten/kota sudah mendapat SK dari bupati/walikota.

Sementara Pengasuh Ponpes Al-Mumtas Patuk Gunungkidul KH Khoiron Marzuki mengatakan, Ponpes juga mengembangkan jiwa entrepreneur di kalangan santri dengan membuat unit produksi. Hanya saja saat ini masih terkendala perihal perizinan pendirian koperasi untuk mengembangkan usaha. Marzuki berharap mendapatkan kemudahan perizinan serta didampingi dalam hal mendapatkan pasar.

Dalam kesempatan tersebut, GKR Hemas berjanji akan membantu memajukan Ponpes di DIY. Menurut Hemas, soal akses danais, akan dipertemukan dengan Pemda DIY untuk dibicarakan mekanismenya. Sementara soal SK FKPP DIY akan segera dikomunikasikan dengan gubernur dan soal perizinan akan diberikan pendampingan.

Selain GKR Hemas yang mewakili Keratorn, Menantu Gubernur DIY Sultan Hamengkubuwono X, Kanjeng Pangeran Haryo (KPH)

Wironegoro juga berjanji akan memperjuangkan tradisi Pondok Pesantren untuk masuk ke dalam Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais) Jogja agar bisa mengakses dana keistimewaan (Danais).

Menurut KPH Wironegoro, pada acara pembukaan lomba membaca dan memahami kitab kuning atau musabaqoh qiroatil kutub (MQK) antar pondok pesantren se-DIY di Pondok Pesantren Darul Quran Wal Irsyad Wonosari, ia berjanji akan perjuangkan [tradisi pesantren] ke dalam perdais, seperti kegiatan MQK bisa akses dana keistimewaan (“Menantu Sultan Janjikan Pesantren Dapat Danais”, dalam <http://old.solopos.com/2013/10/11/menantu-sultan-janjikan-pesantren-dapat-danais-455412>)

Lebih lanjut diakui oleh Wironegoro, bahwa madrasah merupakan tradisi pesantren termasuk kebudayaan asli yang bisa masuk ke dalam lima pilar perdais, sehingga harus difasilitasi oleh berbagai pihak. Mengartikan kebudayaan tidak hanya seni, tari, atau batik, tradisi pesantren juga kebudayaan.