

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah lokal/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke XI dan XII. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah yang membentuk suatu lembaga pemerintah. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota) *county* (kabupaten) dan *commune.gamentee* (desa). Fenomena ini mirip dengan “satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatra Barat), huta (Sumatera Utara), marga (Sumatera Selatan), gampong (Aceh) dan Kampung (Kalimantan Timur).¹

Pada awalnya komunitas-komunitas tersebut terbentuk atas kebutuhan masyarakatnya sendiri. Untuk menjaga eksistensinya dan kelangsungan hidupnya mereka membuat lembaga yang diperlukan. Lembaga yang dibentuk mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Menurut Stoker munculnya pemerintah daerah moderen berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad ke-XVIII.²

¹ Hanif Nurcholis. 2003. Teori dan Praktek Pemerintahan. Grafindo. Jogjakarta. 2005. Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah. PT Grasindo. Jakarta.

² Ibid Halaman 2

Pada 1998 sebelum rezim orde baru (orba) mewujudkan kekuasaan sentripetal, yakni berat sebelah memihak pusat bukan pinggiran (daerah).³ B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto sebagai presiden pasca orba membuat kebijakan politik baru yang mengubah hubungan kekuasaan pusat dan daerah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang pelaksanaan otonomi daerah atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan terbitnya undang-undang ini, daerah tidak lagi sepenuhnya bergantung pada Jakarta dan tidak lagi mau didikte oleh pusat. Bahkan, beberapa daerah, seperti Aceh, Papua dan Maluku menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia.⁴

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Negara Indonesia memilih menjadi Negara kesatuan seperti yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, “ *Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”.⁵ Penempatan di awal ini merupakan suatu ketegasan terhadap bentuk Negara Indonesia. Bahkan ada juga elemen yang mempertahankan bentuk negara ini seperti yang tercantum dalam Pasal

³ Donald K. Emmerson. 2001. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. PT Gramedia. Jakarta. halaman 122

⁴ Budi Agustono. 2005. “Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara” dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, editor Jamil Gunawan. LP3ES. Jakarta.

⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

37 ayat (5), “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”⁶

Dalam tatanan negara Indonesia beberapa daerah dikenal dengan sebutan daerah khusus dan daerah istimewa sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18B ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Dimana dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa daerah khusus dan daerah istimewa diatur oleh undang – undang. DKI Jakarta, Papua, Papua Barat, serta Nangroe Aceh Darussalam adalah provinsi yang berotonomi khusus, sedangkan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang berstatus Istimewa⁷

Salah satu bentuk aktualisasi Pasal 18B ayat (1) diatas bahwa Indonesia menetapkan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu daerah khusus karena alasan kebudayaanya. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu daerah istimewa di Indonesia yang sempat menarik perhatian para cendekiawan, Perihal keistimewaan yang diberikan yang membuat banyak daerah – daerah lain merasa iri. Tapi meskipun demikian, dari beberapa pertimbangan, Provinsi Yogyakarta memang dianggap perlu mendapatkan keistimewaan.⁸

Apabila dilihat dari sejarahnya, *Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat* adalah kerajaan kesultanan yang jauh lebih dulu Indonesia merdeka atau diproklamirkan menjadi sebuah Negara. Bukan hanya itu saja Yogyakarta

⁶ Pasal 37 ayat 5 UUD 1945

⁷ Sekretariat Jenderal DPDRI, *Keistimewaan Yogyakarta ditinjau dari Hukum Adat, Hukum Pertanahan, dan Hukum Ketatanegaraan*, (DPDRI. Jakarta: 2012), hlm. 210

⁸ *Ibid*

dalam sejarahnya berperan penting sebagai salah satu agen kemerdekaan Indonesia, sebagaimana Sultan Hamengkubawono IX pernah menjabat sebagai wakil Presiden kedua Republik Indonesia berkat andilnya membawa Indonesia merdeka.⁹

Secara aturan hukum Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai pengakuan penuh menjadi daerah dengan berstatus Istimewa ini setelah ditetapkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ Setelah disahkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, memberikan kepastian terhadap status Daerah Istimewa Yogyakarta dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012, menetapkan bahwa kewenangan istimewa yang diberikan kepada Yogyakarta meliputi Tata cara Pengisian Jabatan termasuk tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintahan, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang.¹¹

Walaupun secara Regulasi berdasarkan amanat Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Yogyakarta ditetapkan sebagai Daerah Istimewa namun dalam

⁹ Haryadi, Baskoro, 2010, *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

¹⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta, Pasal 1 angka 1

¹¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta, Pasal 1 ayat (2)

urusan penyelenggaraan Pemerintahan harus sesuai dengan aturan Konstitusi yang berlaku dimana secara teori menggunakan Konsep *Trias Politica* yakni adanya pengawasan dari Legislatif. Adapun fungsi legislatif yang termaktub dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang tata tertib Dewan Perwakilan rakyat Indonesia Pasal 4 meliputi Legislasi, anggaran dan Pengawasan.¹² Melalui Keistimewanya Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan spesialisasi alokasi dana khusus dari pemerintah pusat melalui dana keistimewaan. Selanjutnya, untuk mendukung efektifitas penyelenggaraan status keistimewaan DIY telah diatur melalui pendanaan keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer kedaerah. Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY dalam anggaran pendapatan dan belanja negara sesuai dengan Kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan Negara.¹³

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang tata cara pengalokasian dan penyaluran Dana Keistimewaan DIY tertanggal 15 juli 2013 *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.07/2013 tentang pedoman umum alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun Anggaran 2013 tertanggal 17 Oktober 2013 yaitu sebesar Rp.

¹² Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang tata tertib Dewan Perwakilan rakyat Indonesia Pasal 4

¹³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta, Pasal 42 ayat (1)

231.392.653.500,-.¹⁴ Selanjutnya Pada Tahun 2014 Pemerintah Daerah DIY berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.07/2014 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun 2014 tertanggal 13 Februari 2014, mendapatkan alokasi anggaran Danais sebesar Rp. 523.874.719.000,-.¹⁵ Sementara tahun 2015, Pemerintah Daerah DIY mendapatkan alokasi anggaran Danais sebesar Rp. 547.450.000.000,-.

Dalam realisasinya Dana keistimewaan ini belum mampu menunjang tingkat produktifitas Pendapatan daerah, hal ini disebabkan ada beberapa masalah diantaranya adalah keterlambatan pencarian sekaligus masalah pengoptimalan pemanfaatan dan penyerapan. Seperti yang dicatat dalam berita bahwa penyerapan dana keistimewaan sampai dengan september 2015 adalah sekitar 43% dari total keseluruhan pencarian tahap I dan II yakni Rp 547.540 miliar.¹⁶ Adapun realisasi Dana Keistimewaaan sejak tahun 2013 dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

¹⁴ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.07/2013 tentang pedoman umum alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun Anggaran 2013.

¹⁵ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.07/2014 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun 2014

¹⁶ <http://jateng.metrotvnews.com/read/2015/09/03/165328/serapan-dana-keistimewaan-yogya-baru-42-persen>

Tabel 1.1 Serapan Dana Keistimewaan tahun 2013 – 2015

NO	Penerimaan Danais (Rp)	Tahun	Serapan %	Total Serapan (Rp)
1.	231.392.653.500 Milyar	2013	24 %	120.000 Milyar
2.	523.874.000.000 Milyar	2014	56 %	293.370 Milyar
3.	547. 540.000.000 Milyar	2015	43 %	235.442 Milyar

Sumber Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah Tahun 2013, 2014 dan 2015

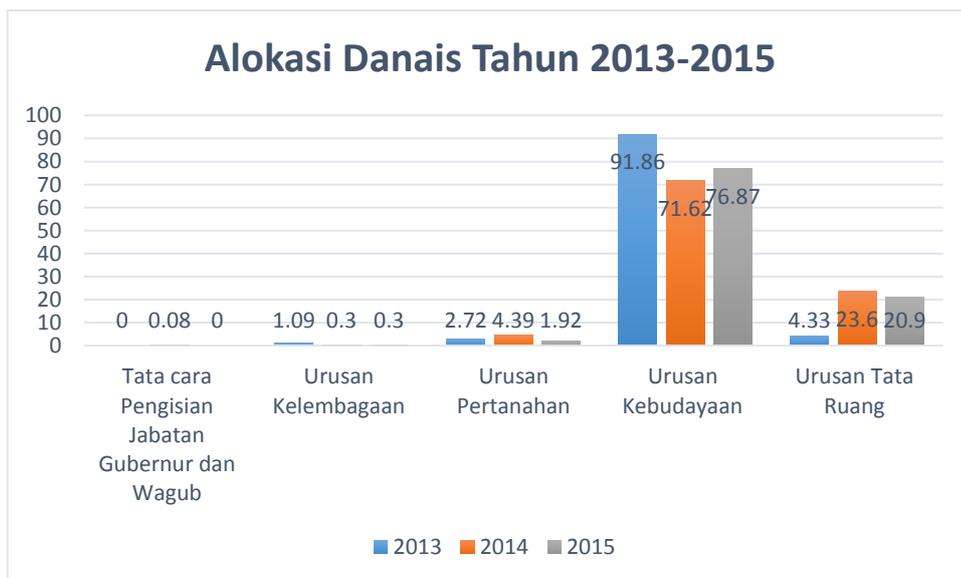
Tabel di atas menjelaskan tentang realisasi dan serapan dana keistimewaan dari tahun 2013-2015, seperti yang dapat kita lihat bersama bahwa dari total pendapatan danais belum dapat dimanfaatkan dengan maksimal. Total anggaran Danais DIY 2015 berjumlah Rp. 547.500 Miliar. Pencarian Danais 2015 terbagi menjadi tiga tahap, Tahap pertama sebesar 25 persen, dari total anggaran yakni Rp. 136.800 miliar, selanjutnya tahap kedua sebesar 55 persen, yakni Rp. 301.097.00 miliar dan tahap ketiga adalah 20 persen dari anggaran.¹⁷ Untuk dapat mencairkan tahapan berikutnya, anggaran tahap sebelumnya harus terserap 80 persen. Penyerapan Dana Keistimewaan (Danais) Daerah istimewa Yogyakarta tahap dua hingga bulan september 2015 baru 43 persen dari total anggaran tahap dua sebesar Rp.301.097 Miliar.¹⁸ Padahal, pemerintah Provinsi DIY menargetkan penyerapan anggaran mencapai 80 persen, paling lambat bulan oktober. Hal ini dikarenakan minimnya serapan danais menurut Aris Eko, Kepala Bidang Anggaran Belanja Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset

¹⁷ Ibid

¹⁸ Metronews.com, Penyapan Dana Keistimewaan DIY, Di akses pada tanggal 1 september 2016 Pukul 17.38 WIB

(DPPKA) DIY dalam *metrotvnews.com* hal ini terjadi karena banyak program dan proyek yang sudah direncanakan, baru berjalan di bulan September dan Oktober dan juga pihak pengelolanya belum melibatkan masyarakat. Sementara penyerapan Danais DIY masih mengalami berbagai persoalan.¹⁹ Misalnya yang terjadi pada Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2014 penyerapan danais hanya mencapai 25 %.²⁰ Selanjutnya penyerapan anggaran danais untuk lima urusan keistimewaan terhitung dari tahun 2013-2015 seperti pada grafik dibawah ini:

Grafik 1.1 Alokasi Danais 2013-2015



Sumber : Sakir (2015)

Berdasarkan grafik diatas, dapat dilihat bahwa alokasi anggaran dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dialokasikan untuk Urusan

¹⁹ Sakir, 2015, " Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014"

²⁰ Kedaulatan Rakyat dalam sakir 2015, "Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan DIY Tahun2014"

Kebudayaan. Tahun 2013 Urusan Kebudayaan mendapatkan alokasi sebesar Rp.212.546.511.000 (91,86%), tahun 2014 Rp.375.178.719.000,-(71,62%) dan tahun 2015 sebesar Rp.420.800.000.000,- (76,87%). Urusan kebudayaan mendapatkan alokasi paling dominan.²¹ Dalam realisasinya Dana keistimewaan ini belum mampu menunjang tingkat produktifitas Pendapatan daerah, hal ini disebabkan ada beberapa masalah diantaranya adalah keterlambatan pencarian sekaligus masalah pengoptimalan anggaran.

Dari bererapa masalah terkait penyerapan dana keistimewaan ini maka DPRD DIY merespon dengan membentuk Tim PANSUS (panitia khusus) untuk mengawasi proses pendistribusian Dana Keistimewaan ini. Tim Pansus ini terdiri dari beberapa anggota Legislatif yang tergabung didalamnya. Pansus ini mulai bekerja untuk danais 2015 dan danais 2016.²² Selanjutnya, Danais DIY selama 2 tahun (2013 dan 2014) menimbulkan pertanyaan publik: Keistimewaan DIY milik keraton atau Rakyat?. Hal ini berkaitan dengan salah satu tujuan UUK yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentramaman Masyarakat. Namun, angka kemiskinan di DIY pada tahun 2014 merupakan yang tertinggi di Jawa. Presentasi kemiskinan di DIY sebesar 14,55% lebih tinggi dari Jawa Tengah (13,58%), Jawa Timur (12,28%), DKI Jakarta (10,96%), Jawa Barat (9,18%) dan

²¹ Laporan Monev Danais Tahun 2015 dalam Sakir 2015, "Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan DIY Tahun2014".

²² [www.harianjogja.com/Rabu 13 Januari 2016. Dana Keistimewaan DIY DPRD Bentuk Pansus Pengawasan Danais](http://www.harianjogja.com/Rabu%2013%20Januari%202016.%20Dana%20Keistimewaan%20DIY%20DPRD%20Bentuk%20Pansus%20Pengawasan%20Danais)

Banten (5,51%). Angka kemiskinan DIY tersebut mencakup 11,36% di desa dan 16,28% di Kota.²³

Berdasarkan beberapa fakta diatas maka penelitian ini akan mengidentifikasi pengawasan Legislatif (DPRD) terhadap kebijakan anggaran dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana Pelaksanaan fungsi pengawasan Legislatif (DPRD DIY) Terhadap Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 ?
- b. Apa kendala-kendala yang dihadapi DPRD DIY dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kebijakan anggaran Danais Tahun 2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terkait Kebijakan anggaran dana keistimewaan, sekaligus korelasi hubungan antara eksekutif dan legislatif di DIY.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD DIY dalam meaksanakan fungsi pengawasannya.

1.4 Manfaat Penelitian

²³ Ibid. Hal 5

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan dijadikan referensi-referensi penelitian guna memperkaya kajian yang berkaitan dengan fungsi pengawasan legislatif.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai masukan bagi *stakeholders*, terutama Pemerintah guna melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal. Selain itu diharapkan penelitian ini akan mendapatkan informasi ilmiah mengenai proses pengawasan Legislatif terhadap kebijakan anggaran Danais di DIY.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD

Provinsi. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.²⁴

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁵

Menurut Suhady dalam Syaukani²⁶ Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect*. Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.

A. Pemberian Kekuasaan Yang Diberikan Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pasal 18 Undang -Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada

²⁴ Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

²⁵ UU RI No. 32 Tahun 2004

²⁶ H Syaukakani dkk, 2012, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta Pustaka Pelajar

daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Pada dasarnya pembentukan daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kemandirian pada daerah serta sebagai pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di daerah. Perjalanan otonomi daerah ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dinyatakan pada tanggal 4 Mei 1999. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi akibat pasca reformasi perubahan UUD 1945 mulai dari perubahan pertama sampai perubahan keempat. Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun setelah implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap undang-undang yang berakhir pada lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang juga mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan ini juga memperhatikan perubahan Undang-undang terkait dibidang politik, diantaranya Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR

DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan lain-lain.²⁷

Dengan perkembangan politik dalam masa kini maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.

Maka lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Namun dalam perjalanannya Undang-Undang ini tidak bertahan lama dengan munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi.²⁸

Maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur

²⁷ Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 23

²⁸ Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 35

dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁹

B. Fungsi Pengawasan DPRD

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan secara harfiah dari segi tata bahasa, adalah penilikan dan penjagaan.³⁰ George R. Terry member penjelasan arti dari pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana.³¹ Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Pengawasan muncul ketika trias politika memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat.³² Pengawasan DPRD terhadap

²⁹ Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. IV, Perum dan Percetakan, (Jakarta: Balai Pustaka, 1955), h. 523, 1134.

³¹ irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, (Bandung: PT. Alumni, 2004), h. 89.

³² Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, (Bandung: Nusamedia, 2009), h. 382.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap APBD.³³

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD.³⁴

Dalam hal ini pengawasan merupakan hal penting dalam upaya untuk menjamin bahwa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan tujuan dapat tercapai. Apabila dilihat dalam lingkup organisasi, maka pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Untuk selanjutnya langkah awal dari pengawasan adalah dimulai dari perencanaan, penetapan tujuan, penetapan standar dan penetapan sasaran dari pelaksanaan suatu kegiatan. Adapun pengawasan juga membantu penilaian, apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia dan pengarahan telah dilaksanakan dengan efektif.³⁵

³³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 78.

³⁴ Mardiasmo. 2001. Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Yogyakarta: Penerbit Andi. hlm. 206.

³⁵ Handoko, 1999. Manajemen. BPFE: Yogyakarta. Dalam Ali Hanapiyah Muhi. 2011. Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Bandung: IPDN. Hal 5

Pengawasan pada dasarnya merupakan suatu upaya sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan. Hal tersebut dilaksanakan bertujuan untuk menjamin bahwa semua sumber daya dipergunakan dengan cara yang efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi.³⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan tugas dan fungsinya memiliki alat kelengkapan yaitu: Pimpinan DPRD, Panitia Musyawarah, Komisi-Komisi, Badan Kehormatan, dan Panitia Anggaran. Selanjutnya kelengkapan Tidak Tetap, yaitu alat kelengkapan lain yang diperlukan, seperti Panitia Khusus. Sebagai salah satu unsur pelaksana fungsi pemerintahan daerah (DPRD), maka hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah dalam bentuk hubungan kemitraan, yaitu sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antara Pemerintah Daerah dan DPRD membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya mendukung dan bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.³⁷

³⁶ Ibid hal 6

³⁷ Wasistiono dkk. 2009. Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fokusmedia: Bandung. Dalam Ali Hanapiah Muhi. 2011. Optimalisasi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Bandung: IPDN. Hal 8

Adapun salah satu fungsi penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersifat pengawasan politik dan kebijakan, bukan pengawasan teknis fungsional. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya merupakan organ pemerintahan di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Bukan hanya pengawasan DPRD juga memiliki Hak diantaranya adalah hak angket yang merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan ketetapan kebijakan.³⁸

Begitu pula seperti yang telah dikemukakan oleh Sunarso, S. bahwa DPRD berfungsi sebagai lembaga pengawasan politik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebagai struktur politik yang akan mewujudkan pola berlaku sebagai tempat melaksanakan demokrasi sesuai dengan tugasnya, adapun salah satunya adalah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya paradigma yang berkembang adalah akuntabilitas pemerintah daerah merupakan perwujudan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalannya. Konsep tersebut didasarkan pada tanggungjawab pemerintah atas pelaksanaan

³⁸ Ibid Hal 52

kewenangannya. Dengan demikian, Proses akuntabilitas atas lembaga pemerintahan daerah yang melibatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan dan aspirasi rakyat, untuk selanjutnya akan melihat atau menjalankan fungsi pengawasannya terhadap akuntabilitas kinerja eksekutif dalam hal pelaksanaan kebijakan, baik kebijakan secara umum dan pembangunan termasuk peningkatan kompetensi institusi dan kompetensi aparatur sipil negara.³⁹

Apabila proses pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dihubungkan dengan konsep otonomi daerah. Maka ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yakni pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Proses pengawasan berorientasi pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif (*Stakeholder*) guna mengawasi kinerja pemerintahan. Proses Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) biasanya dilakukan pada tahap awal. Selanjutnya pengendalian, pengendalian merupakan suatu mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin terlaksanakannya sistem kebijakan pemerintah sehingga tujuan organisasi dapat dicapai. Proses pengendalian oleh Pemerintah Daerah biasanya dilakukan pada tahap operasional dan pengendalian tugas (*task control*). Tahap selanjutnya yaitu pemeriksaan, Pemeriksaan (*audit*) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi professional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada. Selanjutnya Pemeriksaan (*Audit*) dilakukan pada tahap akhir kegiatan dalam bentuk pemeriksaan kinerja, anggaran, dan

³⁹ Sunarso, S, 2005. Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif Daerah. Bandung: Bandar Maju. Hal 64

laporan pertanggungjawaban masing-masing instansi dalam bentuk nota perhitungan APBD, neraca, laporan aliran kas, dan laporan surplus/defisit anggaran pada pemerintahan.⁴⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 42 ayat 1 poin c menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Selanjtnya pasal 42 ayat 1 poin h menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ini merupakan salah satu bentuk fungsi pengawasan DPRD. Berdasarkan pandangan beberapa ahli salah satunya Menurut Prawiro, D.S. fungsi pengawasan yang oleh DPRD dilaksanakan hanya dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances* diantara Pemerintah Daerah dan DPRD. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai mitra kerja pemerintah daerah kepada Kepala Daerah (Eksekutif) substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik (kebijakan).⁴¹

⁴⁰ Mardiasmo, Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), hal 34

⁴¹ Prawiro, D.S, 2009. Memahami Fungsi Pengawasan DPRD Bojonegoro. Dalam Hanapiah Muhi. 2011. Optimalisasi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Bandung: IPDN. Hal 9

Selanjutnya pelaksanaan pengawasan, menurut beberapa ahli salah satunya menurut Schermerhorn dapat dibagi dalam 4 jenis:⁴²

- a. Pengawasan *feedforward* (pengawasan diawal). Pengawasan ini dilaksanakan sebelum aktivitas dimulai dengan bertujuan untuk menjamin kejelasan sasaran kebijakan, dan tersedianya arahan yang memadai, selanjutnya guna menunjang ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan. Lebih memfokuskan pada kualitas sumber daya.
- b. Pengawasan *concurrent* (pengawasan secara bersama). Adapun pengawasan ini dilaksanakan dengan memfokuskan pada apa yang terjadi selama proses berjalan yang tujuan untuk memonitoring aktivitas yang sedang berjalan guna menjamin segala sesuatu sesuai rencana dan juga untuk mengurangi hasil yang yang tidak diinginkan.
- c. Pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik). Adapun pengawasan ini dilaksanakan setelah aktivitas selesai. tujuannya untuk menyediakan informasi yang berguna guna meningkatkan kinerja di masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil kebijakan.
- d. Pengawasan *internal-external*. Adapun Pengawasan ini memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri, sedangkan untuk pengawasan eksternal melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal oleh pihak pengawas.

⁴² Schermerhorn, John R. Management, Wiley 2001. Hal 34

Selanjutnya adapun fungsi pengawasan sebagai agenda kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dibagi dalam tiga tahapan waktu, sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya yakni:⁴³

1. Preliminary Control

Preliminary Control merupakan pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran bersama eksekutif. Dalam pengawasan ini anggota DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari kebijakan Pemerintah baik dari sisi perencanaan, output maupun outcomes dari setiap jenis kebijakan. diharapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan proses pengawasan sejak tahap perencanaan. Sehingga apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah, SKPD, maupun unit lainnya terkait pelaksanaan kebijakan bisa diketahui dari rencana yang dibuat oleh pihak eksekutif. Selanjutnya dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Misalnya, apabila tidak adanya kesesuaian antaran kebijakan dan pengalokasian anggaran akan terjadi ketidakmasimalan kebijakan (Program dan kegiatan) dalam proses pelaksanaan dan penyerapan.

2. Interim Control

⁴³ LGSP, 2009, " Pengawasan DPRD Terhadap Pelayanan Publik". LGSP: Jakarta, hal 40

Interim Control dilaksanakan untuk memastikan kebijakan dari pemerintah daerah berjalan sesuai standar yang ditetapkan. Selanjutnya memenuhi harapan masyarakat melalui penyebaran angket yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas kebijakan dengan masa perjalannya sebuah peraturan yang telah disesuaikan dengan proses perencanaan.

3. *Post Control*,

Post Control adalah pelaksanaan evaluasi terhadap target yang direncanakan sebelumnya. Selanjutnya pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi-rekomendasi dalam mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program.

Dengan demikian ruang lingkup pengawasan DPRD oleh beberapa ahli salah satunya menurut Budiyono, pengawasan terhadap kebijakan terdiri dari :⁴⁴

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini dilaksanakan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Adapun pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan terhadap suatu kualitas kebijakan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan

⁴⁴ Budiyono, Januari 2013, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance". Jurnal Ilmu Hukum Volume 7, No 1. Hal 7

terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

2. Pengawasan Refresif

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui *post-audit* dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya. Dalam pengawasan pendahuluan ini DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari Pemerintah Daerah, baik dari sisi perencanaan, output maupun outcomes dari setiap jenis kebijakan (program dan kegiatan). Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. yang dibuat oleh pihak eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk program/kegiatan juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selanjutnya untuk memastikan Program/Kegiatan berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama program/kegiatan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas pelaksanaan kegiatan atau masa perjalannya sebuah peraturan. serta memastikan suatu kebijakan (program dan kegiatan)

berjalan sesuai harapan, selanjutnya juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program dan kegiatan.

Selanjutnya fungsi *Control*, yaitu fungsi pengawasan terhadap kinerja eksekutif. Termasuk dalam fungsi, tugas dan kewenangan kontrol ialah:

1. Hak petisi, yaitu hak perorangan untuk mengajukan pertanyaan kepada pihak eksekutif.
2. Hak interpellasi, yaitu hak untuk meminta pertanggung jawaban pihak eksekutif.
3. Hak *enquette*, yaitu hak menyebar pertanyaan angket kepada publik untuk mengetahui pendapat mereka mengenai sesuatu kebijakan dan tindakan eksekutif.⁴⁵

Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan (1) alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, (2) menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif dan (3) menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran. Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD anggota dewan harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran mulai dari mekanisme penyusunan anggaran sampai kepada pelaksanaannya.

⁴⁵ H. Surya Perdana, 2005 hal 58

1.5.2 Desentralisasi Asimetris

Secara konseptual, desentralisasi asimetris bukanlah hal yang baru. Desentralisasi seperti ini telah dipraktikkan di negara-negara federal maupun negara unitarian seperti di Wale, Irlandia, Spanyol dan Swedia. Walaupun pada mulanya bukan dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana yang terjadi di Negara Republik Indonesia. Apabila desentralisasi asimetris diartikan sebagai ruang yang lebih luas di provinsi Aceh, maka perlu dipertimbangkan sebagai salah satu konsep bagi pelaksanaan otonomi khusus dan untuk daerah-daerah yang berkonflik seperti provinsi Aceh dan provinsi Papua.

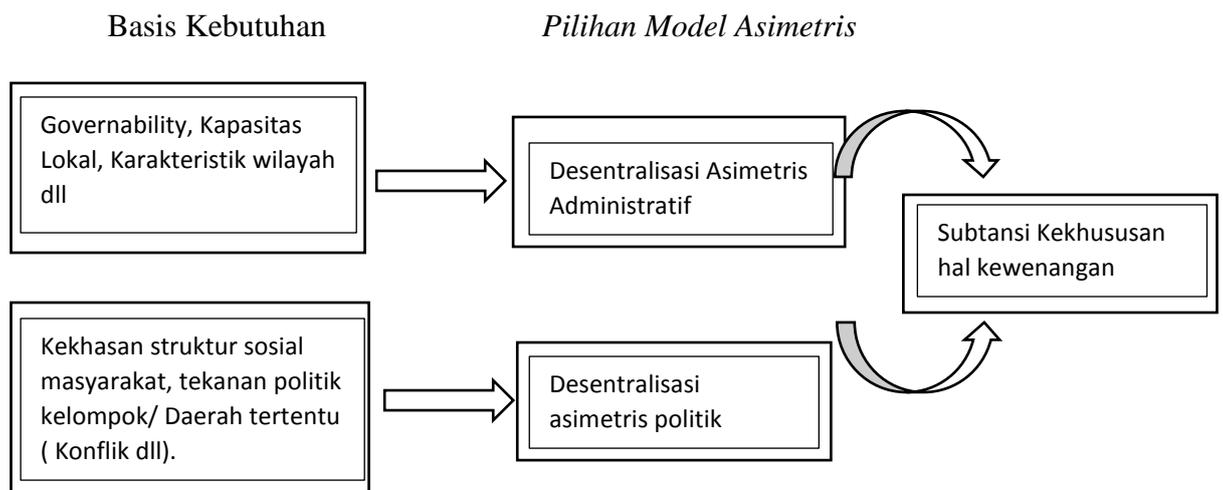
Intinya desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemeritahan diluar ketentuan umum dan khusus. sedangkan di level kabupaten/kota sudah terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Desentralisasi asimetris dapat menjadi trobosan akan kebuntuan mekanisme formal.⁴⁶ Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan tingkat keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu pemerintahan (negara bagian/daerah), dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pada pola simetris ditandai oleh *“the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units”*. Sementara pada pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal

⁴⁶ M. Mas'ud Said, <http://www.profmmasudsaid.com/news-desentralisasi-asimetris.html>

possessed of varying degrees of autonomy and power". Khusus mengenai pola asimetris Tarlton menekankan *"In the model asymmetrical system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole"*.⁴⁷

Gambar 1.1

Tipologi Desentralisasi Asimetris



Sumber: Robert Endi Jaweng (2013)

Konseptualisasi Desentralisasi mengalami perkembangan yang bervariatif dewasa ini, salah satu monsep yang mulai mengemuka dan bahkan dipraktikan cukup luas dalam tata kelola organisasi negara-bangsa adalah desentralisasi

⁴⁷ http://www.academia.edu/8690923/Desentralisasi_Asimetris_di_Aceh Anggriyana Danastri. Desentralisasi Asimetris di Aceh : Pemberian Otonomi Khusus dan Implementasinya

asimetris, devolusi asimetris, atau secara umum dinamai sebagai *Assymetrical intergovermental arrangement*.⁴⁸ Pada aras konsep desentralisasi secara umum, kehadiran desentralisasi asimetris didasari pertimbangan bahwa suatu negara semestinya memiliki kerangka administratif yang mampu mengelola segala keragaman lokalnya, baik yang tercermin pada variasi latar sosial-budaya, potensi ekonomi kebutuhan administratif hingga yang terkpresikan dalam tuntutan politik tertentu. Meskipun sebagian ilmuwan berpendapat bahwa otonomi itu sendiri sudah mengandung makna kekhususan, tetapi tingginya tingkat keragaman kondisi lokal jelas tetap memerlukan format pengaturan desentarisasi yang tidak berlandaskan desain kebijakan tunggal.⁴⁹

Dalam Pandangan Charies Tarlton⁵⁰ ahli politik yang pertama kali memulai diskursus seputar desentralisasi asimetris, pembeda utama kedua model tersebut terletak pada tingkat kesesuaian dan keumuman dalam hubungan suatu level pemerintahan (daerah) dengan sistem pemerintahan secara umum, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pola simetris ditandai oleh *“the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the sistem as a whole and to the other component units”*. Adanya hubungan simetris antara setiap daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal. Berbeda derajat otonomi dan

⁴⁸ Robert E Jaweng, 2013, Keistimewaan Yogyakarta: babak baru yang menyisakan sejumlah catatan, Jurnal Ilmu pemerintahan Indonesia

⁴⁹ Pratikno, et.al., Menata Ulang Desain Desentralisasi Indonesia, Policy Brief, Program pasca sarjana Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 210, hlm 3

⁵⁰ Chalties D, Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Element Of Federalisme: A Theoretical Speculation*, Journal of Politics, Vol, 27, No 4 (Now, 1965), pp 861-874.

kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lain baik secara horizontal (Daerah Simetris) maupun vertikal (Pemerintahan Pusat).

Cara pendefinisian Tarlton tadi diadopsi sekaligus diperbarui oleh John McGarry dari Queen's University, Canada. Titik tekananya tak hanya terkait substansi asimetri tetapi juga kerangka legal pengaturannya. Menurut McGarry, model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional (Daerah) dijamin konstitusi dan di dalamnya terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (Umumnya otonomi lebih luas).⁵¹

Secara umum, realitas objektif yang menjadi alasan pemilihan desentralisasi asimetris terbagi dalam dua kelompok: Pertama, pertimbangan politis, sebagai respon atas keberagaman atau tingkat perbedaan yang tinggi dan bahkan ketegangan etnis, karakter regional, agama, (*Political Asymmetry*). Kedua, pertimbangan efisiensi atau manajerial dengan tujuan untuk penguatan kapasitas pemda guna mengelola ekonomi dan administrasi pemerintahan secara efektif (*Administrative Asymmetry*). Dalam sisi prosesnya, macam jenis asimetris politik biasanya berawal dari tuntutan lokal (*bottom-up approach*), dalam kasus asimetri-administratif justru lebih banyak didorong pemerintah pusat.

Jika merujuk berbagai alur pikiran diatas, secara umum dapat dikelompokkan alasan-alasan pilihan model penerapan desentralisasi asimetris,

⁵¹ John McGarry, *Asymmetry in Federation, Federacies, and Unitary State*, Journal of Ethnopolitics, Vol 6.No 1, maret 2007 .pp 105-116

yakni asimetrisme yang berbasis pertimbangan politik dan kebutuhan administrasi.

1.5.3 Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁵²

Keuangan Daerah dapat juga diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga dengan segala satuan, baik yang berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum di miliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.⁵³

Dari pengertian diatas dapat dilihat bahwa dalam keuangan daerah terdapat dua unsur penting yaitu :⁵⁴

1. Semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah;

⁵² Pasal 1 ayat 5 PP No. 58 Tahun 2005

⁵³ Mamesa, 1995 dalam Abdul Halim, 2007, Pengelolaan Keuangan Daerah. Yogyakarta: UPP STIM YKPN

⁵⁴ Ibid hlm 25

2. Kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan.

a. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah

Dasar hukum pengelolaan keuangan daerah adalah:

1. UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara
2. UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
4. UU No.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. UUNo. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
7. PP No. 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
8. PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
9. Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

b. Asas Umum Keuangan Daerah

Berdasarkan pasal 66 UU No. 33/2004, asas umum pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.
4. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
5. Surplus APBD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
6. Penggunaan surplus APBD dimaksudkan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

c. Manajemen Keuangan Daerah

Guna mewujudkan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, dibutuhkan pengelolaan dengan suatu sistem manajemen keuangan yang jelas dan berdaya guna. Manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar

mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dari pengertian tersebut, jelas bahwa manajemen mempunyai empat fungsi dasar, yaitu perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian. Konsep dasar dari manajemen tersebut dapat diaplikasikan dalam berbagai jenis organisasi, termasuk lingkungan organisasi sektor publik tidak terkecuali dalam pengelolaan keuangan daerah.

Beberapa prinsip penting manajemen keuangan daerah yaitu:⁵⁵

1. Taat pada peraturan perundang-undangan, dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
2. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
3. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
4. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
5. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

⁵⁵ Sony Yuwono dkk, 2008, 008. Memahami APBD dan Permasalahannya (Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah). Malang: Bayumedia Publishing.

6. Bertanggungjawab merupakan wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
7. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
8. Keadilan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
9. Manfaat maksudnya keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Secara garis besar, manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.⁵⁶

1.5.4 Kebijakan Anggaran

⁵⁶ Mardiasmo, 2012, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi

Menurut Denhard dan Denhardt dikutip dalam Sakir menjelaskan bahwa:⁵⁷

“Budgets express the public policy choices of government and others, among these are choice respect to the public sector on the economy”

Anggaran publik merupakan inti dari keuangan negara atau *Public Finance*. Keuangan Publik menurut Aronson dalam Mutiarin adalah: *“The Financial Activities of goverment and public authorities, and it describes and analyses the expenditures of goverment and the technique used by goverment to finance this expenditures”*.⁵⁸ Selanjutnya Menurut Mutiarin dalam sakir untuk merumuskan anggaran dilakukan melalui sebuah proses penganggaran yang berorientasi pada tujuan kebijakan anggaran, pengukuran anggaran dan besaran jumlah yang diperlukan untuk sebuah anggaran.⁵⁹ Secara sederhana ada tiga pertanyaan yang perlu diakomodasi oleh anggaran yaitu: Apa yang ingin dicapai oleh suatu anggaran? Apa yang harus dilakukan untuk mencapai suatu tujuan suatu anggaran? Berapa banyak anggaran yang harus dikeluarkan untuk mencapai tujuan tertentu?

Mardiasmo dalam Mutiarin menjelaskan alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu:⁶⁰

⁵⁷ Sakir, 2014, Analisis Kebijakan Anggaran DANAIS Tahun 2014, Thesis, Magister Ilmu pemerintahan UMY tahun 2015

⁵⁸ Dyah Mutiarin, 2012, “Dinamika Kebijakan anggaran publik: konfigurasi dan dampak terhadap pembangunan di Daerah. Makalah disampaikan pada orasi ilmiah di Universitas Tridharma Balikpapan dalam rangka wisuda Sarjana angkatan ke 33 dan pasca sarjana angkatan ke 3, sabtu 15 september 2012

⁵⁹ Sakir, 2014, Analisis Kebijakan Anggaran DANAIS Tahun 2014, hlm 20

⁶⁰ Dyah mutiarin, 2012 halaman 21

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial, ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumberdaya (*scarcity of resources*), pilihan dan *trade offs*.
3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. dalam hal ini, anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga politik yang ada.

Secara Normatif konfigurasi anggaran banyak ditentukan oleh desain kebijakan fiskal yang dianut oleh pemerintah. Mgrave dalam Sakir menyebutkan setidaknya ada 3 pokok fungsi fiskal sebagai berikut:⁶¹

1. Fungsi alokasi: meliputi penyediaan barang publik, suatu proses untuk membagi penggunaan seluruh sumberdaya ke dalam barang privat dan barang sosial. Kebijakan pengaturan tidak termasuk disini karena kebijakan semacam itu tidak termasuk dalam kebijakan anggaran.
2. Fungsi Distribusi: penyesuaian distribusi pendapatan dan kemakmuran untuk menjamin bahwa keinginan masyarakat untuk mencapai keadilan atau pemerataan dapat terpenuhi.

⁶¹ Sakir, 2014, Analisis Kebijakan Anggaran DANAIS Tahun 2014, hlm 24

3. Fungsi Stabilisasi, yaitu penggunaan kebijakan penganggaran sebagai sarana untuk menjamin penyerahan tenaga kerja secara optimal, stabilitas harga yang memadai, serta pertumbuhan ekonomi yang baik, dan kemudian akan berpengaruh.

Sementara itu, menurut Goedhart dalam Solthan menyebutkan bahwa anggaran memiliki beberapa fungsi, yaitu:⁶²

1. Anggaran sebagai alat perencanaan, yaitu perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi yang berisikan tentang program, kegiatan yang akan dilakukan, biaya yang harus dikeluarkan, dan hasil yang akan dicapai.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian, yaitu sebagai penghubung antara perencanaan dan pelaksanaan, sebagai pengendali, anggaran berfungsi untuk memberikan rambu-rambu dalam mengendalikan penerimaan dan pengeluaran.
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal, yang berarti anggaran merupakan alat pemerintahan dalam menstabilisasikan perekonomian Negara dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.
4. Anggaran sebagai alat politik, yaitu sebuah komitmen politik antara legislatif dan eksekutif dalam menggunakan dana publik. Sebagai alat politik, penyusunan anggaran memerlukan kemampuan politik, membangun koalisi dan melakukan negosiasi serta pemahaman terhadap manajemen keuangan publik.

⁶² Azikin Solthan, 2011. *Format Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Kebijakan APBD Pasca Pilkada Langsung*. Yogyakarta : Ombak.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi. Karena dalam pelaksanaan program kegiatan, pengguna anggaran melibatkan semua struktur pemerintah mulai dari level atas hingga level bawah.
6. Anggaran sebagai alat ukur kinerja, yaitu legislatif mengukur kinerja eksekutif melalui penyerapan anggaran, dan melihat target dan tujuan yang dicapai.

Anggaran adalah pertanyaan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses penyusunan anggaran disebut penganggaran. Penganggaran dalam sektor organisasi sektor publik, khususnya pemerintah merupakan tahapan yang sangat kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi tetapi juga terdapat faktor sosial politik sangat kental.⁶³

Pengertian dari politik anggaran itu sendiri menurut Dyah Mutiarin adalah proses saling mempengaruhi di antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam menentukan skala prioritas pembangunan akibat terbatasnya sumber dana publik yang tersedia.⁶⁴ Sedangkan politik anggaran menurut Indra Bastian adalah proses mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggaran.⁶⁵ Jadi dapat disimpulkan politik anggaran adalah proses saling mempengaruhi diantara pihak yang berkepentingan untuk menentukan besaran anggaran yang dialokasikan.

⁶³ Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Salemba empat, Jakarta 2006 hal 17

⁶⁴ Dyah Mutiarin, *Diktat Politik Keuangan Negara*. Yogyakarta 2010, hal 20

⁶⁵ Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Salemba, Jakarta 2006. Hal 18

Sedangkan menurut Easton dikutip dalam buku Menakar Presidensialisme Multipartai oleh Djayadi Hanan, politik yang secara tradisional didefinisikan sebagai alokasi nilai dan pembagian sumberdaya-sumberdaya secara otitatif. Politik anggaran adalah proses pembuatan kebijakan yang dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi dan politik di suatu negara.⁶⁶

Perumusan anggaran merupakan proses politik yang menyangkut banyak *Stakeholders*. Dalam hal ini kebijakan fiskal merupakan keputusan politik dari sebuah proses yang dilakukan oleh pembuatan keputusan pada lembaga – lembaga publik, baik tingkat pusat maupun daerah. Pada dasarnya kebijakan fiskal dimaksudkan untuk tujuan-tujuan ekonomis yang berupa peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat, tetapi perumusan kebijakan itu sendiri jelas melibatkan keputusan publik.

Permasalahan anggaran bukan semata urusan administrasi, tetapi juga terkait dengan persoalan politik. Dalam sebuah pemerintahan daerah, persoalan anggaran merupakan alat politik bagi eksekutif dan legislatif. Bagi eksekutif, persoalan anggaran terkait dengan pengelolaan dan pengendalian, sedangkan bagi legislatif persoalan anggaran adalah terkait fungsi pengawasan.⁶⁷ Sementara menurut Kunarjo⁶⁸ dalam relasi eksekutif dan legislatif, persoalan anggaran merupakan sarana pertarungan politik antara oposisi yang berada di Legislatif dengan eksekutif yang mempertahankannya.

⁶⁶ Djayadi Hanan, 2014, Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia. Bandung : PT Mizan Publika

⁶⁷ Azikin Solthan, 2011. *Format Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Kebijakan APBD Pasca Pilkada Langsung*. Yogyakarta : Ombak.

⁶⁸ Ibid hal 103

Tarik menarik kepentingan dalam anggaran berlangsung sepanjang proses penyusunan, baik semenjak perancangan di lingkungan eksekutif maupun saat rancangan dibahas dan ditetapkan di lembaga legislatif. Oleh karena itu, walaupun keterlibatan aktor lain selalu terjadi, secara politik aktor kunci pada saat penganggaran adalah pejabat publik yang terpilih didalam pemilu dengan birokrasi.⁶⁹ Dengan demikian, untuk memahami politik anggaran, penyelidikan atas pola perilaku dan kewenangan adalah pintu yang merupakan manifestasi dari distribusi kekuasaan para aktor dalam pembuatan kebijakan anggaran.

Sementara itu, politik anggaran menurut pandangan Norton dan Elson,⁷⁰ diperlukan pemahaman tentang a) struktur formal peran dan tanggung jawab dalam proses penganggaran, b) peran pemerintah dalam proses pengambilan keputusan, pilihan politik dan akuntabilitas pada manajemen pengeluaran publik, c) jaringan kekuasaan dan pengaruh *Stackholders* (di luar proses formal) yang mempengaruhi hasil dari proses penganggaran, d) insentif yang diberikan (baik tersembunyi maupun terang-terangan) atas tindakan yang mempengaruhi politisi dan birokrasi dalam pengambilan keputusan selama penyusunan dan penetapan anggaran, e) Ruang pengambilan keputusan birokrasi pada semua level proses penetapan anggaran.

⁶⁹ Irene Lubin, 2006, *The Politics of Public Budgeting: Getting and spending, Borrowing and Balancing*. Chatham House: Chatham

⁷⁰ Herzon Y, 2001, *Politik Anggaran: Studi Tentang Proses Perumusan Kebijakan Anggaran Belanja SKPD tahun 2011 di Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi*. Yogyakarta: UGM

1.6 Definisi Konseptual

1.6.1 Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi.

1.6.2 Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris adalah pemberian kekhususan kewenangan atas dasar daerah yang bersifat khusus dan istimewa untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri.

1.6.3 Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang.

1.6.4 Kebijakan Anggaran

Kebijakan Anggaran adalah proses pengalokasian dan pendistribusian anggaran untuk membiayai program serta kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan menjunjung asas transparan.

1.7 Defenisi Operasional

Dalam proses penyelenggaraan fungsi pengawasan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap kebijakan anggaran dana keistimewaan DIY tahun 2015, maka secara ringkas dapat dilihat dibawah ini:

1. Fungsi Pengawasan DPRD
 - a. *Preliminary Control*
 - b. *Interim Control*
 - c. *Post Control*
2. Kebijakan Anggaran
 - a. Prioritas Dana Keistimewaan
 1. Target Danais
 2. Alokasi Danais
 3. Penyerapan Danais

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Lexy J. Moleong Penelitian kualitatif adalah penelitian

yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis cara kualifikasi lainnya. Penelitian kualitatif mementingkan lebih banyak segi proses dari pada hasil. Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses.⁷¹

Pendekatan kualitatif dilakukan oleh peneliti guna mendapatkan analisis tentang proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap kebijakan anggaran dana keistimewaan DIY, sekaligus memperoleh informasi terkait kendala-kendala DPRD DIY dalam melakukan pengawasan serta pemanfaatan dana keistimewaan di DIY.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Lokasi dipilih karena status Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah khusus yang memperoleh alokasi dana keistimewaan dari pemerintah pusat.

1.8.3 Unit Analisis

Sesuai dengan masalah yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka unit analisa pada penelitian ini adalah proses pengawasan oleh DPRD DIY tahun 2015 yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan tindak lanjut pengawasan.

⁷¹ Lexsi J. Moleong. 2001. *"Metodologi Penelitian Kualitatif"*. Jakarta : PT. Remaja Rosdakarya. hal. 135

1.9 Jenis Data

1.9.1 Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai proses pengawasan yang dilakukan oleh legislatif terhadap kebijakan anggaran Dana Keistimewaan DIY yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2
Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Pandangan terhadap kebijakan danais	Anggota PANSUS DPRD DIY	Wawancara
Mekanisme Penyusunan dan penetapan Danais	Anggota PANSUS DPRD DIY	Wawancara
Mekanisme Pelaporan Danais	Anggota PANSUS DPRD DIY	Wawancara
Mekanisme pengawasan Danais	Anggota PANSUS DPRD DIY	Wawancara

1.9.2 Data Sekunder

Data Sekunder dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai proses pengawasan yang dilakukan legislatif terhadap kebijakan anggaran Danais DIY yang diperoleh tidak secara langsung, tetapi melalui dokumen-dokumen, yang mencatat keadaan konsep penelitian, (ataupun

yang terkait) di dalam unit analisa yang dijadikan objek penelitian. Data Sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1.3
Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
Monev Laporan Danais 2015	DPRD Provinsi DIY
Dokumen dan risalah rapat laporan danais oleh pemerintah DIY	DPRD Provinsi DIY
Artikel/Jurnal terkait kebijakan anggaran Danais	Pihak Ketiga

1.10 Teknik Pengumpulan Data

1.10.1 Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja, sistematis, mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan⁷². Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan secara langsung sehingga dapat mendukung dan bermanfaat untuk melengkapi data primer dan sekunder. Observasi dilakukan untuk mengkoscek data dengan lembaga yang berkaitan serta pihak terkait melalui metode *semi structured group dan deep interview*.

1.10.2 Wawancara

⁷² Joko P. Subagyo. 1997. "Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek". Jakarta : Rineka Cipta. hlm. 63

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.⁷³ metode tersebut digunakan unruk mendapatkan data secara langsung terhadap objek penelitian terkait, namun perlu disadari bahwa teknik ini memerlukan kerjasama dan kedekatan dengan narasumber serta waktu yang relatif lama untuk memastikan kepastian informasi yang didapatkan.

Tabel 1.4

Daftar Narasumber Penelitian

No	Nama Narasumber	Jabatan
1.	Arief Noor Hartanto, S.IP	Wakil Ketua DPRD DIY
2.	H. Muhammad Yazid	Anggota Komisi D DPRD DIY
3.	Ir. Atmaji	Wakil Ketua Komisi A DPRD DIY
4.	Nur Sasmito, ST	Anggota Komisi B DPRD DIY
5.	Suharwanta, ST	Anggota Komisi C DPRD DIY

1.10.3 Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu.

Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental

⁷³ Lexy J. Moleong. 2009. *“Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi”*. Bandung : Remaja Rosdakarya. Hlm. 186.

dari seseorang.⁷⁴ Dokumen – dokumen yang strategis, Perundang-undangan, berita acara rapat dengan Pemerintah Daerah, laporan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan keistimewaan DIY, dan data lain yang berkaitan dengan penelitian.

1.10.4 Teknik Analisa Data

Analisis data kualitatif dilakukan apabila data empiris yang diperoleh adalah data kualitatif berupa kumpulan berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka serta tidak dapat disusun dalam kategori-kategori/struktur klasifikasi. Data bisa saja dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita rekaman) dan biasanya diproses terlebih dahulu sebelum siap digunakan (melalui pencatatan, pengetikan, penyuntingan, atau alih-tulis), tetapi analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata yang biasanya disusun ke dalam teks yang diperluas, dan tidak menggunakan perhitungan matematis atau statistika sebagai alat bantu analisis.

Penelitian ini menggunakan teknik Triangulasi sebagai teknik untuk mengecek keabsahan data. Dimana dalam pengertiannya triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian.⁷⁵ Triangulasi dapat dilakukan dengan menggunakan teknik yang berbeda Platon dalam Moleong⁷⁶ yaitu wawancara, observasi dan dokumen. Triangulasi ini selain digunakan untuk

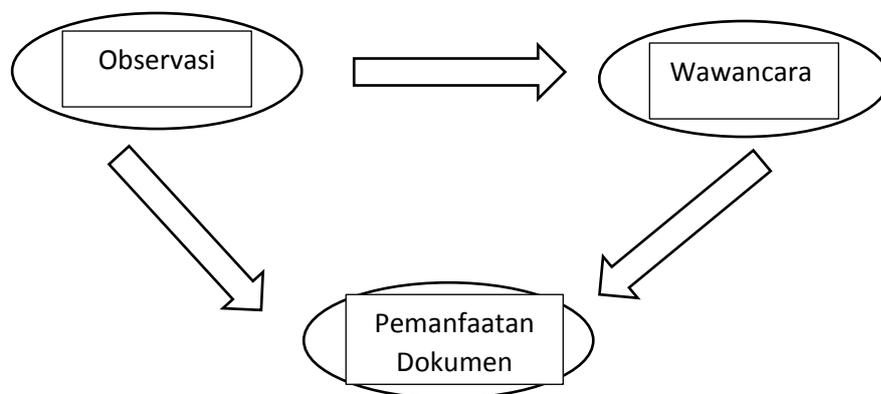
⁷⁴ Sugiyono. 2009. *“Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)”*. Bandung : Alfabeta. Hlm. 329

⁷⁵ Lexsi J. Moleong. 2001. *“Metodologi Penelitian Kualitatif”*. Jakarta : PT. Remaja Rosdakarya. hal. 165

⁷⁶ Ibid hlm 170

mengecek kebenaran data juga dilakukan untuk memperkaya data. Menurut Nasution, selain itu triangulasi juga dapat berguna untuk menyelidiki validitas tafsiran peneliti terhadap data, karena itu triangulasi bersifat reflektif. Denzin dalam Moleong, membedakan empat macam triangulasi diantaranya dengan memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Pada penelitian ini, dari keempat macam triangulasi tersebut, peneliti hanya menggunakan teknik pemeriksaan dengan memanfaatkan sumber.⁷⁷ Triangulasi dengan sumber artinya membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif.

Gambar 1.2
Triangulasi Teknik



Untuk menguji keabsahan data penelitian maka dilakukan hal sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi

⁷⁷ Ibid hlm 230

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.