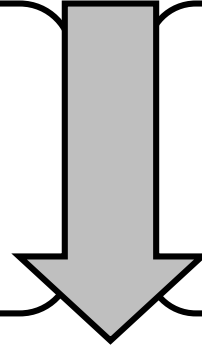


BACKGROUND STUDY
PERENCANAAN PEMBANGUNAN
SEKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
DAN KEUANGAN
TAHUN 2016



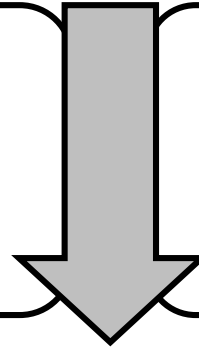
BIDANG PEMERINTAHAN
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

DAFTAR ISI



HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR GAMBAR	iError! Bookmark not defined.
DAFTAR TABEL	v
I LATAR BELAKANG	1
II PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK DAN <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> (<i>LITERATURE REVIEW</i>)	7
III PERMASALAHAN PEMBANGUNAN	14
IV ISU STRATEGIS	27
V STRATEGI DAN ARAH KEBIJAKAN	30

DAFTAR TABEL



Tabel 1	Tabel Pertumbuhan Pendapatan Pajak Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	20
Tabel 2	Realisasi Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2014 (Sebelum Dilakukan Audit BPK RI)	23
Tabel 3	Komposisi Pendapatan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 (Sebelum Dilakukan Audit BPK RI)	24

LATAR BELAKANG

I

Dalam dua dekade terakhir, pemerintah daerah otonom, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten atau kota di Indonesia, menghadapi tantangan serius dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Berbagai literatur (Chattopadyay, 2013; Ghuman & Singh 2013; Halaskova & Halaskova 2014; Smith 1985) menyatakan bahwa desentralisasi sistem politik-ekonomi memberikan dorongan yang cukup kuat dalam perbaikan pelayanan publik. Desentralisasi mampu mendekatkan publik pada negara (Chattopadyay, 2013; Ghuman & Singh 2013) sehingga negara lebih mudah memahami keinginan warganya dan pada saat yang sama negara lebih mudah memberikan ruang yang longgar bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam upaya perbaikan pelayanan publik. Selain itu, desentralisasi juga dipercaya merupakan sistem pemerintahan yang mampu meningkatkan efisiensi dalam praktik pelayanan publik (Ghuman & Singh 2013; Smith 1985). Namun demikian, masalah serius yang dihadapi oleh pemerintah daerah di Indonesia adalah problem birokrasi, yaitu: keterbatasan kapasitas aparatur pemerintah daerah dalam peningkatan kualitas pelayanan publik sebagaimana diharapkan oleh banyak pihak untuk mewujudkan pemikiran-pemikiran teoritis yang terkandung dalam konsep desentralisasi pelayanan publik.

Pemerintah Indonesia baru saja mengadakan reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan cara menempatkan pegawai pemerintah pada jabatan yang sesuai dengan kapasitasnya melalui mekanisme yang

transparan dan akuntabel. Reformasi ini dilakukan dengan cara mengesahkan suatu Undang-Undang (UU) No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pada satu sisi, pengesahan UU ASN menimbulkan kritik bahwa UU ini berprinsip pada pemikiran neoliberal karena UU ini mengelola birokrasi dengan pendekatan yang selama ini digunakan oleh sektor privat yang memegang teguh prinsip efisiensi dan kompetisi. UU ASN misalnya, mengatur bahwa untuk seleksi jabatan pimpinan tinggi dilakukan secara terbuka yang memungkinkan kandidat baik pegawai pemerintah atau pegawai non-pemerintah bisa mengikuti seleksi jabatan. Cara seleksi ini secara informal sering disebut sebagai lelang jabatan. Lelang memenuhi prinsip kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas. Contoh lain, UU ASN menyebut dengan bahasa yang lebih eksplisit mengenai adopsi prinsip manajemen lembaga privat melalui menyatakan “Instansi Pemerintah memberikan kesempatan kepada PNS untuk menduduki jabatan tertentu di sektor swasta sesuai dengan persyaratan kompetensi. Untuk memperkuat profesionalisme PNS, instansi juga membuka kesempatan secara terbatas dan tertentu kepada pegawai swasta untuk menduduki jabatan ASN sesuai persyaratan kompetensi paling lama 1 (satu) tahun” (UU No. 5 tahun 2014).

Dalam kajian literatur kebijakan publik, praktik pengelolaan birokrasi yang menginternalisasi prinsip-prinsip manajemen perusahaan swasta seperti ini dicakup dalam konsep *new public management* (lihat Andrews & Boyne 2010; Downe et. al. 2010; Gozales, Llopis, & Gasco 2013; Hood 1991; Osborne, Radnor, & Nasi 2012; Viratnen & Stenvall 2014). Sama dengan UU ASN, konsep *new public management* ini di tingkat global juga mendapat label sebagai pendekatan reformasi pelayanan publik yang bernafaskan cara berpikir neoliberal (Connell, Fawcett, & Meagher 2009; Ellison 2007; Giauque 2003; Mosebach 2009). *New public management* merupakan suatu model perbaikan pelayanan publik melalui suatu reformasi yang

mengedepankan peranan manajer dalam praktik pelayanan publik. Selain itu, *new public management* juga mengandalkan efisiensi kerja dan aplikasi budaya kerja sektor privat dalam pelayanan publik. Dalam hal ini, *new public management* menempatkan manajer dalam posisi yang sangat penting dalam praktik pelayanan publik.

Terlepas dari kritik terhadap UU ASN, UU ini memberikan harapan yang cukup besar pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Ini bukan hanya karena proses rekrutment jabatan pimpinan dilakukan untuk mendapatkan pejabat yang profesional melalui mekanisme yang dianggap demokratis, tetapi mekanisme rekrutment yang dilakukan mampu mengurangi kemungkinan-kemungkinan adanya proses rekrutmen yang tercemari oleh problem korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, mekanisme rekrutmen tersebut juga akan meminimalisasi adanya intervensi politik pada pejabat terpilih dari politisi di pusat maupun di daerah sehingga pejabat yang baru direkrut tersebut tidak bisa bersikap netral dalam menjalankan tugasnya yang akan mempengaruhi pada kualitas praktik pelayanan publik.

UU ASN ini hadir tidak lama setelah UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dan UU No 25 tahun 2004 mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional yang keduanya menjadi rujukan secara legal dalam proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). UU ASN memberikan kontribusi yang cukup besar dalam penyusunan RPJMD secara umum dan praktik pelayanan publik di daerah pada tataran yang lebih mikro. Bagaimana pelayanan publik itu diberikan dan seperti apa kualitas pelayanan publik tersebut diterima masyarakat sangat ditentukan oleh RPJMD.

Tulisan *background paper* ini bertujuan untuk membahas mengenai permasalahan pembangunan, isu strategis, dan arah kebijakan yang akan dikelola

oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Cakupan sektor dalam paper ini adalah beberapa satuan kerja perangkat daerah (SKPD), yaitu:

1. Biro Umum dan Protokol;
2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD);
3. Kantor Perwakilan Daerah;
4. Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu; dan
5. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset.

Secara umum sektor pekerjaan tersebut bisa dilihat dalam dua dimensi, yaitu yaitu pelayanan publik internal dan pelayanan publik external. Pelayanan publik internal meliputi sektor pertama dan kedua. Sementara pelayanan publik eksternal mencakup sektor ketiga, keempat, kelima, dan keenam. Paper ini diawali dengan pengantar, disusul dengan *literature review*, permasalahan pembangunan, dan isu strategis. Paper ini akan diakhiri dengan kajian mengenai strategi dan arah kebijakan.

Pengelolaan keuangan daerah DIY perlu direncanakan dengan baik, selanjutnya diawasi dan dievaluasi setiap capaian dari program kegiatan yang telah direncanakan agar hasilnya tidak hanya tertib administrasi tetapi lebih pada peningkatan nilai tambah, peningkatan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan. Perencanaan keuangan daerah dapat dilihat dalam APBD. APBD yang berkualitas dapat dilihat dari berbagai indikator utama yaitu hubungan antara belanja daerah dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat (*pro-poor, pro-job, pro-health* dan juga *pro-environment*) sehingga mampu menciptakan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang inklusif atau pertumbuhan dan pembangunan yang tidak hanya dinikmati oleh sekelompok warga masyarakat tetapi masyarakat secara keseluruhan.

Tahun 2016 merupakan tahun yang krusial untuk menilai sukses tidaknya Pemerintah Daerah DIY melaksanakan rencana pembangunan jangka menengah yang telah ditetapkan dalam RPJMD 2012-2017, apakah pemerintah DIY telah mampu melaksanakan visi pembangunan DIY yang ingin mewujudkan “Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru”.

Tentang tahun 2016-2017 dalam bidang pengelolaan keuangan daerah cukup besar karena telah terjadi perubahan yang signifikan setelah ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 yang menggantikan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi terhadap kewenangan Kabupaten/Kota dan Provinsi dalam mengelola keuangan daerah. Tantangan berikutnya mengenai pelaksanaan Dana Keistimewaan yang sudah berjalan 3 tahun. Perda tentang Keistimewaan Yogyakarta berserta Dana Keistimewaan telah ditetapkan sehingga pelaksanaan pengelolaan dan pengawasan penggunaan Dana Keistimeawaan seharusnya lebih bisa efektif.

Pemanfaatan Dana Keistimewaan seharusnya mulai menunjukkan capaian peningkatan manfaat untuk mendukung keistimewaan Yogyakarta yang dapat ditunjukkan dengan meningkatnya kualitas hidup masyarakat Yogyakarta yang lebih berkarakter dan pelestarian budaya. Definisi masyarakat yang “berkarakter”, “berbudaya” berdasarkan kearifan lokal (*local wisdom*) dan keunggulan lokal (*local genius*) sesuai dengan yang telah dicantumkan dalam RPJMD 2012-2017.

DPPKA DIY adalah institusi yang mempunyai tugas menghimpun, menghasilkan pendapatan untuk dan mengalokasikan keuangan daerah dan mengelola kekayaan/aset daerah. Dalam menjalankan tugasnya DPPKA DIY mempunyai visi “Terwujudnya Pengelolaan Keuangan dan Aset Terbaik se-Indonesia”.

Untuk mewujudkan visi tersebut DPPKA DIY mempunyai 6 misi:

1. Mengoptimalkan peningkatan pendapatan daerah;
2. Mengembangkan kapasitas pengelolaan keuangan daerah;
3. Meningkatkan kinerja BUMD;
4. Mengoptimalkan pengelolaan aset daerah;
5. Meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan
6. Meningkatkan profesionalisme SDM.

Hal ini sesuai dengan misi daerah yang ingin meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dengan sasaran Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah meningkat.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, DPPKA DIY mempunyai tujuan dan sasaran dalam 5 tahun ke depan, yaitu:

1. Meningkatkan kemandirian kemampuan keuangan daerah
2. Mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel
3. Mengoptimalkan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah
4. Mengoptimalkan pengelolaan aset daerah
5. Meningkatkan kualitas pelayanan publik
6. Meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia

PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK DAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT* (*LITERATURE REVIEW*)

II

Pelayanan publik di berbagai negara mengalami perkembangan yang sangat berarti dalam tiga dekade terakhir ini karena munculnya konsep *new public management*. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah: “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik” (UU No. 25 Tahun 2009). Berbagai literatur mengenai pelayanan publik (Andrews & Boyne 2010; Downe et. al. 2010; Gozales, Llopis, & Gasco 2013; Hood 1991; Osborne, Radnor, & Nasi 2012; Viratnen & Stenvall 2014) menekankan arti penting konsep *new public management* dalam pengelolaan pelayanan publik. Konsep *new public management* merujuk pada suatu bentuk reformasi pelayanan publik yang menekankan pada arti penting manajemen dan keahlian teknis dalam ‘produksi’ pelayanan publik (Hood 2001). *New public management* merepresentasikan empat *megatrend* administrasi publik yaitu pengurangan peran pemerintah atau pengeluaran sektor publik dalam pelayanan publik, privatisasi dalam pelayanan publik, pemanfaatan teknologi dalam pelayanan publik, dan perkembangan agenda internasional dalam pelayanan publik (Hood 1991).

Perkembangan model *new public management* bertumpu pada karya akademis yang ditulis oleh Christopher Hood (1991) melalui karya besarnya berjudul

'*A Public Management for All Seasons?*' pada tahun 1991. *New public management* merupakan suatu pemikiran baru yang mempengaruhi praktik pelayanan publik secara global di berbagai negara. Menurut Hood (1991), konsep *new public management* mencakup tujuh komponen mendasar. Ketujuh komponen mendasar tersebut meliputi: manajemen profesional dalam pelayanan publik, adanya standard dan ukuran yang jelas dalam capaian pelayanan, adanya penekanan pada kontrol output, pemilahan unit kerja dalam sektor publik, pentingnya kompetisi dalam sektor publik, penekanan pada cara kerja sektor prifat dalam manajemen kebijakan publik, dan pentingnya kedisiplinan dan penghematan dalam penggunaan sumber daya pemerintah (Hood, 1991).

Perkembangan model *new public management* memperkuat perdebatan dalam wacana pelayanan publik. Poin-poin mendasar yang tercakup dalam perdebatan itu misalnya adalah bahwa pelayanan publik cenderung lebih diperlakukan sebagai industri (*manufacturing*) dibanding sebagai sektor publik (*public sector*) (Osborne, Radnor, & Nasi 2012). Isu lain yang tidak kalah penting dan mendapatkan respon kritis dari beberapa penulis (Flynn 2002; Pollit & Bouckaert 2004) adalah kesesuaian pendekatan manajerial yang digunakan dalam pelayanan publik. Secara umum, *new public management* menekankan arti penting manajemen yang profesional yang berorientasi pada efisiensi kerja dengan cara menerapkan prinsip-prinsip kerja yang digunakan oleh lembaga privat, yaitu perusahaan swasta dalam sektor publik (Gozales, Llopis, & Gasco 2013).

Terlepas dari munculnya perdebatan itu, model *new public management* memiliki pengaruh yang cukup besar dalam perkembangan pelayanan publik di Indonesia. Privatisasi dalam pelayanan publik, peningkatan transparansi dalam pelayanan publik (melalui pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan publik), dan realisasi sistem lelang dalam pergantian jabatan tinggi merupakan perwujudan

dari gagasan-gagasan mendasar yang tercakup dalam konsep *new public management*. Ini terjadi terutama pada saat Indonesia telah memasuki sistem politik terdesentralisasi. Pasca desentralisasi, di mana peranan pemerintah melemah dan sebagian digantikan sektor privat semakin menguat, privatisasi mengalami peningkatan dalam skala yang cukup signifikan.

Salah satu gagasan penting dalam *new public management* adalah penekanannya pada arti penting inovasi dalam perbaikan pelayanan publik. Dalam kajian peningkatan kualitas pelayanan publik, studi mengenai inovasi kebijakan sudah dimulai sejak tahun 1950an dan mengalami perkembangan yang sangat signifikan pada tahun 1980an (Gozales, Llopis, & Gasco 2013). Boyne et al. (2005) mengadakan studi mengenai implikasi berbagai keterbatasan dalam penggunaan skema reformasi yang berbasis pada inovasi. Hansen (2011) melakukan penelitian mengenai difusi hasil inovasi dalam praktik *new public management* untuk perbaikan pelayanan publik. Sementara Reginato, Paglietti, dan Fadda (2011) mengadakan studi tentang pengaruh karakteristik sosial dan struktural pada proses inovasi pada pemerintah daerah.

Pengembangan inovasi dalam perbaikan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah terlihat cukup kuat di Negara Brazil ketika negara ini telah memasuki sistem pemerintahan yang terdesentralisasi dalam bentuk federalisme. Dengan sistem itu, Brazil telah mampu mendorong negara bagian untuk mengembangkan pelayanan publik berkualitas melalui pengembangan inovasi. Salah satu bentuk pengembangan bentuk hasil inovasi dihasilkan negara bagian Brasilia ketika negara bagian tersebut mengembangkan suatu bentuk pelayanan pendidikan yang disebut sebagai *Bolsa Escola* (Sumarto, 2014). Program *Bolsa Escola*, yang diperkenalkan pada tahun 1987, memberikan uang tunai sebesar sebesar R\$100 kepada rumah tangga berpenghasilan rendah pada setiap bulannya yang

diperuntukkan guna membiayai sekolah anaknya (Fenwick 2009, 2013; Sugiyama 2011). Karena unsur inovasinya yang cukup kuat, pada pemerintahan Fernando Henrique Cardoso, *Bolsa Familia* diangkat sebagai program nasional (Sugiyama 2011). Program ini memberikan kontribusi yang lebih besar pada pelayanan pendidikan setelah dikembangkan lebih lanjut oleh Presiden Lula Da Silva, yang olehnya, kemudian program ini diganti namanya menjadi *Bolsa Familia* (Ansell dan Mitchell 2011; Hall 2006). Karena peranannya yang cukup kuat dalam pelayanan pendidikan, Bank Dunia mengembangkan program ini dan sekarang Bank Dunia memperkenalkan program ini ke banyak negara berkembang dengan istilah bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*), yang sekarang ini juga dipraktikan di Indonesia dengan nama program keluarga harapan (Sumarto, 2014).

Inovasi sebagaimana dicontohkan dengan kasus Brazil di atas sangat mungkin dikembangkan di Indonesia setelah Indonesia, bukan hanya karena dorongan model *new public management* tetapi juga karena realisasi sistem pemerintahan yang terdesentralisasi yang telah dipraktikan di Indonesia dalam dua dekade terakhir. Perjalanan sejarah membuktikan bahwa desentralisasi sebagai koreksi terhadap sistem politik-ekonomi terpusat membawa perbaikan baik pada ranah politik dan ekonomi. Sistem ini diyakini oleh banyak pihak memiliki berbagai kelebihan dibanding sistem terpusat. Pengalaman Cina dan beberapa negara bekas sosialis lainnya melakukan reformasi sistem politik-ekonominya menunjukkan bahwa setelah negara-negara tersebut melakukan reformasi, negara-negara tersebut mengalami perbaikan raihan-raihan kinerja ekonomi secara signifikan. Sementara itu secara politis desentralisasi mampu meningkatkan akuntabilitas (Smith 1985).

Lebih dari pada itu, desentralisasi sistem perencanaan (*decentralized planning system*) memungkinkan pemda otonom untuk mengelola sumberdaya lokal secara optimal. Sumber daya, dalam hal ini, mencakup sumber daya manusia,

sumberdaya daya alam, sistem kelembagaan, potensi ekonomi, dan aset-aset daerah yang dimilikinya. Sistem perencanaan secara terpusat (*centralized planning system*) lebih bertumpu pada keseragaman (*uniformity*) dari seluruh wilayah administratifnya. Seluruh daerah dianggap memiliki keserupaan. Pada hal kenyataannya setiap daerah memiliki keberagaman yang berbeda-beda. Yogyakarta misalnya memiliki kultur, sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi ekonomi berbeda dengan Badung, Kutai Kartanegara, atau Gunungkidul. Sistem perencanaan terdesentralisasi mampu mengakomodasi potensi-potensi lokal yang berbeda tersebut. Hal ini karena basis pengambilan keputusan berada pada daerah-daerah yang secara logis pemda lebih mengetahui potensi yang dimilikinya dibanding pemerintah pusat. Hal ini berarti bahwa perencanaan terdesentralisasi akan membantu pemda memanfaatkan potensi lokalnya menjadi lebih optimal.

Perencanaan lokal yang dirumuskan oleh pemerintah daerah; baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota salah satunya adalah RPJMD. RPJMD, Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004, RPJMD didefinisikan sebagai “penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif” (UU No. 25 Tahun 2004). RPJMD ini berlaku selama lima tahun. Di tataran yang lebih operasional, pemerintah provinsi menyusun RKPD. RKPD adalah “dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun atau disebut dengan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah” (Pergub DIY No. 26 Tahun 2014). RKPD menguraikan program dan kegiatan yang didanai dengan

sumber dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Semua kegiatan yang dilakukan DPKKA DIY terkait pengelolaan pendapatan, belanja dan pembiayaan seharusnya dalam rangka mendukung misi daerah (RPJMD) untuk memantapkan prasarana dan sarana daerah, meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang. Pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya diharapkan dapat mewujudkan peningkatan derajat kualitas hidup peningkatan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas dan berkeadilan yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.

Pengukuran kinerja APBD dapat dilakukan dengan beberapa metode, salah satunya analisis rasio. Analisa rasio dapat memperlihatkan proporsi atau nilai relatif antara angka yang dibandingkan. Penilaian kinerja APBD juga dapat dinilai melalui indikator lainnya, salah satunya proyeksi yang telah dibuat di Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Jika dibandingkan dengan proyeksi yang dicantumkan di RPJMD, APBD Daerah Istimewa Yogyakarta sudah hampir memenuhi target. Perkembangan APBD pada tahun 2013 masih di bawah target tetapi pada tahun 2014 sudah melebihi target. Melebihi target di tahun 2014 tidak terjadi di tahun selanjutnya. Pada tahun 2015 APBD DIY hanya sebesar Rp 3.4 Triliun sedangkan di proyeksi APBD RPJMD sebesar Rp 3.6 Triliun.

Perkembangan perencanaan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan DPPKA DIY tahun 2013- 2014 dapat dilihat dari indikator Kinerja Utama (IKU) yang ditetapkan. Ada perubahan dalam penyusunan Indikator Kinerja Utama (IKU) DPPKA DIY Tahun 2013 dan Tahun 2014.

Ada perbaikan penyusunan target IKU, tahun 2013 untuk keempat indikator 100% kemudian dikoreksi menjadi lebih realistis dan sesuai dengan kondisi kenyataan di tahun 2014. Berdasarkan LKPJ 2014, DIY masih memiliki peluang besar untuk mengoptimalkan pendapatan dari aset daerah (11.6%), PAD yang masih hanya 51% memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah, dan mengoptimalkan BUMD karena hasil dividen BUMD baru 26% terhadap jumlah total penyertaan modal BUMD yang diberikan oleh Pemda melalui APBD 2014.

PERMASALAHAN PEMBANGUNAN

III



Permasalahan pembangunan dalam hal ini didefinisikan sebagai suatu “*gap expectation*” antara kinerja pembangunan yang dicapai saat ini dengan yang direncanakan serta antara apa yang ingin dicapai di masa datang dengan kondisi riil saat perencanaan sedang dibuat” (Lampiran II Permendagri 54 Tahun 2010). Permasalahan tersebut juga mencakup kualitas pelayanan publik. Pemerintah DIY, tidak jauh berbeda dengan daerah otonom yang lain di Indonesia, dihadapkan pada masalah keterbatasan kualitas pelayanan publik. Pembangunan daerah pembangunan daerah di DIY, diharapkan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat, meningkatkan pendapatan pemerintah daerah, dan pada saat yang sama juga mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Peningkatan pendapatan pemerintah daerah yang diperoleh dari beberapa sumber misalnya dari investasi, pajak, dan perdagangan, digunakan untuk beberapa hal. Pendapatan pemerintah daerah tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Selain itu, pendapatan daerah juga digunakan untuk membiayai praktik pelayanan publik. Besarnya pengeluaran publik untuk pembelayaan pelayanan publik menjadi lebih besar ketika isu pelayanan publik bukan hanya mencakup praktik pelayanan publik tetapi juga karena harus mencakup upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam beberapa dekade terakhir, masalah peningkatan kualitas pelayanan publik mencakup konsep inovasi. Realisasi konsep inovasi pelayanan publik menyerap biaya yang cukup tinggi karena hal ini memerlukan studi dan berbagai bentuk pengembangan model pelayanan publik.

Program-program dan kegiatan pembangunan daerah yang di dalamnya bisa ditemukan praktik pelayanan publik di DIY didasarkan pada RPJMD. RPJMD, sebagaimana disampaikan di atas, merupakan dokumen pemerintah DIY “memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif” (UU No. 25 Tahun 2004). RPJMD ini dijabarkan secara lebih operasional dalam dokumen perencanaan yang bersifat tahunan, yaitu RKPD.

Dalam RKPD Pemerintah DIY tahun 2015, permasalahan pembangunan mengenai pelayanan publik internal kurang disinggung. Yang dimaksud dengan pelayanan publik internal adalah berbagai bentuk upaya dukungan administratif maupun teknis yang diberikan oleh lembaga yang berada di bawah pemerintah daerah secara internal kepada aparat pemerintah dalam kerangka upaya untuk memberikan pelayanan publik untuk masyarakat. Dalam hal ini pelayanan internal mencakup pelayanan yang diberikan oleh yaitu: Biro Umum, Hubungan Masyarakat, dan Protokoler, dan Sekretariat DPRD.

Sementara untuk pelayanan publik secara eksternal, RKPD Pemerintah DIY tahun 2015 mengelaborasi permasalahan pembangunan secara detail. Pelayanan publik secara eksternal merujuk pada pelayanan yang diberikan oleh lembaga-lembaga pemerintah daerah kepada publik secara umum. Dalam hal ini, yang dimaksud lembaga pemberi pelayanan publik secara eksternal adalah Kantor Perwakilan Daerah, Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu, dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Aset. Di antara ketiga lembaga pemerintah daerah tersebut, hanya permasalahan pembangunan pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset yang belum dibahas dalam RKPD. Di bawah ini adalah

permasalahan pembangunan yang dihadapi oleh Kantor Perwakilan Daerah, dan Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu:

- a. Pemberian insentif dan kemudahan investasi belum efektif menarik investasi.
- b. Belum optimalnya kualitas kelembagaan dan pelayanan investasi.
- c. Daya dukung peluang-peluang investasi unggulan, terutama kesiapan lahan untuk lokasi proyek.
- d. Optimalisasi dan inovasi promosi belum maksimal.
- e. Peningkatan daya saing investasi melalui dukungan infrastruktur pendukung masih kurang.
- f. Masih tingginya ketimpangan investasi antar kabupaten/kota.
- g. Dukungan infrastruktur pada lokasi potensial investasi belum maksimal.

Sementara itu, permasalahan yang dihadapi oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset adalah kinerja BUMD juga belum menunjukkan keberhasilan. Masih ada BUMD yang realisasi pendapatannya di bawah target dan pertumbuhannya masih ada yang negatif. Sejak tahun 2012 hingga 2014 pertumbuhan realisasi pendapatan BUMD sebesar 16.60%. angka tersebut tidak merata pada tiap BUMD. BUMD, perusahaan milik swasta dan lembaga keuangan non bank yang mendapatkan penyertaan modal dari APBD adalah PD Taru Martani, Bank Pembangunan Daerah (BPD) DIY, PT Anindya Mitra Internasional (AMI), PT Yogya Indah Sejahtera (YIS), PT Asuransi Bangun Askrida, dan Badan Usaha Kredit Perdesaan (BUKP). Pendapatan yang direncanakan dari Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan pada Tahun Anggaran 2014 adalah sebesar Rp. 48.063.944.818,32 dan berhasil direalisasikan sebesar Rp. 48.247.880.493,70 atau tercapai sebesar 100,38%. Ada BUMD dengan realisasi yang lebih dari 200% pada tahun 2014 tetapi BUMD yang lain ada yang realisasinya hanya 45%. Peningkatan

kemampuan BUMD masih harus terus dilakukan agar BUMD dapat menjadi sumber pendapatan yang bisa diandalkan.

Penatausahaan dan pengelolaan asset daerah merupakan sumberdaya penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah. Dalam hal pengelolaan aset, pemerintah daerah harus menggunakan pertimbangan aspek perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan atau penggunaan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan tuntutan ganti rugi agar aset daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi pemerintah daerah yang bersangkutan (Hartoyo, 2015)

Hal-hal yang melatarbelakangi manajemen asset barang milik daerah antara lain:

1. Reformasi bidang keuangan negara mencakup reformasi bidang pengelolaan barang milik/kekayaan negara (UU 1/2004);
2. Pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap Barang Milik Daerah;
3. Belum lengkapnya data base untuk aset/BMD termasuk jmlah, nilai, kondisi dan status kepemilikan aset di Daerah;
4. Belum tersedianya database yang akurat dalam rangka penyusunan Neraca Pemerintah Daerah;
5. Manajemen atau pengaturan aset yang ada belum memadai dan terpisah-pisah atau belum terstruktur secara baku;
6. Kurang adanya persamaan persepsi dalam hal pengelolaan Barang Milik Daerah;
7. Kemungkinan banyak aset yang legalitas atau kepemilikan aset yang belum jelas, sehingga memungkinkan aset tersebut menjadi hilang; dan

8. Optimalisasi aset harus selalu diupayakan agar tidak justru menjadi beban (biaya perawatan setiap tahun).

Pada tahun 2012 hingga 2015 Pendapatan Asli Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengalami rata-rata kenaikan sebesar 22.03%. Pendapatan Asli Daerah memberikan kontribusi yang cukup baik pada Pendapatan daerah yaitu dengan rata-rata dari tahun 2012 hingga 2015 hanya sebesar 41.98% dan belum sesuai dengan IKU 2014 (51%) sedangkan Dana Perimbangan hanya sebesar 37.51% dan Pendapatan lain-lain yang sah sebesar 20.04%.

Meskipun demikian data tersebut telah menggambarkan bahwa keuangan Provinsi DIY secara fiskal sudah cukup dan mulai mandiri karena pola pertumbuhannya sudah mulai mengikuti arah perencanaan dalam RPJMD yaitu kontribusi pendapatan daerah terbesar berasal dari Pajak Daerah lalu diikuti Dana Alokasi Umum. Saat ini Pajak Daerah DIY memiliki rata-rata kontribusi sebesar 36.91% sedangkan Dana Alokasi Khusus rata-rata kontribusinya 32.81%.

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, pajak daerah yang dapat dipungut oleh daerah terdiri atas 16 jenis, yang meliputi 5 jenis yang dapat dipungut oleh daerah provinsi dan 11 jenis yang dapat dipungut oleh kabupaten/kota. Pajak Daerah yang dipungut oleh Pemerintah Daerah DIY terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Semua penerimaan pajak daerah DIY telah melampaui target dengan rata-rata pencapaian realisasi 106,59%. Pajak kendaraan bermotor masih menjadi pendapatan pajak daerah tertinggi dengan kontribusi lebih dari 40% dan diikuti dengan pajak balik nama kendaraan bermotor dengan besaran yang tidak jauh

berbeda. Pajak kendaraan bermotor memang menjadi pendapatan pajak yang terbesar, tetapi jenis pajak ini tidak bisa diandalkan untuk peningkatan pendapatan jangka panjang. Jenis pajak ini menuntut pemerintah lebih aktif dalam menyediakan sarana bagi kendaraan bermotor terutama akses dan kualitas jalan. Semakin tingginya jumlah kendaraan bermotor yang ada DIY membuat kondisi jalan di beberapa ruas jalan utama DIY menjadi rusak. Jenis pajak ini juga memberikan dampak sosial lain yaitu kepadatan jalan yang mulai susah dikendalikan seperti macet dan dampak lingkungan yang semakin membuat berat kerja dinas lingkungan. Alasan daya dukung lingkungan dan keekonomian (*cost-benefit*) Pajak dari Kendaraan Bermotor di DIY tidak dapat digenjot lagi yang ada hanyalah meningkatkan *tax compliance* dengan cara ada peningkatan fasilitas pelayanan publik bagi wajib pajak seperti jalan yang mulus tidak berlubang, pengaturan sistem *traffic Light* sebagai solusi untuk mengurangi kemacetan tanpa peluang memperluas badan jalan raya di DIY terutama di daerah perkotaan, kemudahan administrasi pembayaran pajak (*e-pajak*), sistem jemput bola sebagai implementasi dicanangkannya “Tahun Pembinaan Wajib Pajak 2015” oleh Presiden dengan moto “*reach the unreachable, touch the untouchable*”dll.

Pendapatan pajak daerah terendah berasal dari pajak air permukaan, meski menjadi yang terendah jenis pajak ini memiliki prosentase realisasi terbesar dibandingkan dengan jenis pajak yang lain. Pajak rokok merupakan jenis pajak rokok yang baru menjadi kewenangan Provinsi mulai tahun 2014 karena jenis pajak ini mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2014.

Tabel 1
Tabel Pertumbuhan Pendapatan Pajak Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

No	Uraian	Pertumbuhan 2012 - 2013 (%)		Pertumbuhan 2013 - 2014 (%)	
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi
1	Pajak Kendaraan Bermotor	26.92	21.99	11.08	4.44
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor			5.19	1.59
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor			14.29	26.98
4	Pajak Air Permukaan			43.11	36.50
5	Pajak Rokok	-	-	-	-
	Total	26.92	21.99	17.64	7.45

Sumber: Pemerintah Daerah DIY, 2014

Tabel di atas menggambarkan pertumbuhan pendapatan pajak daerah DIY. Pertumbuhan pendapatan pajak secara keseluruhan sejak tahun 2012 sampai 2014 mengalami penurunan yang cukup besar terutama pada pertumbuhan realisasinya.

Terlampauinya target penerimaan pajak daerah menunjukkan kinerja DPPKA sudah baik tetapi tidak dapat serta merta dapat disimpulkan bahwa kinerja optimalisasi pendapatan daerah sudah maksimal dan tidak dapat ditingkatkan lagi. Jika dilihat dari data realisasi pajak daerah yang selalu melampaui 100% ada kemungkinan masih banyaknya potensi pajak yang belum terserap dan memiliki peluang untuk ditingkatkan. Potensi-potensi pajak tersebut seharusnya bisa menjadi acuan target pendapatan pajak. Jadi perlu adanya peningkatan standar atau target dalam penerimaan pajak daerah agar meningkatkan kualitas pendapatan daerah. Studi tentang pemetaan potensi pendapatan berdasarkan kluster yang sedang dilakukan oleh DPPKA bekerjasama dengan PSEKP UGM dapat dijadikan bahan atau acuan bagi DPPKA maupun unit penghasil pendapatan lainnya untuk merencanakan dan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan bagi DIY.

Retribusi masih memiliki peluang untuk memberikan kontribusi lebih terhadap PAD DIY. Pemda DIY mengajukan perubahan terhadap Tiga Perda Retribusi tentang penarikan retribusi yaitu Perda No. 11 Tahun 2011 tentang retribusi jasa umum,

Perda No. 12 Tahun 2011 tentang retribusi jasa usaha, Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah untuk meningkatkan PAD dan sejalan dengan perubahan yang ada di tingkat pusat. UU 23 Tahun 2014 yang merevisi UU 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa sektor pertambangan yang tadinya menjadi kewenangan Kabupaten/Kota sekarang menjadi kewenangan Provinsi begitu juga dalam hal pengelolaan aset daerah, Provinsi memiliki kewenangan yang lebih besar oleh karena itu dinamika ini ditangkap dan diterjemahkan dalam bentuk perubahan Perda.

Perda No. 12 Tahun 2011 tentang retribusi jasa usaha karena objek retribusi jasa usaha misalnya retribusi penginapan, pemakaian kekayaan aset daerah, penjualan produksi daerah milik Pemda, instalasi pengolahan air limbah (IPAL) Sewon, dan TPA Piyungan sekarang menjadi kewenangan Provinsi. Perda No. 11 Tahun 2011 tentang retribusi jasa umum kewenangan pelayanan pendidikan, balai pelatihan kesehatan, balai meteorologi ada di Provinsi. Semua dilakukan agar Pemda DIY memiliki ruang yang lebih dan fokus pada pengelolaan retribusi yang diperoleh dari pemanfaatan aset daerah. Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Tabel berikut menunjukkan kontribusi Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah DIY Tahun 2014 masih memiliki ruang banyak untuk ditingkatkan. Arah kebijakan revisi Perda retribusi ini dilakukan untuk mendorong peningkatan PAD dalam jangka waktu pendek-menengah dan diarahkan untuk membina kemandirian warga contoh retribusi sampah dapat dinaikan secara *temporary* dalam jangka pendek-menengah agar dapat menyadarkan masyarakat untuk mengurangi sampah/buangan/limbah dengan cara daur ulang dan hasilnya ke depan diwujudkan dalam bentuk pengelolaan sampah masyarakat yang lebih terpadu dan mandiri seperti di Jepang maupun negara-negara maju lainnya. Tentu saja penarikan maupun kenaikan

retribusi hendaknya dilakukan pada sektor ataupun program kegiatan Pemda DIY sebagai katalisator ekonomi yang memang bertujuan untuk mencari pendapatan bagi pembiayaan pembangunan DIY, sehingga tidak semua kegiatan masyarakat ditarik retribusi bahkan dinaikkan retribusinya. Pemda DIY harus dapat mendefinisikan dengan tegas mana fungsi pelayanan dan fungsi katalisator ekonomi daerah sehingga dapat memperlakukan kegiatan sesuai filosofinya.

Tabel 2
Realisasi Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Daerah Istimewa Yogyakarta
Tahun Anggaran 2014 (Sebelum Dilakukan Audit BPK RI)

No	Uraian	Rencana (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Hasil Penjualan Aset Daerah yang Tidak Dipisahkan	2.946.535.340,00	3.032.301.300,00	102,91
2	Penerimaan Jasa Giro	9.656.000.000,00	15.435.204.951,74	159,85
3	Pendapatan Bunga Deposito	12.458.300.000,00	27.324.110.244,13	219,32
4	Tuntutan Ganti Rugi Daerah		2.500.000,00	
5	Pendapatan Denda Atas Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan	320.000,00	694.028.852,00	216,88 4,02
6	Pendapatan Denda Retribusi	853.980,00	5.748.140,00	673,10
7	Pendapatan dari Pengembalian	357.218.094,00	973.916.068,00	272,64
8	Pendapatan dari Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan	3.211.740.000,00	3.122.319.000,00	97,22
9	Hasil Pengelolaan Dana Bergulir	187.621.100,00	593.161.404,00	316,15
10	Pendapatan dari Pengelolaan BLUD	13.943.034.710,00	18.876.816.629,00	135,39
11	Pendapatan dari pengelolaan BUKP	376.000.161,95	380.132.369,57	101,10
12	Pendapatan dari Pengelolaan Barang Milik Daerah	5.518.736.300,00	5.677.853.320,00	102,88
13	Pendapat Denda Lain-lain	2.221.665.244,00	2.658.393.452,00	119,66
14	Tindak Lanjut Hasil Temuan	386.443.685,00	720.023.557,00	186,32

Sumber: DPPKA DIY, 2015

Berdasarkan tabel Realisasi Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang di atas ada beberapa pendapatan daerah yang diperoleh dari denda. realisasi Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan mencapai 217%, pendapatan denda retribusi luar biasa besar 673%. Denda seharusnya dianggap sebagai bentuk pelanggaran yang terjadi karena ketidakpatuhan dan tidak perlu direncanakan, jika pendapatan daerah yang berasal dari denda besarnya cukup besar dapat diartikan tingkat kepatuhan yang dimiliki masyarakat rendah. Jika dibandingkan dengan hasil realisasi pendapatan dari pengelolaan BUKP 101%, pengelolaan BLUD 135%, pengelolaan barang milik daerah 103%, pendapatan denda lain-lain 120% maka besaran pendapatan dari denda relatif sangat besar.

Tabel 3
Komposisi Pendapatan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
Tahun 2014 (Sebelum Dilakukan Audit BPK RI)

No	Uraian	Rencana (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	PAD	1.342.290.475.580,27	1.464.606.245.991,45	109,11
2	Dana Perimbangan	1.046.227.488.649,00	1.013.811.389.590,00	96,90
3	Lain-lain	767.242.974.953,00	661.455.536.627,00	86,21
	Pendapatan Daerah yang sah			
	Jumlah	3.155.760.939.182,27	3.139.873.172.208,45	99,50

Sumber: DPPKA DIY, 2015

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 1 ayat 4 Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Dana Istimewa adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer lainnya.

Dana istimewa diharapkan dapat meningkatkan kualitas belanja pemerintah daerah pada sektor-sektor yang telah ditentukan dan diharapkan mampu menjadi *trigger* bagi peningkatan pendapatan daerah terutama pendapatan asli daerah. Apabila dilihat dari pertumbuhan pendapatan asli daerah yang mengalami mengalami penurunan sejak tahun 2012-2013, 2013-2014, dan 2014-2015 dapat diartikan bahwa penerimaan dana istimewa belum bisa mendorong peningkatan pendapatan asli daerah DIY. Padahal seharusnya dengan adanya tambahan dana keistimewaan dapat memberikan nilai lebih dan manfaat yang lebih bagi peningkatan pendapatan daerah dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Yogyakarta dalam kerangka keistimewaan Yogyakarta.

Oleh sebab itu perlu dilakukan *impact evaluation* terhadap Dana Keistimewaan maksudnya untuk melihat dampak dengan dan tanpa adanya tambahan dana tersebut apakah memberikan nilai lebih terhadap peningkatan pendapatan daerah dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Yogyakarta. Indikator *index of happiness* dapat dijadikan salah satu ukuran untuk mengukur tingkat kualitas hidup masyarakat Yogyakarta.

Secara makro, perekonomian DIY mulai berkembang terlihat dari pertumbuhan ekonomi DIY sejak 2008-2012 memang mengalami kenaikan walaupun tidak signifikan, tetapi kenaikan perekonomian tersebut masih berada di bawah pertumbuhan ekonomi secara nasional. Kegiatan ekonomi DIY bertumpu pada empat sektor andalan yaitu: Jasa-jasa; Perdagangan, Hotel dan Restoran; Industri Pengolahan serta Pertanian. Jika dilihat menurut wilayah kabupaten/kota, perekonomian DIY sebesar 57% lebih banyak berasal dari kontribusi Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

Investasi yang masuk ke DIY sudah mulai berkembang, tetapi masih belum diikuti tingkat efisiensi penanaman modal dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Hal ini tercermin dari nilai *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) DIY pada tahun 2012 masih relatif tinggi sebesar 5,79, lebih rendah dari tahun sebelumnya (5,97) namun masih tergolong tinggi dari nilai ideal yang berkisar pada nilai 4.

Secara umum pertumbuhan ekonomi di DIY mengurangi tingkat pengangguran dan jumlah penduduk miskin walaupun kemiskinan di DIY masih di atas kemiskinan nasional. Pertumbuhan ekonomi ini harus didukung oleh daya saing daerah di DIY, tetapi kesenjangan di DIY masih cukup tinggi. Peningkatan disparitas regional dari Indeks Williamson di DIY masih pada kisaran 0.47 atau berada pada kesenjangan level sedang ($0.35 \leq IW \leq 0.5$).

ISU STRATEGIS

IV



Pembahasan mengenai isu strategis dalam suatu proses perencanaan, dalam hal ini termasuk RPJMD merupakan tahapan yang sangat penting. Isu strategis bisa didefinisikan sebagai suatu bentuk perkembangan, kejadian, dan kecenderungan yang memiliki potensi untuk mempengaruhi strategy suatu lembaga dalam merespon suatu masalah (Ansoff, 1980; Dutton & Duncan, 1987). Isu-isu strategis tersebut bisa terwujud sebagai suatu peluang atau masalah. Isu strategis memiliki beberapa karakteristik, yaitu: menyerap banyak sumber daya, mampu mempengaruhi keberlanjutan organisasi, berorientasi pada masa depan, memiliki konsekuensi multi-fungsi, dan memerlukan keputusan pimpinan organisasi (Pearce & Robinson 2003). Melihat karakteristik dan arti penting isu strategis, isu ini mampu mempengaruhi keberhasilan organisasi dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat (Dutton & Duncan, 1987).

Dalam tataran yang lebih operasional, pemerintah Indonesia, melalui Permendagri No 54 Tahun 2010 menerjemahkan isu strategis sebagai kondisi atau hal yang harus diperhatikan atau dikedepankan dalam perencanaan pembangunan karena dampaknya yang signifikan bagi entitas pemerintahan daerah dan masyarakat dimasa datang“ (Lampiran II Permendagri No 54 Tahun 2010). Dalam RPJMD, isu strategis memiliki posisi yang sangat penting karena isu strategis mempunyai pengaruh yang sangat besar pada pencapaian sasaran pembangunan daerah. Oleh karena itu, isu-isu strategis dalam RPJMD dan RKPD perlu dianalisis dan direspon secara serius.

RKPD yang disusun oleh pemerintah DIY telah mengidentifikasi beberapa isu strategis. Sebagian dari isu strategis yang berhasil diidentifikasi tersebut mencakup SKPD yang memberikan pelayanan publik baik secara internal maupun eksternal sebagaimana yang dielaborasi di bagian sebelumnya. Beberapa isu strategis tersebut adalah

1. Peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik;
2. Sinergi penanggulangan kemiskinan; dan
3. Pengelolaan resiko bencana.

Berdasarkan isu-isu strategis tersebut, SKPD-SKPD pemberi pelayanan publik baik secara internal maupun eksternal telah menindaklanjutinya dalam bentuk rumusan program. Di bawah ini disampaikan penjabaran SKPD beserta program yang mereka kelola sebagai tindak lanjut atas isu strategis yang muncul di DIY.

1. Pelayanan Internal

- a. Biro Umum, dan Protokol

- Program kerjasama informasi dengan mas media;
- Program optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi;
- Program peningkatan disiplin aparatur;
- Program peningkatan pelayanan kedinasan kepala daerah/wakil kepala daerah; dan
- Program perbaikan sistem administrasi kearsipan.

- b. Sekretariat DPRD

- Program peningkatan disiplin aparatur; dan
- Program peningkatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah

2. Pelayanan Eksternal

- a. Kantor Perwakilan Daerah dan Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu

- Program peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah

- Program pengembangan nilai budaya
- Program peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi
- Program peningkatan promosi, kerjasama, dan pemerataan pertumbuhan investasi

b. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset

- Program optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi
- Program peningkatan sistem pengawasan internal dan pengendalian pelaksanaan kebijakan KDH;
- Program pembinaan dan fasilitasi pengelolaan keuangan kabupaten/kota;
- Program pengembangan dan pembinaan badan usaha milik daerah dan lembaga keuangan mikro;
- Program pengembangan investasi dan aset daerah;
- Program peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah; dan
- Program peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah.



Strategi dan arah kebijakan merupakan bagian yang sangat penting dalam RPJMD. "Strategi dan arah kebijakan merupakan rumusan perencanaan komprehensif tentang bagaimana Pemerintah Daerah mencapai tujuan dan sasaran RPJMD dengan efektif dan efisien" (Lamp. III, Permendagri 54 tahun 2010). Dalam hal ini strategi bisa dilihat sebagai langkah-langkah yang muncul dalam bentuk program-program indikatif yang disusun dengan tujuan untuk mewujudkan visi dan misi. Rumusan strategi tergambar dalam bentuk pernyataan mengenai mekanisme yang akan ditempuh pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah dicanangkannya. Sementara arah kebijakan merepresentasikan suatu instrumen perencanaan yang dikembangkan untuk memberikan panduan bagi pemerintah daerah untuk mencapai tujuannya secara sistematis dan utuh (Lamp. III, Permendagri 54 tahun 2010).

Strategi dan arah kebijakan disusun berdasarkan misi pemerintah daerah yang disampaikan dalam RPJMD. Secara lebih mikro strategi dan arah kebijakan disusun dengan mengacu tujuan dan sasaran. Di bawah ini merupakan gagasan mengenai strategi dan arah kebijakan yang disusun berdasarkan tiap-tiap misi dan penjabaran tujuan dan sasaran dari tiap misi tersebut, yang disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Misi 1: Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan

Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan	SKPD yang Tercakup			
				A	B	C	D
1. Mewujudkan peningkatan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya.	Peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya meningkat.	Mendorong dan memfasilitasi berkembangnya media komunikasi (yang kemudian diajak kerjasama dengan Biro Humas) yang memiliki perhatian pada kelestarian budaya berbasis pada masyarakat	Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengkomunikasikan pentingnya kesadaran menjaga kelestarian budaya	√			
2. Mewujudkan pengembangan pendidikan yang berkarakter.	1. Melek huruf masyarakat meningkat.	Mendorong dan memfasilitasi berkembangnya perpustakaan berbasis masyarakat	Meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan				
	2. Aksesibilitas pendidikan meningkat.	Menambah jumlah perpustakaan umum	Meningkatkan akses masyarakat untuk membaca				
		Membangun dan atau memperbaiki jalan dan jembatan untuk mempermudah siswa masuk sekolah	Meningkatkan akses kemudahan menuju lokasi tempat pembelajaran (sekolah)				
	3. Daya Saing Pendidikan meningkat.	Mendorong dan memfasilitasi lembaga pendidikan untuk mengembangkan perpustakaan di sekolahnya	Meningkatkan kualitas perpustakaan untuk mendukung peningkatan daya saing pendidikan				
		Bekerjasama dengan semua pihak untuk meningkatkan perpustakaan	Meningkatkan peran serta semua pihak guna meningkatkan kualitas perpustakaan untuk mendukung peningkatan daya saing pendidikan				

Keterangan:

A : Biro Umum, hubungan masyarakat, dan protokoler

B : Sekretariat DPRD

C : Badan Kerjasama dan Penanaman modal

D : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset

Misi 2: Memperkuat perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.

Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan	SKPD yang Tercakup			
				A	B	C	D
1. Memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas dan berkeadilan yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.	1. Pendapatan masyarakat meningkat	Mengatur agar setiap investasi di DIY sebagian nilainya digunakan untuk peningkatan pendapatan masyarakat	Mengembangkan sistem investasi yang “berwajah” peningkatan pendapatan masyarakat			√	
	2. Ketimpangan antar wilayah menurun.	Meningkatkan investasi di daerah yang pendapatan asli daerahnya rendah	Meningkatkan pendapatan daerah miskin melalui investasi			√	
		Membuka akses transportasi untuk mendukung investasi di daerah yang tingkat investasinya rendah	Meningkatkan minat investor untuk berinvestasi di daerah miskin yang sebagian dari masih menghadapi buruknya fasilitas transportasi berupa jalan dan jembatan.			√	
2. Mewujudkan peningkatan daya saing pariwisata.	1. Kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat	Meningkatkan investasi di bidang pariwisata	Meningkatkan daya tarik daerah wisata melalui investasi			√	
		Membuka akses transportasi untuk mendukung investasi pariwisata	Meningkatkan minat investasi di sektor pariwisata melalui perbaikan fasilitas transportasi			√	

	2. Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.	Meningkatkan investasi di bidang pariwisata untuk membangun fasilitas yang mendukung industri pariwisata	Meningkatkan kenyamanan di daerah pariwisata melalui investasi			√	
--	--	--	--	--	--	---	--

Keterangan:

A : Biro Umum, hubungan masyarakat, dan protokoler

B : Sekretariat DPRD

C : Badan Kerjasama dan Penanaman modal

D : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset

Misi 3: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan	SKPD yang Tercakup			
				A	B	C	D
Mewujudkan pengelolaan pemerintahan secara efisien dan efektif.	1. Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah meningkat.	Mengembangkan instrument yang inovatif untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah	Meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah secara inovatif	√	√		√
		Memperkuat kemampuan aparatur pemerintah dalam membangun kinerja pemerintah daerah yang akuntabel	Mempertkuat kapasitas aparat pemerintah dalam membangun kinerja pemerintah daerah yang akuntabel	√	√		√
		Meningkatkan peranan masyarakat dalam mengontrol akuntabilitas kinerja pemerintah	Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengontrol akuntabilitas kinerja pemerintah	√	√		√
		Menjalin kerjasama dengan berbagai pihak dalam upaya peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah	Memperkuat dukungan sumber daya dalam upaya peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah	√	√		√
	2. Akuntabilitas pengelolaan	Mengembangkan sistem	Meningkatkan sistem				√

	keuangan daerah meningkat.	pengelolaan keuangan berbasis teknologi yang terkomputerisasi	pengelolaan keuangan secara sistematis dan transparan				
		Meningkatkan peranan masyarakat dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi dalam pengelolaan keuangan daerah	Meningkatkan partisipasi masyarakat dan transparansi dalam pengelolaan keuangan				√

Keterangan:

A : Biro Umum, hubungan masyarakat, dan protokoler

B : Sekretariat DPRD

C : Badan Kerjasama dan Penanaman modal

D : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset

Misi 4: Memantapkan prasarana dan sarana daerah.

Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan	SKPD yang Tercakup			
				A	B	C	D
1. Mewujudkan peningkatan pelayanan publik.	Layanan publik meningkat, terutama pada penataan sistem transportasi dan akses masyarakat di pedesaan.	Mengembangkan pelayanan publik yang secara inovatif berdasarkan hasil penelitian yang akurat	Meningkatkan inovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.	√	√	√	
		Mengelola pelayanan transportasi dengan mempertimbangkan daya tampung jalan, jumlah kendaraan, dan kebutuhan transportasi publik	Meningkatkan kualitas pelayanan transportasi dengan meminimalisasi kemacetan dan penyediaan fasilitas pelayanan transportasi publik				
		Meningkatkan akses pada pelayanan transportasi dengan cara mengembangkan transportasi publik yang memberikan subsidi pada masyarakat berpenghasilan rendah	Mengembangkan pelayanan transportasi publik bersubsidi untuk meningkatkan akses masyarakat berpenghasilan rendah				

2. Menjaga kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang.	1. Kualitas lingkungan hidup meningkat.	Membangun mekanisme kontrol sehingga investasi tidak merusak lingkungan	Mengembangkan sistem agar investasi tidak merusak lingkungan		√	√	
		Membangun mekanisme kontrol sehingga fasilitas transportasi berupa kendaraan yang beroperasi di DIY tidak merusak lingkungan	Mengembangkan sistem agar fasilitas transportasi berupa kendaraan yang beroperasi tidak merusak lingkungan		√		
	2. Pemanfaatan Ruang terkendali	Mengembangkan mekanisme kontrol sehingga investasi, terutama investasi property tidak melanggar perencanaan zoning penggunaan lahan.	Mengembangkan sistem agar investasi, terutama investasi property tidak melanggar zoning penggunaan lahan.		√	√	

Keterangan:

A : Biro Umum, hubungan masyarakat, dan protokoler

B : Sekretariat DPRD

C : Badan Kerjasama dan Penanaman modal

D : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sejak 2012. Kinerja pengelolaan keuangan daerah di DIY secara administrasi dan hitam di atas putih sudah sangat baik, baik untuk kinerja pendapatan, belanja maupun pembiayaan semua indikator sudah hijau. Oleh sebab itu yang terpenting adalah nilai tambah dari adanya tambahan Dana Keistimewaan dan juga peningkatan kualitas pendapatan daerah yang dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Yogyakarta dalam kerangka keistimewaan dan pembangunan daerah yang berkelanjutan dengan memperhatikan lingkungan.

Penghitungan PAD yang berkualitas tidak hanya fokus pada peningkatan rupiah saja tetapi juga mempertimbangkan dampak, *benefit - cost/lost* yang ditimbulkan dari upaya program/kegiatan meningkatkan PAD terhadap masyarakat dan kualitas lingkungan Yogyakarta. Alternatif penghitungan PAD dapat mengadopsi prinsip/konsep *Green GDP* atau *Genuine GDP* yang memasukkan unsur *benefit-cost/lost* lingkungan, sumber daya termasuk kenyamanan hidup masyarakat Yogyakarta.

DAFTAR BACAAN

- Andrews, R & Boyne, G, 2010 “Better Public Services: The moral purpose of public management research?”, *Public Management Review*, Vol. 12, No. pp. 3307–321
- Ansell, A. and Mitchell, K. 2011 “Models of Clientelism and Policy Change: The Case of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Brazil”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, No. 3, pp. 298–312.
- Ansoff, H. I. 1980. Strategic issue management. *Strategic Management Journal*, 1: 131-148.
- Boyne, G. A., Gould-Williams, J. S., Law, J., & Walker, R. M. (2005). Explaining the adoption of innovation: An empirical analysis of public management reform. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3), 419–435.
- Chattopadhyay, S, 2013, “Decentralised Provision of Public Services in Developing Countries: A Review of Theoretical Discourses and Empirical Evidence”, *Social Change*, Vol. 43, No. 3, pp. 421–441
- Connell, R, Fawcett, B, & Meagher, G. 2009, Neoliberalism, New Public Management and the human service professions: Introduction to the Special Issue, *Journal of Sociology*, Vol. 45, No. 4. Pp. 331–338
- Downe, J, Grace, C, Martin, S, & Nutley, S, 2010, “Theories of Public Service Improvement: A comparative analysis of local performance assessment frameworks”, *Public Management Review*, Vol. 12, No. 5, pp. 663–678
- Dutton, J.E., Ashford S.J. (1993). “Selling issues to top management”, *Academy of Management Review* No. 18, pp. 397 -428.

- Dutton, J.E. & Duncan, R.B. (1987). The influence of the strategic planning process on strategic change. *Strategic Management Journal*. **8**, 103-116
- Ellison, M, 2007,"Contested terrains within the neo-liberal project", *Equal Opportunities International*, Vol. 26, No. 4 pp. 331 - 351
- Fenwick TB 2009, 'Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família', *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1, pp. 102-131
- _____ 2013, 'Stuck between the past and the future: Conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina', *Global Social Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 144–167
- Flynn, N. (2002) *Public Sector Management*, London: Prentice Hall
- Giaque, D, 2003, New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy, *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69, pp. 567–592
- Hall, A. 2006, "From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 689–709
- Mosebach, K, 2009, Commercializing German Hospital Care? Effects of New Public Management and Managed Care under Neoliberal Conditions, *Germany Policy Studies*, Vol. 5, No. 1, pp. 65-98
- Gonzalez, R, Llopi, J, & Gasco, J, 2013, Innovation in public services: The case of Spanish local government, *Journal of Business Research*, Vol. 66, pp. 2024–2033
- Ghuman B.S. & Singh, R, 2013, "Decentralization and delivery of public services in Asia", *Policy and Society*, Vol. 32, pp. 7–21
- Halaskova, M & Halaskova R, 2014, Impacts of Decentralization on the Local Government Expenditures and Public Services in the EU Countries, *Journal Of Local Self-Government*, Vol. 12, No. 3, pp. 623-642
- Hansen, M. B. (2011). Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration*, 89(2), 285–306.

- Hartoyo, N. (2015, January 22). *Optimalisasi aset negara/daerah*. Retrieved May 19, 2015, from Badan pendidikan dan pelatihan keuangan kementerian keuangan: <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/149-artikel-kekayaan-negara-dan-perimbangan-keuangan/19685-optimalisasi-aset-negara-daerah>
- Hood, C, 1991, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19
- _____, 2001 "Public Management, New", in Smelser, NJ & Baltes, PB, (eds) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier Science pp. 12553 – 12556
- Indonesia, K. K. (2013). *Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasa 1 Ayat 4*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Indonesia, R. (2004). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia, R. (2004). *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Indonesia, R. (2004). *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Lamp. (Lampiran) III, Permendagri (Peraturan Menteri dalam Negeri) No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Osborne, SP, Radnor, Z, & Nasi, G, 2012, "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach", *American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 2, pp. 135–158
- Pearce, J. A., & Robinson Jr., R. B. 2003, *Strategic Management: Formulation, Implementation and Control*. 8th Edition, McGraw-Hill Companies Inc., New York
- Pergub (Peraturan Gubernur) DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) No. 26 Tahun 2014 tentang Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015

- Pollitt, C. and Bouckaert, G, 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Reginato, E., Paglietti, P., & Fadda, I. (2011). Formal or substantial innovation: Enquiring the internal control system reform in the Italian local government. *International Journal of Business and Management*, 6(6), 3–15.
- Smith, BC, 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London, Gallen and Unwin. Ltd.,
- Sumarto, M, 2014, *Perlindungan Sosial dan Klientelisme: Makna Politik Bantuan Tunai dalam Pemilihan Umum*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
- Sugiyama NB 2011, 'The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas', in *Global Social Policy* Vo. 2, No. 3, pp. 250–278
- UU (Undang-undang) No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- UU No. 25 Tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU No. 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik
- Virtanen, P & Stenvall, J. 2014, The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New Public Management's unfinished trajectory?, *The International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 10 No. 2, pp. 91-107
- Yogyakarta, P. D. (2012-2014). *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban*. Yogyakarta: Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Yogyakarta, P. D. (2013). *Perauran Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2017*. Yogyakarta: Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.