

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta adalah salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki hak keistimewaaan. Hak keistimewaan tersebut diperoleh berdasarkan historis Yogyakarta sehingga masuk dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yogyakarta dulunya adalah wilayah kerajaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang bergabung dan masuk ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pada 17 Agustus 1945 Yogyakarta memberi sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan NKRI (UU No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta). Daerah Istimewa Yogyakarta telah mendapat pengakuan sejak masa penjajahan dari dunia internasional, baik pada masa kependudukan Belanda hingga kependudukan Jepang. Bahkan Daerah Istimewa Yogyakarta bisa saja menjadi sebuah negara merdeka setelah Jepang meninggalkan Indonesia karena Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat itu telah mempunyai sistem pemerintahan, wilayah dan juga penduduk sendiri (Endriatmo, 2009 : 86).

Volksgemeenschappen dan *inlandsche gemeente* adalah daerah otonom yang dibiarkan mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya sendiri (Huda, 2013 : 11). Hak mengenai keisimewaan pada zaman Belanda dikenal degan istilah *Zelfbesturende Landschappen* (Huda, 2013 : 136). Sedangkan Jepang menyebutnya dengan Koti/Kooti (Endriatmo, 2009 : 107). Sebagai imbalannya maka Provinsi

Yogyakarta diberi hak keistimewaan dan diberi gelar Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengenai pengajuan status keistimewaan Yogyakarta, pemerintah pusat merespon dengan membuat rancangan maklumat No. 18 tahun 1946 yang menjadikan Yogyakarta sebagai Daerah Yogyakarta tanpa embel-embel istimewa (Endriatmo, 2009 : 45). Dinamika hubungan antara daerah Yogyakarta dan Negara RI pasca proklamasi kemerdekaan lah yang kemudian memberikan ruang bagi hadirnya status keistimewaan pada daerah Yogyakarta (Rozaki, dkk, 2003 : 18).

Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk dari hasil perjanjian Giyanti pada 1755. Perjanjian itu merupakan konsesi damai menyusul pecahnya perang suksesi Jawa yang berlangsung sejak lima belas tahun silam. Dalam history of Java, pada tahun 1755 Masehi, mangkubumi dengan khidmad diproklamirkan oleh Gubernur Belanda (Endriatmo, 2009 : 33). Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai suatu pemerintahan yang berasal dari pemerintahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Praja Paku Alaman sebagai suatu entitas filosofis yang dibentuk dan didirikan oleh *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwana Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping I Ing Ngayogyakarta Hadiningrat yang Pertama, Al Awwal* (Huda, 2013 : 133). Dengan memperhatikan Amanat 30 Oktober 1945, dapat dilihat bahwa (Rozaki, dkk 2003 : 25) :

- 1) Di Yogyakarta terdapat satu daerah istimewa dengan nama Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia.
- 2) Terdapat dua kepala daerah, yaitu Sultan HB IX dan Paku Alam VIII yang kedua-duanya memiliki status yang sama sebagai Kepala

Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, posisi keduanya sederajat dan tidak hierarkis. Dalam konteks ini maka tidak ditemukan aturan yang menyatakan bahwa yang satu sebagai kepala daerah dan yang lain sebagai wakil kepala daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta selalu dipimpin oleh seorang raja dengan gelar Sultan yang sekaligus menjabat sebagai gubernur. Gelar SULTAN tersebut sangat erat dengan sejarah terciptanya keistimewaan bagi Yogyakarta. Setiap raja yang bertahta selalu bergelar SULTAN, diambil dari bahasa Arab yang dahulu dikenal sebagai Negara Ngerum, SULTHON. Gelar Sultan memberi makna bahwa raja Ngayogyakarta Hadiningrat bukan hanya menekankan aspek ke-Tuhanan saja tetapi menekankan pula aspek keduniaan dengan menyeimbangkan aspek *Habluminallah* dengan *Habluminannas* (Huda, 2013 : 133-134). Aspek tersebut yang membuat warga Daerah Istimewa Yogyakarta ingin mempertahankan gelar keistimewaan, salah satunya dengan dipimpin langsung oleh Sultan-nya. Pembangunan yang terjadi di Indonesia hakekatnya adalah ingin membangun manusianya. Dalam membangun manusia tersebut tidak lepas dari unsur agama dan budaya (nasional.kompas.com pada 20 Januari 2016).

Konsep budaya Ngayogyakarta Hadiningrat tidak bisa dipisahkan dari aspek religi-spiritualitas dan fasik-lahiriah yang dapat diidentikkan dengan konsep madani atau *civil society*. Konsep budaya Ngayogyakarta Hadinigrat senantiasa menekankan kehidupan yang guyup, rukun dan harmois serta meghormati hak-hak, perbedaan dan keyakinan orang lain (pluralisme) sebagaimana kehidupan masyarakat jawa pada umumnya (Huda, 2013 : 135). Hal ini yang membuat

Yogyakarta mendapat pengakuan keistimewaannya bukan hanya dari segi historis namun juga dari segi kebudayaan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui keistimewaan DIY sejak munculnya pengaturan tentang Daerah Istimewa yang muncul sejak diberlakukannya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta sebenarnya sudah lahir sejak dalam kancah revolusi melalui proses antara tanggal 5 September 1945 sampai 18 Mei 1946. Tetapi secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta baru terjadi pada saat dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950 yang mengukuhkan dan menegaskan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta setingkat dengan Propinsi (Huda, 2013 : 148-149). Meskipun sebenarnya pada tahun 1948 DIY telah diakui dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1948 pasal 23 dan 24. UU No 3 Tahun 1950 kemudian diubah dan ditambah sehingga menjadi UU No. 19 Tahun 1950 yang kemudian diubah kembali dengan UU No. 9 Tahun 1955.

Selanjutnya pada UU No 1 tahun 1957 mengenai pokok-pokok pemerintahan daerah, disebutkan bahwa syarat untuk menjadi sebuah Daerah Istimewa adalah daerah yang berkedudukan sebagai daerah swapraja dan dengan mengingat pentingnya posisi daerah tersebut dalam kepentingan nasional dan perkembangan masyarakat. UU ini mengatur daerah istimewa lebih rinci daripada UU No 22 Tahun 1948 karena menegaskan daerah berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Namun setelah digantikan dengan UU No 5 Tahun 1974 kewenangan tersebut mulai pudar karena pada masa Orde Baru desentralisasi

dibatasi dan cenderung sentralistik. Keberadaan daerah istimewa semakin miris dengan dikeluarkannya UU No 22 Tahun 1999 yang dimana semua daerah diberlakukan sama. Baru pada tahun 2004 keberadaan daerah istimewa mulai dimunculkan kembali dengan diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 sebagai pengganti atas UU No 22 Tahun 1999. Namun hanya tinggal daerah istimewa Aceh dan Yogyakarta yang masih dipertahankan.

Mulai tahun 2007 Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan RUU untuk mengatur sekaligus melindungi hak keistimewaannya. Baru pada tahun 2012 RUU tersebut disahkan menjadi UU No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal terpenting dalam UU No 13 Tahun 2012 ada 5 hal pokok meliputi :

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

Kebudayaan diatur dalam Pasal 31 ayat (1) : Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang

mengakar dalam masyarakat [DIY. Ketentuan](#) mengenai pelaksanaan kewenangan kebudayaan diatur dalam perda.

Hal yang paling menonjol dari Yogyakarta sehingga disahkannya UU Keistimewaan adalah dari sektor budaya yang tidak terlepas dari histori Kerajaan Mataram Islam. Daerah Istimewa Yogyakarta menyimpan banyak potensi kebudayaan. Namun seiring berjalannya waktu kebudayaan tersebut mulai lekang tergerus jaman. Dengan adanya Dana Keistimewaan untuk sektor kebudayaan diharapkan dapat melestarikan kebudayaan sehingga image “Jogja Kota Budaya” tidak hilang dan hanya menjadi kenangan.

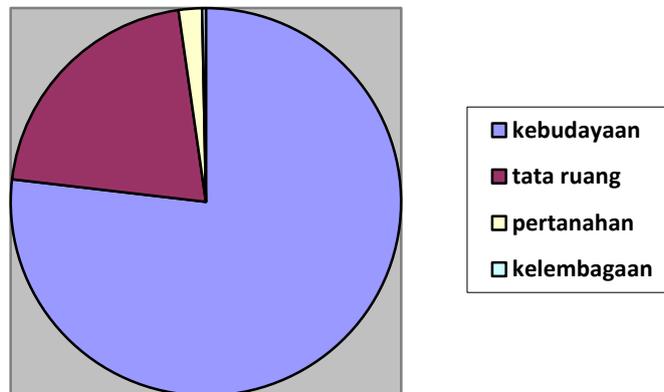
Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Danais adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer Lainnya. Danais merupakan bentuk pengakuan Negara atas desentralisasi asimetris yang dimiliki Yogyakarta karena keistimewaannya.

Pencairan Dana Keistimewaan di DIY berbeda dengan daerah lainnya seperti Aceh dan Papua. Di Yogyakarta Dana Keistimewaan dapat dicairkan jika sudah ada program dan kemudian diserahkan kepada Sulthan selaku Gubernur DIY agar jelas keperuntukannya. Gubernur DIY mengajukan usulan rencana kebutuhan Danais kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait dengan tembusan kepada Menteri dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

(jdih.kemenkeu.go.id, 2013). Rencana kebutuhan Danais mengacu pada Perdas, RKPD, dan RPJMD.

Namun, pada kenyataannya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan anggaran Danais tanpa membuat rencana program terlebih dahulu sehingga banyak program yang terkesan dipaksakan dan disambungkan dengan Danais. Terbatasnya waktu penyerapan Danais menjadi alasan sehingga menyebabkan sejumlah program dipaksakan agar bisa menghabiskan dana ratusan miliar rupiah. Misalnya, sosialisasi penyakit malaria di Kulon Progo berbasis kebudayaan lewat pagelaran wayang kulit (dikutip dari Maharani dalam tempo.co 11 Desember 2013).

Urusan kebudayaan adalah sektor yang paling menarik untuk diamati karena sektor tersebut mendapat alokasi Danais pada tahun 2014 dan 2015 yang paling banyak. Dari total perolehan Danais tahun 2014 yakni 523 M urusan kebudayaan mendapat porsi 375,1 M (dikutip dari Anugraheni dalam tribunjogja.com pada 16 Januari 2014). Sedangkan tahun 2015 sebesar Rp 547,5 M, alokasi untuk urusan kebudayaan sebesar Rp 420,8 M, urusan tata ruang Rp 114,4 M, urusan pertanahan Rp 10,6 M, dan urusan kelembagaan Pemda DIY Rp 1,7 M (dikutip dari Hasanudin dalam harianjogja.com 10 Maret 2015).



Gambar 1.1
Alokasi dana keistimewaan tahun 2015

Namun, urusan kebudayaan juga sektor yang penyerapannya kurang optimal. Alasan kurang optimalnya penyerapan Dana Keistimewaan tersebut karena regulasi dari pemerintah pusat. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta masih dipersulit pemerintah pusat dalam mendapatkan dana keistimewaan yang menjadi haknya. Turunnya pun selalu telat, hingga tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Setelah turun, dana bukan hanya tidak dapat dimanfaatkan secara optimal, tapi juga tidak dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara langsung (dikutip dari Anggriawan dalam news.okezone.com pada 6 Februari 2015). Dana Keistimewaan DI Yogyakarta tahun 2015 yang dialokasikan sebesar Rp 547 miliar belum mulai dicairkan hingga pekan keempat Februari (dikutip dari Dardias dalam harian-kompas.com pada 25 Februari 2015). Sejumlah dinas pemerintah Yogyakarta mengakui mepetnya tahun anggaran membuat penggunaan dana keistimewaan yang merupakan hibah dari Pemerintah DIY tak dimanfaatkan secara

maksimal (dikutip dari Wicaksono dalam nasional.tempo.co pada 13 Desember 2013).

Turunnya Dana ini justru menimbulkan masalah baru, terutama pada urusan Kebudayaan. Kelompok yang menamakan dirinya Masyarakat Seni dan Budaya Yogyakarta menolak draft Cetak Biru Pembangunan Kebudayaan DIY yang tengah disusun Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Penyusunan draft Cetak Biru Pembangunan Kebudayaan DIY itu dilakukan secara terburu-buru dan tidak melibatkan para pemangku kepentingan kebudayaan di DIY (dikutip dari Fadji dalam nasional.tempo.co pada 31 Januari 2015). Even akbar yang bertajuk Festival Lima Kampung adalah salah satu contoh bentuk kritik terhadap sasaran Dana Keistimewaan yang belum sampai menyentuh level paling bawah. Tujuan diselenggarakannya [Festival](#) Lima [Kampung](#) ini adalah untuk, mencari, merevitalisasi dan meneguhkan kembali karakter kampung yang nilainya mulai luntur dalam tatanan masyarakat, sehingga entitas dan identitas kampung dapat terangkat kembali. Festival ini diikuti lima kampung yang berasal dari empat kabupaten/kota di DIY yaitu [Kampung](#) Duri, Desa Tirtomartani, Kalasan, kemudian [Kampung](#) Sanggrahan Banjaroya, Kalibawang, serta [Kampung](#) Jelok, Beji, Pathuk, Gunungkidul. Berikutnya [Kampung](#) Gilang, Gilangharjo, Pandak, Bantul dan terakhir [Kampung](#) Sorosutan, Umbulharjo (dikutip dari Ferri dalam tribun Jogja.com pada 2 November 2015).

Selain itu, nasib para seniman pun belum tersejahterakan dengan adanya Dana Keistimewaan. Bahkan mereka harus menanggung hutang setiap kali

menyelenggarakan even. Sejumlah seniman di Yogyakarta kini harus berutang ratusan juta lantaran dana kegiatan seni dan budaya yang dijanjikan pemerintah belum cair seluruhnya. Padahal acara dan pementasan sudah rampung. Misalnya, Paguyuban Teater Yogyakarta. Dari dana sebesar Rp 750 juta, pemerintah baru mencairkan Rp 100 juta. Akibatnya, paguyuban harus menanggung utang untuk membayar honor pemain dan sewa perlengkapan pementasan hingga Rp 650 juta. Nasib serupa juga dialami oleh panitia Festival Kesenian Yogyakarta. Mereka harus menanggung utang untuk pembayaran sewa perlengkapan acara hingga Rp 230 juta. Dua kegiatan itu bernaung di bawah Dinas Kebudayaan. Uniknya, kegiatan kebudayaan yang bernaung di bawah Dinas Pariwisata yang relatif lancar pembayarannya (dikutip dari Zakaria dalam m.tempo.co pada 17 November 2014).

Upaya untuk meneguhkan dan memperkuat posisi kebudayaan lokal, dalam bahasa melestarikan kebudayaan lokal sebagai kekayaan bangsa patut dihargai dan didukung. Namun kini ditengah arus kebudayaan yang demikian cepat dan sangat deras menggempur hampir semua refensi-refrensi nilai-nilai kebudayaan, melihat otoritas tradisional sebagai pusat yang paling dapat mengendalikannya adalah sesuatu yang agak terlalu percaya diri (Endriatmo, 2009 : 248). Dengan adanya Dana Keistimewaan diharapkan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat membangkitkan kembali nilai-nilai budaya lokal yang sudah hampir tergerus zaman. Nasib pegiat seni semakin lambat laun semakin terabaikan dengan minimnya animo masyarakat untuk menanggapi kesenian lokal dan cenderung mengikuti trend lebih memilih budaya luar. Butuh peran secara langsung dari

pemerintah guna menyelamatkan keistimewaan Yogyakarta khususnya di bidang seni budaya.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki empat kabupaten dan satu kota madya. Salah satu dari empat kabupaten tersebut adalah Kulon Progo. Kulon Progo adalah kabupaten di barat Yogyakarta. Kabupaten Kulon Progo dengan ibu kota Wates memiliki luas wilayah 58.627,512 ha (586,28 km²), terdiri dari 12 kecamatan 87 desa, 1 kelurahan dan 917 dukuh. Dengan jumlah penduduk pada sensus tahun 2010 sejumlah 388.869 jiwa (kulonprogokab.go.id).

Kabupaten Kulon Progo terbentuk pada tanggal 15 Oktober 1951. Sebelumnya wilayah Kulon Progo terdiri atas dua kabupaten yaitu Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Adikarta yang merupakan wilayah dari Kadipaten Pakualaman. Sebelum Perang Diponegoro di daerah Negaragung, termasuk di dalamnya wilayah Kulon Progo, belum ada pejabat pemerintahan yang menjabat di daerah sebagai penguasa. Pada waktu itu roda pemerintahan dijalankan oleh pepatih dalem yang berkedudukan di Ngayogyakarta Hadiningrat (kulonprogokab.go.id).

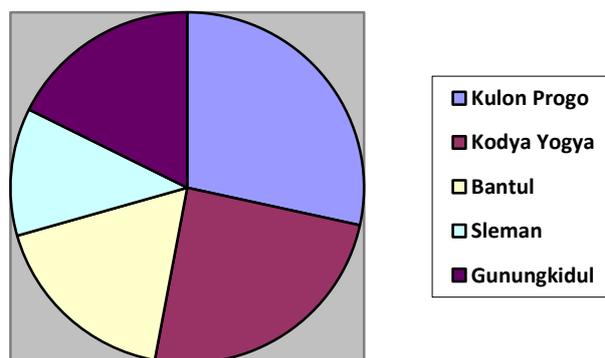
Di daerah selatan Kulon Progo ada suatu wilayah yang masuk Keprajan Kejawen yang bernama Karang Kemuning yang selanjutnya dikenal dengan nama Kabupaten Adikarta. Menurut buku 'Vorstenlanden' disebutkan bahwa pada tahun 1813 Pangeran Notokusumo diangkat menjadi KGPA Ario Paku Alam I dan mendapat palungguh di sebelah barat Sungai Progo sepanjang pantai selatan yang dikenal dengan nama Pasir Urut Sewu. Oleh karena tanah pelungguh itu letaknya

berpencaran, maka sentono ndalem Paku Alam yang bernama Kyai Kawirejo I menasehatkan agar tanah pelungguh tersebut disatukan letaknya. Dengan satukannya pelungguh tersebut, maka menjadi satu daerah kesatuan yang setingkat kabupaten. Daerah ini kemudian diberi nama Kabupaten Karang Kemuning dengan ibu kota Brosot (kulonprogokab.go.id).

Pada 5 September 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah beliau yaitu Kasultanan dan Pakualaman adalah daerah yang bersifat kerajaan dan daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Pada tahun 1951, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII memikirkan perlunya penggabungan antara wilayah Kasultanan yaitu Kabupaten Kulon Progo dengan wilayah Pakualaman yaitu Kabupaten Adikarto. Atas dasar kesepakatan dari Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII, maka oleh pemerintah pusat dikeluarkan UU No. 18 tahun 1951 yang ditetapkan tanggal 12 Oktober 1951 dan diundangkan tanggal 15 Oktober 1951. Undang-undang ini mengatur tentang perubahan UU No. 15 tahun 1950 untuk penggabungan Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarto dalam lingkungan DIY menjadi satu kabupaten dengan nama Kulon Progo yang selanjutnya berhak mengatur dan mengurus rumah-tanganya sendiri. Undang-undang tersebut mulai berlaku mulai tanggal 15 Oktober 1951. Secara yuridis formal Hari Jadi Kabupaten Kulon Progo adalah 15 Oktober 1951, yaitu saat diundangkannya UU No. 18 tahun 1951 oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia. Selanjutnya pada tanggal 29 Desember 1951 proses administrasi penggabungan telah selesai dan pada tanggal 1 Januari 1952, administrasi

pemerintahan baru, mulai dilaksanakan dengan pusat pemerintahan di Wates (kulonprogokab.go.id).

Kabupaten Kulon Progo termasuk Kabupaten dengan jumlah kemiskinan terbanyak di Yogyakarta bedampingan dengan Kabupaten Gunungkidul. Indeks Kemiskinan Masyarakat (IKM) tahun 2005 menyebutkan angka 25,11 persen untuk kabupaten Kulon Progo (Endriatmo, 2009 : 239). Selain memiliki prosentase IKM yang tinggi, Kulon Progo juga merupakan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terendah yaitu rata-rata 20 M tiap tahunnya (Endriatmo, 2009 : 241). Namun untuk pendistribusian Dana Keistimewaan urusan Kebudayaan tahun 2014 dan 2015, Kabupaten Kulon Progo mendapat porsi tertinggi yaitu tahun 2014 sebesar 29 M dan 2015 sebesar Rp 33 M, sedangkan Kota Yogyakarta Rp 25 M, Kabupten Gunungkidul Rp 18 M, Kabupaten Sleman Rp 12 M dan Kabupaten Bantul Rp 18 M (dikutip dari Mukhijab dalam pikiran-rakyat.com pada 11 Januari 2015).



Gambar 1.2
Perolehan Dana Keistimewaan Urusan Kebudayaan Tiap Kabupaten

Tari angguk adalah tarian tradisional “icon” dari Kabupaten Kulon Progo. Tarian angguk muncul sejak jaman Belanda berkuasa. Tarian ini diciptakan untuk menunjukkan rasa syukur kepada Tuhan setelah panen padi. Tari angguk menggunakan busana yang mirip dengan busana serdadu Belanda pada jaman penjajahan. Tari angguk terdiri dari dua macam tarian, yaitu : (1) Tari Ambyakan, tarian ini dimainkan oleh banyak penari dan terdiri dari tari bakti, tari srokal, dan tari penutup. (2) Tari Pasangan, tarian ini dimainkan secara berpasangan dan terdiri dari delapan macam yaitu : tari mandaroka, tari kamudaan, tari cikalo ado, tari layung-layung, tari intik-intik, tari saya-cari, tari jalan-jalan, dan tari tari robisari (www.negerikuindonesia.com). Tarian ini mengambil cerita dari Serat Ambiyu dengan kisah Umarmoyo-Umarmadi dan Wong Agung Jayengrono. Berdurasi 3 sampai 7 jam (kulonprogokab.go.id).

Kabupaten Kulon Progo terdapat banyak kelompok tari angguk. Namun hanya ada beberapa yang terkenal. Ini adalah tugas untuk pemerintah kabupaten Kulon Progo agar semakin banyak kelompok tari angguk yang dikenal oleh publik sehingga menambah minat pariwisata di kabupaten Kulon Progo. Selain untuk menambah minat pariwisata yang diharapkan juga dapat menambah PAD (Pendapatan Asli Daerah) untuk daerah tersebut dan juga kesejahteraan bagi pegiat seni tari angguk.

Dengan melihat data diatas diharapkan terjadi perubahan terutama pada keberlangsungan budaya seni tari angguk di Kabupaten Kulon Progo dan kesejahteraan pegiat seni didalamnya. Perubahan tersebut tidak akan terjadi bila pemerintah Kabupaten Kulon Progo campur tangan dengan membuat kebijakan

yang pro dengan kesejahteraan khususnya pegiat kesenian tari angguk. Pada era desentralisasi ini sudah seharusnya pemerintah Kulon Progo berhak menentukan kebijakannya, termasuk kebijakan fiskal daerahnya. Lembaga lokal sudah seharusnya dapat menikmati otonomi politis maupun keuangan. Keberadaan pemerintahan yang terdesentralisasi seharusnya mampu untuk memunculkan sumberdaya mereka sendiri dan melaksanakan aktivitas yang berhubungan dengan pembangunan sendiri (Aziz, 2003 : 5-6). Adanya Dana Keistimewaan tersebut semestinya digunakan dengan tepat agar kesenian dan kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo semakin maju dan masyarakat pegiat seni dan budaya juga semakin sejahtera. Majunya seni dan kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo diharapkan semakin memajukan sector industri pariwisata sehingga memberikan subangsih yang cukup besar pada PAD di Kulon Progo dan dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Sudah sepantasnya jika keistimewaan Yogyakarta dapat dinikmati dan mensejahterakan warga Yogyakarta.

Penggunaan Dana Keistimewaan yang tepat secara efektif dan efisien diharapkan dapat menjadi solusi mengenai permasalahan budaya yang semakin pudar ini. Sudah seharusnya keistimewaan ini dapat dinikmati oleh warga Yogyakarta. Cita – cita keistimewaan Yogyakarta tentunya tidak ditujukan untuk meromantisir masa lalu. Karena konstuksi keistimewaan akan benar-benar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan keistimewaan, jika sesuai dengan prinsip “Tahta Untuk Rakyat” maka “Keistimewaan Juga Harus Untuk Rakyat” (Endriatmo, 2009 : 249).

Disahkannya UU Keistimewaan tersebut juga diiringi desentralisasi fiskal berupa Dana Keistimewaan guna menyokong 5 hal pokok keistimewaan. Desentralisasi fiskal mencakup pemberian wewenang lebih besar sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah (Sjafrizal, 2014 : 109). Maka, berdasarkan uraian diatas penulis sangat tertarik untuk mengulas lebih dalam tentang penggunaan Dana Keistimewaan terutama pada urusan kebudayaan sehingga terdorong untuk menulis **“Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014-2015 (Studi Kasus Kelompok Kesenian Tari Angguk)”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana efektivitas Dana Keistimewaan urusan kebudayaan terhadap kelompok tari angguk di Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2014-2015?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui seperti apakah keefektivitasan peranan dan penggunaan Dana Keistimewaan urusan kebudayaan terhadap kelompok tari angguk di Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2014-2015.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, untuk memperkaya kajian ilmu pengetahuan khususnya pada bidang Ilmu Pemerintahan yang terkait dengan efektivitas penggunaan Dana Keistimewaan khususnya di bidang kebudayaan seni tari angguk.

2. Secara Praktis, dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dalam upaya menjaga keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan khususnya pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam penggunaan Dana Keistimewaan urusan kebudayaan kedepannya.

E. Studi Terdahulu

Pada penelitian ini penulis mengacu pada studi atau penelitian yang pernah ditulis penulis lain sebelumnya. Terdapat penelitian serupa terdahulu yang membahas tentang Evaluasi Dana Keistimewaan. Pertama penulis mengacu pada Tesis yang pernah ditulis oleh Sakir (2014), program studi magister ilmu pemerintahan, program pascasarjana UMY. Tesis tersebut berjudul “Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014”. Hasil tesis Sakir 2014 mengungkapkan bahwa Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; dan Urusan Kelembagaan implementasinya sudah maksimal. Apabila dilihat dari segi jumlah anggaran dan program/kegiatan kedua urusan keistimewaan tersebut lebih sedikit dibandingkan dengan urusan kewenangan keistimewaan yang lain. Sementara Urusan Kebudayaan, Urusan Pertanahan, dan Urusan Tata Ruang dalam implementasinya kurang maksimal. Realisasi serapan anggaran dan realisasi capaian fisik tidak maksimal. Oleh karena itu, secara keseluruhan implementasi kebijakan anggaran dana keistimewaan Yogyakarta kurang.

Pada penelitian lain yang dilakukan M. Khotman Annafie, Magister Ilmu Pemerintahan UMY 2016, menghasilkan tesis dengan judul “Kelembagaan

Otonomi Khusus (Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa pilar regulatif dalam penelitian ini diukur dengan indikator adanya aturan atau Perda yang berkaitan dengan nilai kebudayaan, sanksi dan monitoring. Regulatif sebagai faktor pendukung pelaksanaan nilai-nilai budaya mampu mendorong semua elemen dalam lembaga dan juga kelompok masyarakat agar mengaplikasikan nilai-nilai kebudayaan dalam kehidupan sehari-hari. Evaluasi dalam kelembagaan Otsus bidang Kebudayaan telah dilakukan dengan mengeluarkan Perda tentang pelestarian Budaya di DIY. Guna melaksanakan kebijakan maka lembaga Otsus bidang Kebudayaan memiliki tanggungjawab yang telah dibebankan kepadanya seperti 1) Perumusan kebijakan teknis urusan kebudayaan; 2) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya penanda keistimewaan Yogyakarta; 3) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem budaya sesuai filsafat Kasultanan dan Kadipaten maupun di luar Kasultanan dan Kadipaten; 4) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem sosial yang hidup di masyarakat DIY. Sementara itu pilar cultural dapat dilihat dari budaya lokal, kategori, tipikasi dan skema lembaga. Budaya lokal yang diadopsi dalam pemerintahan di DIY adalah budaya hamemayu hayuning bawana.

Penelitian yang dilakukan Darmastuti Arum Sekarini (2016), jurusan administrasi negara UGM dalam skripsinya yang berjudul “Analisis Kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam Pengelolaan Dana Keistimewaan Tahun 2014” mengukur kinerja dinas tersebut dengan 3 indikator.

- 1) produktifitas
- 2) responsivitas
- 3) responsibilitas

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa produktivitas Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta masih sangat rendah, selain itu juga tingkat Responsivitas Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta menjadi rendah karena kehati-hatian dalam pengelolaan Dana Keistimewaan. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan cenderung lebih responsible karena masih sangat berhati-hati dalam penggunaan Dana Keistimewaan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan Beda Aruna Pradana (2015), jurusan Akuntansi UGM dalam skripsinya yang berjudul “Analisis Sistem Pengendalian Dana Keistimewaan Bidang Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Penelitian ini dilakukan berdasarkan periode dari 2013 hingga 2015. Berdasarkan penelitiannya tersebut diperoleh 8 point yaitu : 1. Tidak terjadi penyimpangan atau pelanggaran pada prosedur pengelolaan yang dilakukan oleh Dinas Kebudayaan DIY . 2. Dinas Kebudayaan DIY melakukan manajemen lebih pada realisasi kegiatan atau program, sebagai akibat perbedaan harga barang dan jasa antara harga pasar dan standar pemerintah. 3. Belum ada realisasi atas evaluasi pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan dalam menekan dan mengendalikan 28 KPA di DIY. Sehingga pengelolaan masih dalam bentuk yang lama. 4. Kapabilitas sumber daya manusia Dinas Kebudayaan DIY belum memenuhi Efektivitas dan efisiensi pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan. Hal tersebut terjadi akibat kompetensi pendidikan sumber daya manusia Dinas Kebudayaan yang kurang

sesuai dengan tugasnya 5. Dinas Kebudayaan DIY belum mampu mencapai target pemenuhan kegiatan dan program kebudayaan. Capaian 57% dirasa belum dinilai baik. Hasil tersebut mempertanyakan antara porsi anggaran yang besar dengan capaian yang kurang memuaskan 6. Monitoring dan evaluasi pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan oleh Dinas Kebudayaan DIY sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan. Namun hasil evaluasi belum terjabarkan dan direalisasikan 7. Ketersediaan informasi pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan tidak sepenuhnya terpublikasi melalui website yang mudah diakses oleh masyarakat. Sehingga dapat menimbulkan persepsi negatif tentang transparansi dana keistimewaan bidang kebudayaan 8. Informasi mengenai standar dan kinerja Dinas Kebudayaan DIY terhadap pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan belum sepenuhnya terpublikasikan. Hanya terdapat beberapa informasi mengenai kinerja, sehingga dapat menimbulkan persepsi negatif dari masyarakat.

Kemudian penelitian yang dilakukan Sartika Intaning Pra (2016), S2 Ilmu Hukum UGM. Dalam tesisnya yang berjudul “Pengaturan dan Pengelolaan Keuangan Urusan Kebudayaan Sebagai Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta”. Dalam penelitiannya penulis menyimpulkan bahwa dana keistimewaan sulit untuk disalurkan karena Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengalami kesulitan untuk menentukan manakah urusan kebudayaan yang merupakan urusan keistimewaan. Kemudian dalam proses penyaluran dana keistimewaan, tahap I paling cepat baru bisa disalurkan pada bulan Maret, sehingga praktis Dinas Kebudayaan tidak mempunyai agenda kegiatan/program kebudayaan pada bulan

Januari-Februari. Pada dua bulan tersebut, kegiatan Dinas Kebudayaan adalah membuat laporan, sedangkan kementerian melakukan verifikasi. Hal tersebut membuat waktu menyerap dana keistimewaan dalam 1 (satu) tahun anggaran hanya selama 10 (sepuluh) bulan.

Tabel 1.1
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	Sakir (2014)	Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014	Realisasi serapan anggaran dan realisasi capaian fisik tidak maksimal. Secara keseluruhan implementasi kebijakan anggaran dana keistimewaan Yogyakarta kurang.
2	M. Khotman Annafie (2016)	Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa pilar regulatif dalam penelitian ini diukur dengan indikator adanya aturan atau Perda yang berkaitan dengan nilai kebudayaan, sanksi dan monitoring.
3	Darmastuti Arum Sekarini (2016)	Analisis Kinerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam Pengelolaan Dana Keistimewaan Tahun 2014	Produktivitas Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta masih sangat rendah, selain itu juga tingkat Responsivitas Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta menjadi rendah karena kehati-hatian dalam pengelolaan Dana Keistimewaan.
4	Beda Aruna Pradana (2015)	Analisis Sistem Pengendalian Dana Keistimewaan Bidang Kebudayaan DIY	Megukur kinerja Dinas Kebudayaan dengan 8 point penilaiam.
5	Sartika Intaning Pra (2016)	Pengaturan dan Pengelolaan Keuangan Urusan Kebudayaan Sebagai Urusan Pemerintahan	Dana keistimewaan sulit untuk disalurkan karena Pemerintahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengalami kesulitan untuk menentukan

		Konkuren dan Urusan Keistimewaan di DIY	manakah urusan kebudayaan yang merupakan urusan keistimewaan.
--	--	--	--

Penelitian yang ditulis Sakir pada penelitiannya meneliti Dana Keistimewaan dari keseluruhan urusan yang dinanai dana keistiewaan. Penelitiannya lebih mengarah pada implementasi kebijakannya. Penelitian M. Khotman Anafie meneliti lembaga dan regulasinya untuk mengukur indikator dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan. Penelitian Darmastuti memfokuskan pada produktifitas Dinas Kebudayaan dan Pariwisata kota Yogyakarta. Penelitian yang dilakukan Beda Aruna menganalisis Dinas Kebudayaan DIY dengan 8 indikator pengukuran. Penelitian Sartika Intaning meneliti kendala yang dialami sehingga Dana Keistimewaan sulit disalurkan. Sedangkan penelitian yang ditulis penulis pada skripsinya kali ini lebih memfokuskan keefektivitasan Dana Keistimewaan yang dikelola Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga di Kabupaten Kulon Progo untuk kesenian tari angguk. Penulis menggunakan metode Deskriptif Kualitatif dalam penelitiannya.

F. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah sebuah dasar atau pedoman didalam melakukan penelitian. Teori menerangkan suatu fenomena yang menjadi fokus penelitian dan digunakan untuk menyusun konsep serta fakta dalam suatu pola yang logis untuk hasil penelitian. Teori merupakan seperangkat preposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis atau dengan lainnya dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai

wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati (Moleong, 2011 : 34).

Teori dasar terjadi pada waktu pembentukan suatu proses melalui suatu kegiatan analisis yang dinamis (Strauss, 1997 : 162). Dengan demikian maka teori adalah serangkaian konsep, definisi, dan preposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena pada umumnya. Penggunaan teori penting kiranya dalam menelaah suatu masalah atau fenomena yang terjadi sehingga fenomena tersebut dapat diterangkan secara eksplisit dan sistematis.

Teori yang *grounded* adalah teori yang diperoleh secara induktif dari penelitian tentang fenomena yang dijelaskannya. Karenanya, teori ini ditemukan, disusun, dan dibuktikan untuk sementara melalui pengumpulan data yang sistematis dan analisis data yang berkenaan dengan fenomena itu. Dengan demikian, pengumpulan data, analisis, dan teori saling terkait dalam hubungan timbal balik (Strauss, 2003 : 10).

Jadi, berdasar pemahaman tersebut maka dalam Evaluasi Pemanfaatan Dana Keistimewaan Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014-2015 akan dipaparkan hal – hal sebagai berikut :

1. Efektivitas

Efektivitas biasanya digunakan untuk menunjukkan pada taraf hasil. Efektivitas biasanya dikaitkan bahkan disamakan dengan efisien, padahal keduanya memiliki pengetahuan yang berbeda.

Efektivitas lebih menekankan pada hasil yang dicapai sedangkan efisien lebih menekankan pada cara mencapai hasil dengan membandingkan antara input dan output. Kedua istilah tersebut sering digunakan dalam rangka untuk mencapai tujuan pada suatu organisasi.

Menurut Drucker dalam Mutiarin (2014 : 14), efektivitas berarti melakukan sesuatu yang benar, sedangkan efisiensi melakukan sesuatu dengan benar. Efektivitas berarti sejauh mana kita mencapai tujuan, sementara efisiensi berarti bagaimana kita mengelola sumber daya yang ada dengan cermat. Efektif lebih mengarah pada pencapaian sasaran, sementara efisien mengarah pada kemampuan menggunakan sumber daya yang ada secara baik atau tidak berlebihan untuk mencapai produktivitas yang tinggi.

Efektivitas dalam program pembangunan kesejahteraan masyarakat dapat dirumuskan sebagai tingkat perwujudan sasaran yang menunjukkan sejauh mana sasaran program yang telah ditetapkan. Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional (Mutiarin, 2014 : 15). Dalam mengukur dimensi efektivitas perlu dipertimbangkan kriteria-kriteria yang mendukung seperti waktu pelaksanaan, efisien, kepuasan, dan pengembangan. Pertimbangan ini didukung oleh pendapat Gibson (1966 : 50) bahwa kriteria efektivitas yaitu :

- a. Kriteria jangka pendek – produktivitas

- b. Mutu
- c. Efisiensi
- d. Fleksibilitas dan kepuasan
- e. Pengembangan
- f. Kriteria jangka menengah – persaingan
- g. Kriteria jangka panjang – kelangsungan hidup.

Suhana dalam Mutiarin (2014 : 16) mendefinisikan efektivitas sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Penilaian efektivitas program perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauhmana manfaat dan dampak yang ditimbulkan oleh program kepada penerima program.

Menurut Campbell J.P dalam Mutiarin (2014 : 96), pengukuran efektivitas secara umum dan paling menonjol adalah :

- 1) Keberhasilan program;
- 2) Keberhasilan sasaran;
- 3) Kepuasan terhadap program;
- 4) Tingkat input dan output;
- 5) Pencapaian tujuan menyeluruh.

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program – program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya,

secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Efktivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas (Mutiarin, 2014 : 97), yaitu :

- 1) Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
- 2) Mencapai tingkat diatas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
- 3) Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
- 4) Menangani tantangan masa depan.

Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dari dimensi produktivitas, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas, dan waktu.

2. Desentralisasi Asimetris

Menurut UU No 32 Tahun 2004 Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Desentralisasi dipahami sebagai pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintah dari pusat dengan kelompok lain yang masing – masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara (Sukriono, 2010 : 41).

Desentralisasi memunculkan adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintahan lokal), merupakan perbedaan terpenting konsep sentralisasi dan desentralisasi (Syamsuddin, 2005 : 40).

Desentralisasi pada dasarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam desentralisasi terdapat desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris, yang dalam perkembangannya merupakan solusi untuk menghargai dan menghormati keragaman daerah. Dari sudut pandang ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi ialah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah – daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Desentralisasi

muncul karena adanya pengakuan dari penentu kebijaksanaan pemerintahan negara terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil – wakil rakyat di daerah – daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan (Ateng, 2006 : 54).

Muslimin dalam Hendratno (2009 : 64 – 54) mengemukakan 3 (tiga) macam desentralisasi, yaitu :

- 1) Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- 2) Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya subak di Bali;
- 3) Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (antara lain pendidikan dan agama).

Desentralisasi fiskal didefinisikan sebagai penyerahan sebagian dari tanggung jawab fiskal atau keuangan Negara dari

pemerintah pusat kepada jenjang pemerintahan dibawahnya. Desentralisasi fiskal diharapkan dapat memberi manfaat seperti perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pengentasan orang miskin, manajemen ekonomi makro yang lebih baik, serta sistem tata pemerintahan yang lebih baik. Ada banyak faktor yang akan mempengaruhi apakah desentralisasi dapat mengefisiensikan alokasi sumber daya, memperbaiki penyediaan biaya dan sistem pertanggungjawabannya, dan mengurangi korupsi dalam layanan publik (Kumorotomo, 2008 : 1-3).

Desentralisasi Asimetris merupakan suatu model penyelenggaraan pemerintahan lokal yang tercermin dari pengalaman beberapa negara, sebagai sebuah model pembelajaran. Desentralisasi asimetris memiliki tujuan politis yaitu stabilitas, integrasi dan legitimasi bagi suatu pemerintahan nasional. Dengan desentralisasi asimetris daerah – daerah yang memiliki karakteristik khusus baik budaya, agama, suku, etnik, dan bahasa yang dapat menjadi pembentukan semangat sebagai bangsa. Desentralisasi asimetris juga dapat mengeliminir keinginan daerah yang ingin berpisah dari satu kesatuan (Ramses, 2010).

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris didasari kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Menurut Tarlton dalam Huda (2014 : 59) pembeda inti antara desentralisasi biasa dan desentralisasi

asimetris terletak pada tingkat kesesuaian, dan keumuman pada hubungan suatu level pemerintahan daerah dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat.

Tarlton memebagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis yaitu *asimetri de jure* dan *simetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktik asimetris dalam konstitusi. Sedangkan *de facto*, mengacu pada perbedaan praktik nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya, dan ekonomi.

Utomo dalam Huda (2014 : 61) menggaris bawahi pentingnya melihat desentralisasi asimetris sebagai upaya untuk tidak saja melakukan *transfer of political authority* tetapi juga upaya untuk melakukan akomodasi terhadap *cultural diversity*. Desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara cultural bagi daerah yang berkarakter beda.

van Houten dalam Huda (2014 : 62) menyatakan bahwa definisi otonomi yang di kembangkannya memiliki aspek-aspek penting yang perlu diperhatikan. Pertama, definisi tersebut mencakup dua bentuk otonomi : otonomi wilayah dan bentuk-bentuk otonomi non-wilayah. Kedua, didalam definisi tersebut dimunculkan dua bentuk otonomi, yaitu otonomi asimetris dan

otonomi yang berlaku umum. Ketiga, definisi tersebut dikembangkan dari perspektif kelompok etnis atau wilayah yang didasarkan atas etnis.

Maksum dalam Huda (2014 : 62) mendefinisikan otonomi asimetris adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun. Sedangkan menurut Ratnawati dalam Huda (2014 : 63) dengan mengutip pendapat Jacques Bertrand, desentralisasi asimetris dan otonomi luas (khusus) bukan merupakan satu-satunya “obat mujarab” bagi solusi mendasar atas masalah separtisme atau nasionalisme etnis, kecuali bisa dikondisikan dengan upaya-upaya lain yang tepat.

3. Dana Keistimewaan

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disebut Dana Keistimewaan adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer lainnya (jdih.kemenkeu.go.id).

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan

keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta , sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 27 Tahun 2014 : 5).

Dana Keistimewaan DIY adalah dana yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka urusan penyelenggaraan Keistimewaan DIY sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan Negara. Menteri Keuangan menetapkan alokasi Dana Keistimewaan dalam APBN berdasarkan penilaian yang dilakukan atas rencana kebutuhan Dana Keistimewaan yang diajukan oleh Gubernur DIY. Penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dalam 3 tahap melalui tata cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah setelah memenuhi persyaratan dan dokumen pendukung (yogyakarta.bpk.go.id).

4. Kebudayaan

Budaya adalah bentuk jamak dari kata dari kata budi dan daya yang berarti cinta, karsa, dan rasa. Kata budaya sebenarnya berasal dari bahasa **Sanskerta** *buddhayah* yaitu bentuk jamak dari dari kata *buddhi* yang berarti budi atau akal. Dalam bahasa Inggris, kata budaya berasal dari kata culture, dalam bahasa Belanda diistilahkan dengan kata cultuur, dalam bahasa **Latin**, berasal dari

kata colera yang berarti mengolah, mengerjakan, menyuburkan, mengembangkan tanah (Elly, 2006 : 27).

Budaya adalah suatu cara hidup yang berkembang dan dimiliki bersama oleh sekelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi. Budaya terbentuk dari banyak unsur yang rumit, termasuk sistem agama dan politik, adat istiadat, bahasa, perkakas, pakaian, bangunan, dan karya seni (Sulasman, 2013 : 20).

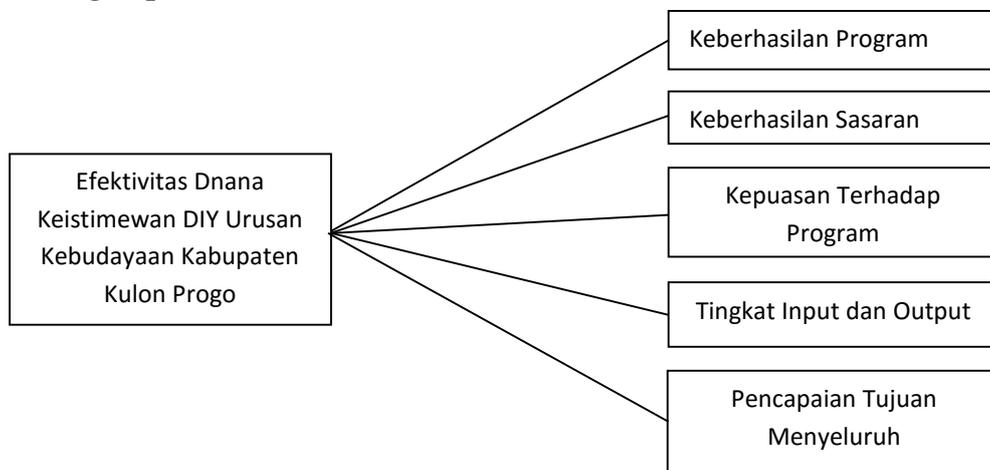
Kebudayaan adalah suatu kelompok cara-cara merasa, berpikir, dan tingkah laku, yang sudah menjadi kebiasaan dari sejumlah manusia tertentu, sehingga dapat dipandang sebagai ciri-ciri masyarakat tersebut. Semua factor itu saling mempengaruhi dan mempunyai tugas-tugas tertentu di dalam keseluruhan hubungan kebudayaan. Jadi kebudayaan adalah suatu bentuk hidup masyarakat yang agak tetap dan berlaku untuk beberapa generasi (Nasruddin, 2013 : 66).

Kuntowijoyo dalam (Nasruddin, 2013 : 67) mengatakan budaya adalah sebuah sistem yang memiliki koherensi. Bentuk-bentuk simbolis yang berupa kata, benda, laku, mite, sastra, lukisan, nyanyian, musik, kepercayaan mempunyai kaitan erat dengan konsep-konsep epistemologis dari sistem pengetahuan masyarakat. Penyusunan suatu sejarah kebudayaan sangat bergantung pada data budaya dari masa-masa lalu (Sedyawati, 2006 : 326).

Koentjaraningrat dalam Elly (2006 : 29) mengemukakan bahwa kebudayaan itu dibagi atau digolongkan dalam tiga wujud, yaitu :

1. Wujud sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, dan peraturan
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakanberpola dari manusia dalam masyarakat
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.

Kerangka pemikiran



Gambar 1.3
Kerangka Pemikiran

G. Definisi Konseptual

1. Efektivitas

Efektivitas merupakan pengukuran terhadap keberhasilan suatu program. Keberhasilan tersebut diukur dari capaian program tersebut dari target yang telah ditentukan sebelumnya. Efektivitas juga diukur dari dampak manfaat yang dirasakan penerima program tersebut.

2. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah otonomi dengan mempertimbangkan kekhususannya. Dengan adanya desentralisasi asimetris maka pelimpahan kewenangan daerah tertentu berbeda dengan daerah lainnya. Dalam desentralisasi asimetris bukan hanya memberi kewenangan khusus namun juga diikuti kewenangan fiskal yang berbeda.

3. Dana Keistimewaan

Dana Keistimewaan merupakan dana yang dialokasikan khusus kepada daerah yang memiliki keistimewaan. Dana Keistimewaan Yogyakarta merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah Yogyakarta guna menjalankan urusan keistimewaannya.

4. Kebudayaan

Kebudayaan adalah cara merasa, berpikir dan bertingkah laku dari golongan masyarakat tertentu yang sudah menjadi kebiasaan. Kebudayaan dilakukan terus-menerus dan diturunkan turun-temurun kepada generasi selanjutnya.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur yang penting dalam suatu tahap penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variable atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variable dapat diukur. Indikator yang akan digunakan dalam pelaksanaan penelitian untuk mengukur Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014-2015 (Studi Kasus Kelompok Kesenian Tari Angguk) adalah :

Indikator-idikator tersebut adalah :

1. Efektivitas

a) Keberhasilan Program

1. Target keseluruhan program terkait pemanfaatan dana keistimewaan untuk kelompok tari angguk
2. Target capaian program disbudparpora Kulon Progo yang terealisasikan
3. Identifikasi permasalahan dalam pelaksanaan program

b) Keberhasilan Sasaran

1. Sasaran dari program yang dibuat disbudparpora Kulon Progo
2. Perubahan yang dialami kelompok kesenian tari angguk setelah adanya dana keistimewaan

c) Kepuasan Terhadap Program

1. Tingkat kepuasan dari penerima dana keistimewaan urusan kebudayaan guna kesenian tari angguk
2. Harapan untuk program selanjutnya dari pegiat kesenian angguk

d) Tingkat Input dan Output

1. Identifikasi tingkat input dan output dari dana
2. Identifikasi tingkat input dan output dari program

e) Pencapaian Tujuan Menyeluruh

1. Tingkat keefektivas dana keistiewaan urusan kebudayaan guna kesenian tari angguk
2. Perubahan yang telah terjadi terhadap kelompok tari angguk
3. Kendala internal
4. Kendala eksternal

I. Metode Penelitian

Metode penelitian terdiri atas dua kata, yaitu metode dan penelitian. Kata metode berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* yang artinya cara mencapai

suatu jalan. Metode adalah sebuah kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja yang sistematis guna memahami suatu subjek atau objek penelitian, sebagai cara untuk menemukan jawaban yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah termasuk keabsahannya. Adapun pengertian dari penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Ruslan, 2003 : 24). Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara ilmiah, baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental maupun non eksperimental, interaktif maupun non interaktif (Sukmadinata, 2005 :5).

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas pada penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Metode studi kasus adalah uraian penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok, suatu organisasi, suatu program, atau situasi sosial (Sutrisno, 2002 : 112). Kasus pada penelitian ini adalah Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Pada Urusan Kebudayaan di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2014 - 2015. Kemudian analisis dilakukan melalui pendekatan penelitian kualitatif dengan model penelitian deskriptif. Tujuannya adalah mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi yang berlaku saat penulis melakukan penelitian.

Guna memperkuat hasil penelitian, penulis juga menggunakan Penelitian Deskriptif. Penelitian deskriptif diartikan

sebagai suatu penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu fenomena/peristiwa secara sistematis sesuai dengan apa adanya untuk memperoleh informasi keadaan saat ini (Nyoman, 2012 : 51).

2. Batasan Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kulon Progo. Dipilihnya Kulon Progo karena kabupaten tersebut mendapat alokasi Dana Keistimewaan paling besar pada tahun 2015. Kabupaten Kulon Progo juga mempunyai kesenian dan kebudayaan yang cukup menarik untuk diteliti khususnya kesenian tari angguk yang merupakan kesenian tradisional khas Kulon Progo. Pada penelitian ini kelompok kesenian tari angguk diwakili Sanggar Angguk Sri Panglaras dari Pripih, Hargomulyo, Kokap dan Sanggar Angguk Laras Sekar dari Blimbing, Sentolo.

3. Unit Analisis

Unit analisis adalah informan yang berkompeten dengan penelitian ini.

- a. Joko Mursito selaku Kabid Kebudayaan Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kulon Progo
- b. Sri Muryanti selaku ketua sanggar angguk Sri Panglaras dan Sujiman selaku ketua sanggar angguk Laras Sekar sebagai perwakilan dari masyarakat pegiat kesenian tari angguk di Kulon Progo

4. Data dan Sumber Data

- a. Data Primer : data primer diperoleh melalui wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Data Skunder : data yang mengutip dari sumber lain sehingga bersifat autentik, karena sudah diperoleh dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. Data skunder dapat diperoleh melalui studi dokumen.

5. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dokumentasi adalah metode pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen yang merupakan data skunder yang telah tersedia dilokasi penelitian maupun perpustakaan yang meliputi kondisi geografis, kondisi demografis, kondisi masyarakat dan lainnya. Dokumen yang dipakai adalah dokumen yang valid dan relevan dengan penelitian.
- b. Wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, baik itu bertatap muka langsung atau tidak langsung antara penanya dan responden.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data dan mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar dibedakan dengan penafsiran, yaitu memberikan arti

yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, mencari hubungan antara dimensi - dimensi uraian.

Dalam penelitian ini digunakan teknik analisa data dengan analisa data kualitatif dan interaktif dimana komponen reduksi data, sajian data dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data. Setelah data terkumpul maka ketiga komponen data tersebut dilihat interaksinya dan bila dirasa kurang kuat maka perlu ada verifikasi dan penelitian kembali. Ketiga komponen data tersebut adalah :

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah bagian dari analisis, suatu bentuk analisi yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan.

b. Sajian Data

Sajian data adalah rangkain organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data juga dimaksudkan agar para pengamat dapat dengan mudah memahami apa yang kita sajikan untuk selanjutnya dilakukan penilaian atau perbandingan dan lain-lain.

c. Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan tahapan yang paling penting, karena hanya dengan mendapatkan data yang tepat maka proses penelitian akan berlangsung hingga peneliti mendapatkan jawaban dari perumusan masalah yang sudah ditetapkan. Dengan teknik sampling yang benar, kita sudah mendapatkan strategi dan prosedur yang akan kita gunakan dalam mencari data lapangan.