

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di dalam pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai Daerah Otonom setingkat provinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, sesuai dengan maksud pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut. Disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Daerah/Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman. Undang-Undang ini mengalami perubahan beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955. Namun, keberadaannya belum mengatur secara lengkap dan jelas mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga untuk melengkapi dan memperjelas dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIY sebagai provinsi di Indonesia yang memiliki hak keistimewaan dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bingkai NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang mana keistimewaan ini adalah dalam konteks kedudukan hukum yang didapat dari bagaimana historis/sejarah daerah, dan juga hak asal-usul sebagaimana dijelaskan di dalam UUD 1945 untuk pengaturan dan

pengurusan kewenangan-kewenangan keistimewaan. Kewenangan-kewenangan keistimewaan ini adalah sebagai bentuk kewenangan tambahan yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta selain apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang mengenai pemerintah daerah. Hak keistimewaan tersebut diperoleh berdasarkan pengaturan-pengaturan keistimewaan DIY yang didasari pada asas (a) pengakuan atas hak asal-usul, (b) kerakyatan, (c) demokrasi, (d) kebhinneka-tunggal-ika-an, (e) efektivitas pemerintahan, (f) kepentingan nasional dan (g) pendayagunaan kearifan lokal.

Sebagaimana telah dijelaskan di dalam undang-undang tentang pemerintah daerah, dan juga tentang kewenangan-kewenangan urusan keistimewaan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012, kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom meliputi kewenangan di dalam hal urusan pemerintah daerah DIY. Adapun salah satu bentuk pengakuan negara atas keistimewaan yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah adanya alokasi dana keistimewaan sesuai dengan prinsip "money follow function". Dana istimewa atau tepatnya dana keistimewaan DIY dialokasikan pemerintah pusat untuk mendanai kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Alokasi dana sesuai kewenangan dalam 5 (lima) urusan pokok keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni antara lain : (i) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, (ii) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, (iii) Kebudayaan, (iv) Pertanahan, (v) Tata Ruang.

Adapun tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5, yaitu memiliki tujuan-tujuan :

- a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

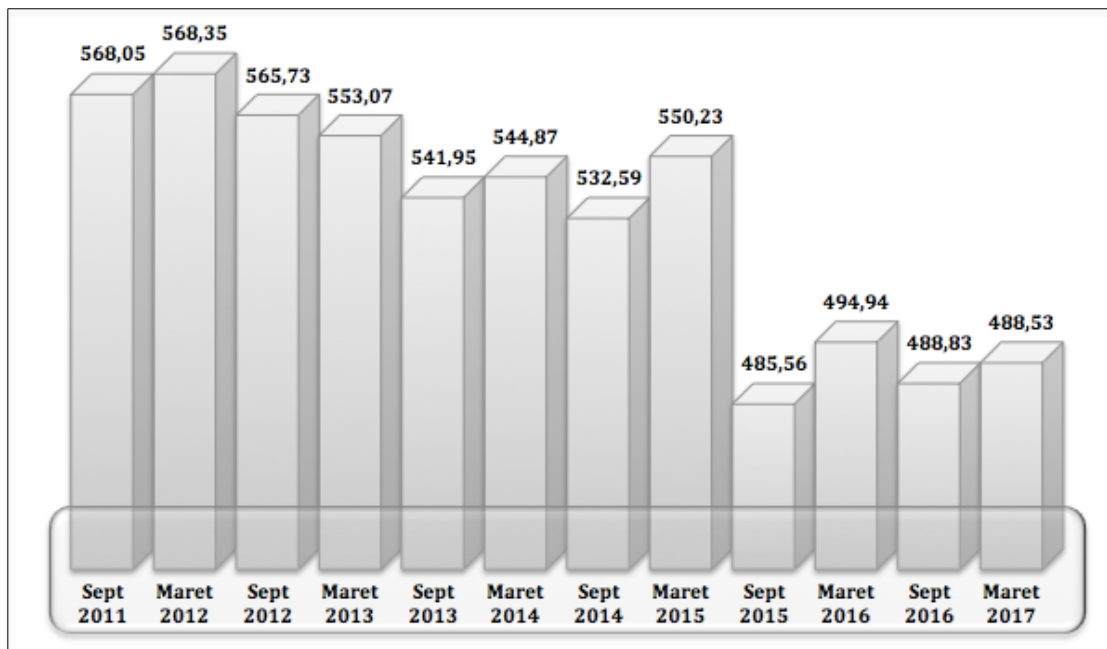
Kemiskinan dan Ketimpangan Ekonomi Provinsi DI Yogyakarta Tertinggi

Dewasa ini DIY merupakan suatu wilayah yang di idealisasikan dengan daerah yang nyaman dan sejahtera, ternyata memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi dan juga indeks ketimpangan ekonomi (Indeks Ratio Gini) tertinggi di bandingkan provinsi lain di Indonesia. Indeks Ratio Gini DIY semakin meningkat di saat provinsi lain menurun, yang secara tidak langsung mengartikan bahwa adanya gap (kesenjangan) antara kaya dan miskin semakin dalam.

Dalam pidato visi dan misi pada acara penetapan Sultan HB X sebagai Gubernur dan Paku Alam X sebagai Wakil Gubernur di DPRD DI Yogyakarta (02/08/2017), Sultan HB X menyampaikan kondisi objektif kemiskinan di DI

Yogyakarta. Sesuai sensus BPS 2017, jumlah penduduk miskin provinsi ini pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%. Jumlah warga miskin di wilayah perdesaan lebih banyak (16.11%) dari pada jumlah warga miskin di perkotaan (11.72%). Persoalan mereka menyangkut kebutuhan dasar seperti pengeluaran untuk pembelian beras (33,08%). Sementara warga kota yang mengalami problem serupa hanya sebesar 27.31%. (Pikiran Rakyat, 2 Agustus 2017).

**Grafik 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Daerah Istimewa Yogyakarta
September 2011 - Maret 2017 (dalam ribuan orang)**

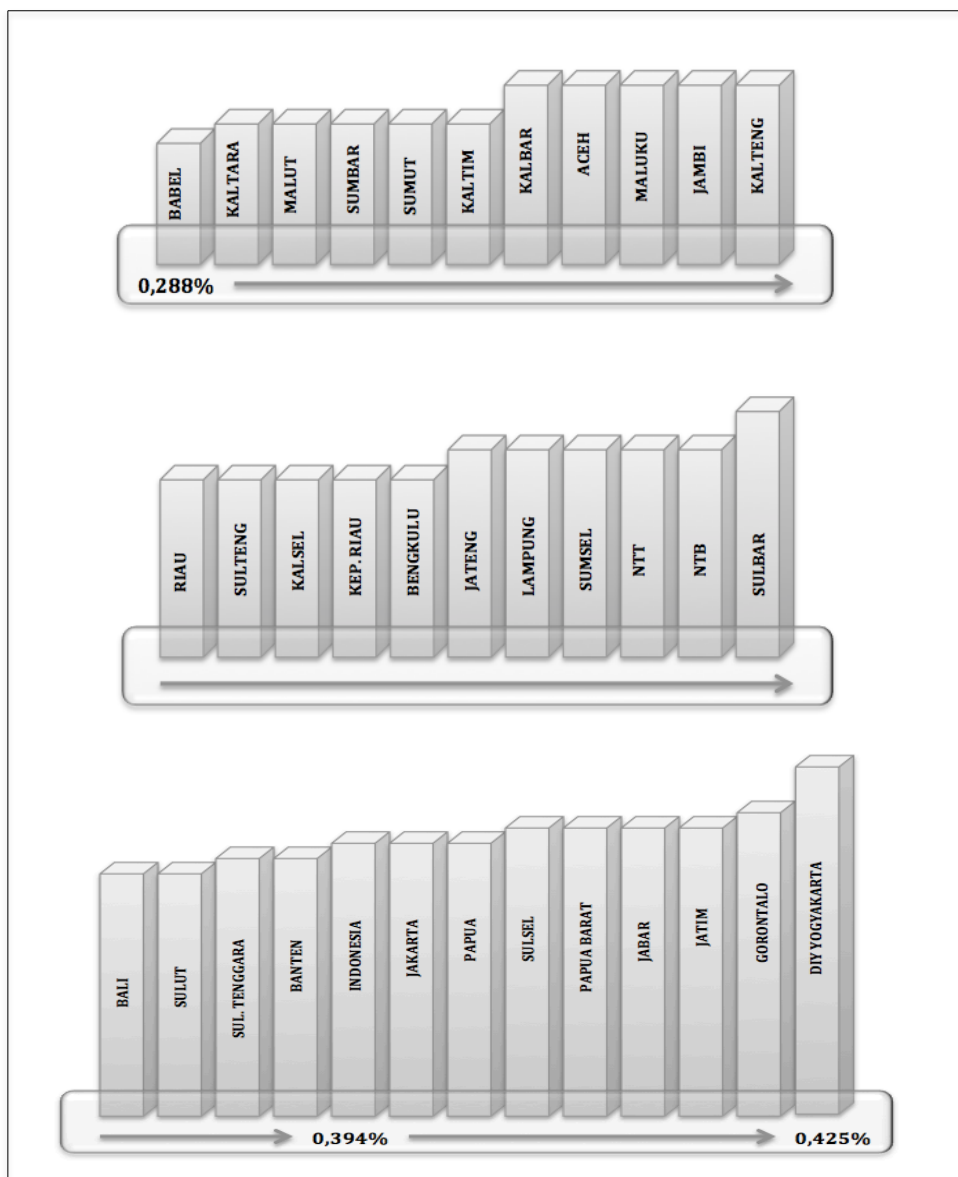


Sumber : Diolah dari BPS DIY, Susenas September 2011-Maret 2017.

Dari grafik data di atas terlihat bahwa angka kemiskinan Provinsi DIY dari tahun 2011-2017 dalam keadaan fluktuatif, akan tetapi angka kemiskinan pada pada Maret 2017 sekitar 488,53 ribu jiwa atau sekitar 13.02%. Angka ini masih

cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional sebesar 10.96%. Kondisi ini berimbas pada kesenjangan antara warga kaya dan warga miskin. Indeks Ratio Gini Provinsi DI Yogyakarta sebesar 0.425% atau tertinggi se-Indonesia. Kesenjangan di perkotaan lebih tinggi (0.435%) dibanding kesenjangan yang terjadi di perdesaan (0.340%). (Kompas, 16 Maret 2017).

Grafik 1.2 Indeks Ratio Gini (%)



Sumber : Diolah dari Kompas, 16 Maret 2017.

Dari grafik data diatas terlihat bahwa DI Yogyakarta menempati posisi pertama sebagai Provinsi dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia dengan persentase sekitar 0,425%, lebih tinggi jika dibandingkan dengan persentase Indeks Ratio Gini Nasional yang berada dikisaran 0,394%, adapun diposisi terendah di tempati oleh Provinsi Bangka Belitung dengan presentase Indeks Ratio Gini dikisaran 0,288%.

Melihat dari kenyataan yang ada, dewasa ini dalam 5 (lima) tahun lahirnya UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, menjadi momentum penting untuk melakukan intropeksi atas pelaksanaannya selama ini. Keistimewaan DIY haruslah membawa manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat di DIY, tanpa membedakan asal-usul maupun agamanya.

Hal itu dinyatakan Gubernur DIY, Sultan HB X pada saat menghadiri Kenduri Rakyat di Pasar Beringharjo Yogyakarta (31/08/2017). Kenduri Rakyat untuk merayakan 5 (lima) tahun disahkannya UUK ini mengusung tema “Meneguhkan Keistimewaan DIY untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat”. Dalam kesempatan acara Kenduri Rakyat untuk merayakan 5 (lima) tahun disahkannya UUK yang mengusung tema “Meneguhkan Keistimewaan DIY untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat” ini , Sultan HB X, mengatakan bahwa :

“Ulang tahun kelima UUK ini adalah kesempatan untuk intropeksi, bagaimana kedepannya program-program Keistimewaan akan lebih membawa manfaat untuk seluruh warga masyarakat dengan harapan masyarakat merasakan tidak hanya aman dan nyaman, tetapi juga sejahtera, maju, punya keunggulan dan peradaban tinggi. Pemerintah pusat memberikan Keistimewaan kepada DIY yang tidak diberikan kepada provinsi lain yang berstatus otonomi khusus, yaitu Dana Keistimewaan (Danais) kepada DIY tanpa batas waktu. Dalam perjalanan selama 5 (lima) tahun, realisasi Danais untuk kesejahteraan rakyat tidak semudah yang

diperkirakan. Danais harus berupa program yang terkait dengan lima kewenangan keistimewaan yaitu Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang.” (Kedaulatan Rakyat, 2 September 2017).

Kesenjangan di bagian selatan Yogyakarta mencakup Gunungkidul (20,83%), Bantul (15,89%), Kulonprogo (20,64%). Angka itu lebih tinggi dari wilayah bagian utara meliputi Sleman (9,50%) dan Kota Yogyakarta (8,67%). (Pikiran Rakyat, 2 Agustus 2017).

Sultan HB X, mengatakan bahwa :

“Dengan ditetapkan lagi sebagai gubernur masa jabatan lima tahun ke depan, Pemerintah berjanji akan mengentaskan kemiskinan di bagian selatan. Selain itu, juga mengurangi kesenjangan ekonomi perdesaan dan perkotaan. Pemerintah harus memberikan fokus dan perhatian terhadap pembangunan wilayah bagian selatan pada lima tahun ke depan.” (Pikiran Rakyat, 2 Agustus 2017).

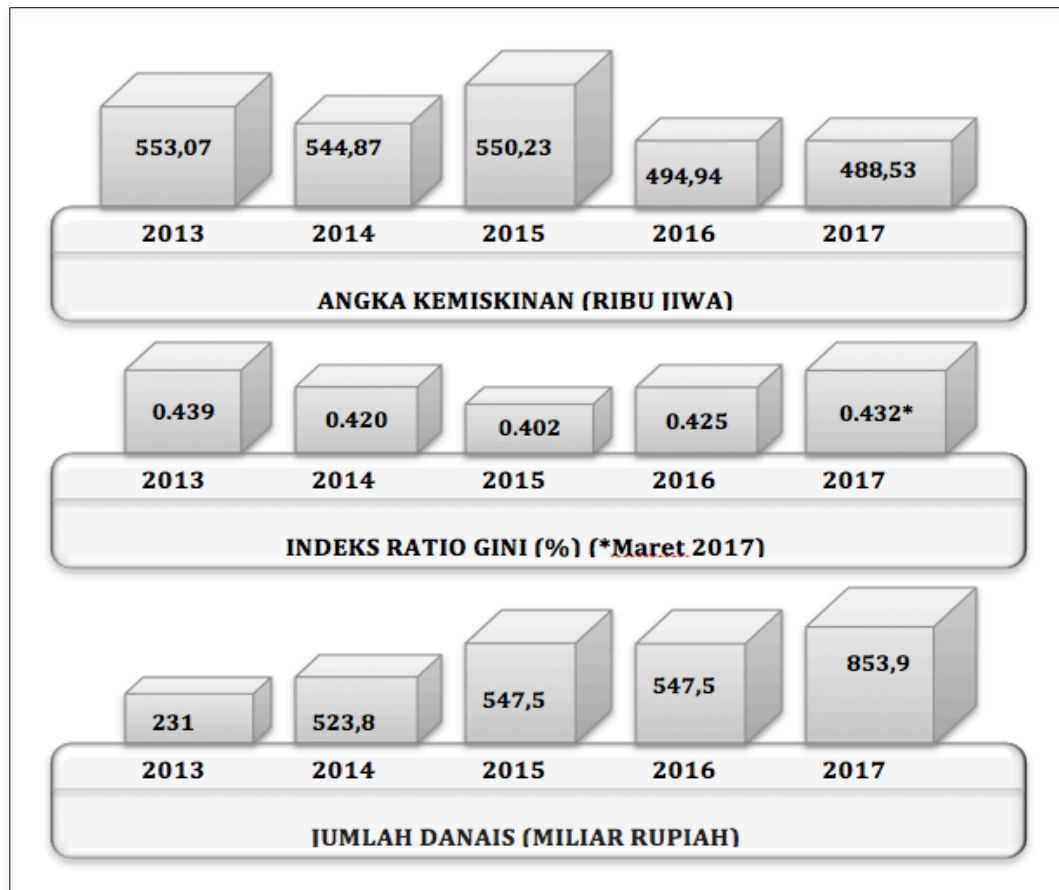
Selanjutnya jika melihat hasil temuan-temuan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan anggaran dana keistimewaan, seperti : *Pertama*, Prioritas dana keistimewaan. alokasi danais lebih dominan untuk urusan kebudayaan 2013-2015, yaitu tahun 2013 alokasi danais urusan kebudayaan sebesar 91,86%, tahun 2014 sebesar 71,62% dan tahun 2015 mendapat alokasi sebesar 76,87%. *Kedua*, Kualitas belanja dana keistimewaan. Penyerapan dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 tidak maksimal. Pada tahun 2013 serapan anggaran sebesar 23,58%, tahun 2014 sebesar 64,88% sedangkan tahun 2015 sebesar 20,06% pada tahap 1. (Sakir, S., & Mutiarin, D., 2016).

Jika melihat data-data yang ada yang menyatakan bahwa angka kemiskinan Provinsi DI Yogyakarta yang masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional dan juga Provinsi DI Yogyakarta dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia, menjadi dilematis ketika kita mengetahui dilain sisinya alokasi dana keistimewaan DI Yogyakarta terus meningkat di setiap tahunnya.

Maka inilah yang sering menimbulkan beberapa pertanyaan publik, seperti :

(a) Bagaimana sebenarnya kebijakan anggaran dana keistimewaan selama ini dalam 5 (lima) tahun semenjak disahkannya UUK Nomor 13 tahun 2012 ? (b) Sejauh manakah sebenarnya kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DI Yogyakarta tahun 2013-2017 ? (c) Apa saja sebenarnya yang menjadi faktor penghambat kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DI Yogyakarta tahun 2013-2017 ?

Grafik 1.3 Perbandingan Jumlah Alokasi Danais (Miliar Rupiah) dengan Angka Kemiskinan (Ribu Jiwa) dan Indeks Ratio Gini (%) Tahun 2013-2017



Sumber : Diolah dari Kedaulatan Rakyat, 4 September 2017.

Dari grafik data diatas terlihat bahwa angka kemiskinan Provinsi DI Yogyakarta yang masih cukup tinggi apabila dibanding dengan persentase penduduk miskin nasional dan juga Provinsi DI Yogyakarta dengan Indeks Ratio Gini tertinggi se-Indonesia, akan tetapi alokasi dana keistimewaan DI Yogyakarta terus meningkat di setiap tahunnya. Maka dari itu berangkat dari kenyataan data yang ada, dan juga di lain sisi mengingat salah satu tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13

tahun 2012 pasal 5 huruf b, yaitu bertujuan untuk “*mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat*”. Permasalahan inilah yang menjadikan penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “*ANALISIS KEBIJAKAN ANGGARAN DANA KEISTIMEWAAN DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2013-2017*”

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017 ?
- 2) Apa yang menjadi faktor penghambat kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DI Yogyakarta tahun 2013-2017 ?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui dan menjelaskan kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017.
- 2) Untuk mengetahui apa yang menjadi faktor penghambat kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat DI Yogyakarta tahun 2013-2017 ?

1.4 Manfaat Penelitian

a. Teoritis

- 1) Sebagai bahan masukan positif berupa pemahaman dan konsepsi bagi pengembangan studi tentang kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017.
- 2) Sebagai bahan masukan positif bagi pemerintah DIY berupa landasan teoritis dan akademis dalam mengidentifikasi kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat tahun 2013-2017.
- 3) Sebagai bahan masukan positif bagi masyarakat untuk membangun awareness dan pemahaman masyarakat akan isu kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017.

b. Praktis

- 1) Untuk menambah pengetahuan, pemahaman, konsepsi dan wawasan penulis mengenai kebijakan dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017, dan agar menjadi bahan komparasi serta pertimbangan dalam memahami kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017.

1.5 Tinjauan Pustaka

Sukirno, S.H., M.H. & Dwi Kuncahyo, S.H., M.H. (2015) dengan judul penelitiannya “Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat” menyatakan bahwa, Kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan merupakan urusan pemerintahan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat DIY, karena di samping ruang lingkup kegiatannya yang sangat luas juga berhubungan langsung dengan kepentingan dan aktifitas masyarakat. Namun karena pelaksanaannya yang belum optimal, sampai saat ini peogram-program kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sakir, S., & Mutiarin, D. (2016) dengan judul penelitiannya “Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta” menyatakan bahwa, Prioritas dana keistimewaan. Penempatan danais lebih dominan untuk urusan kebudayaan, yaitu tahun 2013 alokasi danais urusan kebudayaan sebesar 91,86%, tahun 2014 sebesar 71,62% dan tahun 2015 mendapat alokasi sebsar 76,87%. Selanjutnya Pemerintah DIY dalam merumuskan target danais pada masing- masing urusan kewenangan keistimewaan belum melihat sejauhmana kemampuannya dalam mencapai target tersebut. Sementara dalam menentukan alokasi danais belum mencerminkan kebutuhan dari setiap program dan kegiatan pada masing-masing urusan keistimewaan. Kualitas belanja dana keistimewaan. Penyerapan dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 tidak

maksimal. Pada tahun 2013 serapan anggaran sebesar 23,58%, tahun 2014 sebesar 64,88% sedangkan tahun 2015 sebesar 20,06% pada tahap 1. Kepentingan dana keistimewaan. Tujuan danais secara umum sudah baik dan tujuan pada masing-masing kewenangan keistimewaan sudah mengarah pada tujuan keistimewaan Yogyakarta secara umum. Ada tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan cita-cita dari keistimewaan Yogyakarta. Apabila dilihat dari aspek output dan outcome, pelaksanaan kewenangan keistimewaan belum adanya identifikasi output dan outcome secara jelas. Sehingga belum menggambarkan/mencerminkan perkembangan dana keistimewaan. Penerima manfaat dana keistimewaan. Penerima manfaat adanya keistimewaan Yogyakarta adalah rakyat DIY secara keseluruhan. Namun, sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dampak adanya keistimewaan Yogyakarta belum dapat dinikmati oleh masyarakat secara maksimal. Misalnya keistimewaan Yogyakarta belum dapat memberikan kontribusinya dalam akselerasi kesejahteraan masyarakat. Karena tahun 2014 angka kemiskinan DIY paling tinggi di Jawa yaitu 14,55%. Berikut ini adalah beberapa persoalan yang menyebabkan implementasi keistimewaan Yogyakarta kurang maksimal.

Humam, A. S. (2016). dengan judul penelitiannya “Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan Di Kabupaten Kulonprogo Tahun 2014-2015” menyatakan bahwa, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan dana keistimewaan urusan kebudayaan di Kulon Progo sudah cukup efektif terhadap kelompok kesenian tari angguk. Sejak adanya dana keistimewaan sudah ada perubahan yang mereka rasakan yaitu bentuk

perhatian dari pemerintah dan mereka jadi lebih sering menggelar pentas. Dengan seringnya mereka menggelar pentas maka kesejahteraan mereka juga lumayan meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa adanya efektivitas dalam pemanfaatan dana keistimewaan urusan kebudayaan tahun 2014-2015 di Kabupaten Kulon Progo.

**Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu
Kebijakan Anggaran dan Efektivitas Dana Keistimewaan**

| Nama Penulis | Judul | Hasil Temuan |
|---|---|--|
| Sukirno, S.H., M.H. & Dwi Kuncahyo, S.H., M.H. (2015) | “Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat”. | Kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan merupakan urusan pemerintahan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat DIY, karena di samping ruang lingkup kegiatannya yang sangat luas juga berhubungan langsung dengan kepentingan dan aktifitas masyarakat. Namun karena pelaksanaannya yang belum optimal, sampai saat ini program-program kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan rakyat. |
| Sakir, S., & Mutiarin, D. (2016) | “Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. | <i>Prioritas dana keistimewaan.</i> Penempatan danais lebih dominan untuk urusan kebudayaan, yaitu tahun 2013 alokasi danais urusan kebudayaan sebesar 91,86%, tahun 2014 sebesar 71,62% dan tahun 2015 mendapat alokasi sebesar 76,87%. Selanjutnya Pemerintah DIY dalam merumuskan target danais pada masing- masing urusan kewenangan keistimewaan belum melihat sejauhmana kemampuannya dalam mencapai target tersebut. Sementara dalam menentukan alokasi danais belum mencerminkan kebutuhan dari setiap program dan kegiatan pada masing-masing urusan keistimewaan. Kualitas belanja dana keistimewaan. Penyerapan dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| | | <p>2015 tidak maksimal. Pada tahun 2013 serapan anggaran sebesar 23,58%, tahun 2014 sebesar 64,88% sedangkan tahun 2015 sebesar 20,06% pada tahap 1.</p> <p><i>Kepentingan dana keistimewaan.</i> Tujuan danais secara umum sudah baik dan tujuan pada masing-masing kewenangan keistimewaan sudah mengarah pada tujuan keistimewaan Yogyakarta secara umum. Ada tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masya- rakat yang merupakan cita-cita dari keistimewaan Yogyakarta. Apabila dilihat dari aspek output dan outcome, pelaksanaan kewenangan keistimewaan belum adanya identifikasi output dan outcome secara jelas. Sehingga belum menggambarkan/mencerminkan perkembangan dana keistimewaan. Penerima manfaat dana keistimewaan. Penerima manfaat adanya keistimewaan Yogyakarta adalah rakyat DIY secara keseluruhan. Namun, sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dampak adanya keistimewaan Yogyakarta belum dapat dinikmati oleh masyarakat secara maksimal. Misalnya keistimewaan Yogyakarta belum dapat memberikan kontribusinya dalam akselerasi kesejahteraan masyarakat. Karena tahun 2014 angka kemiskinan DIY paling tinggi di Jawa yaitu 14,55%. Berikut ini adalah beberapa persoalan yang menyebabkan implementasi keistimewaan Yogyakarta kurang maksimal.</p> |
| Hummam, A. S. (2016). | “Efektivitas Pemanfaatan Dana Keistimewaan Dalam Urusan Kebudayaan Di Kabupaten Kulonprogo Tahun 2014-2015” | Pemanfaatan dana keistimewaan urusan kebudayaan di Kulon Progo sudah cukup efektif terhadap kelompok kesenian tari angguk. Sejak adanya dana keistimewaan sudah ada perubahan yang mereka rasakan yaitu bentuk perhatian dari pemerintah dan mereka jadi lebih sering menggelar pentas. Dengan seringnya mereka menggelar pentas maka kesejareraan mereka juga lumayan meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa adanya efektivitas dalam pemanfaatan dana keistimewaan urusan kebudayaan tahun 2014-2015 di Kabupaten Kulon Progo. |

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2017.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Desentralisasi Asimetris

Dalam bingkai negara kesatuan, desentralisasi adalah merupakan suatu bentuk relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di dalam suatu bentuk negara kesatuan, seluruh bagian-bagian negara/daerah-daerah dikelola oleh pemerintah pusat. Dalam implementasinya, pemerintah pusat sendiri memiliki keterbatasan dalam menangani urusan-urusan pemerintahan daerah karena factor luas dan karakter wilayah di masing-masing daerah, termasuk dalam menjamin suatu pelayanan publik yang ada di daerah, maka dari itu ada beberapa urusan-urusan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah, urusan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi (Ferrazi, 2000).

Jadi, desentralisasi pada dasarnya adalah pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Di dalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Ilmuwan desentralisasi Indonesia senior membagi desentralisasi menjadi tiga hal: kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho, 2012).

Adapun implementasi desentralisasi mempunyai 2 (dua) macam pola yaitu desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Adapun pola/bentuk desentralisasi 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”*. Adanya korelasi atau hubungan simetris antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama Charles Tarlton (1965, dalam Jaweng, 2011) .

Sementara itu di dalam suatu pola/bentuk desentralisasi asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal *“possessed of varying degrees of autonomy and power”*. Berbedanya akan suatu derajat otonomi dan juga kekuasaan yang mana ini ditandai dengan tak seragamnya pengaturan bentuk muatan-muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda-beda pula antara negara bagian/daerah asimetris terhadap unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) atau vertikal (nasional) Charles Tarlton (1965, dalam Jaweng, 2011) .

1.6.2 Kebijakan Anggaran

Menurut Mardiasmo (2011), mengungkapkan bahwa yang di maksud anggaran dan penganggaran, adalah :

“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.”

Anthony dan Govindarajan (2005), menyatakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Selanjutnya menurut Bastian (2010), anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau periode mendatang.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan

pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Menurut Mardiasmo (2011) anggaran dibagi menjadi dua yaitu :

- 1) Anggaran Operasional (Operational/Current Budget). Dalam hal ini yang dimaksud dengan anggaran operasional adalah anggaran yang digunakan dalam hal merencanakan keperluan dan juga kebutuhan-kebutuhan di setiap harinya dalam hal menjalankan roda pemerintahan, contohnya seperti adanya belanja rutin (recurrent expenditure) atau yang disebut dengan bentuk pengeluaran yang mana manfaatnya hanya dalam ruang lingkup 1 (satu) tahun anggaran pemerintahan, bukan untuk menambah dan juga tidak untuk memperbanyak kekayaan ataupun asset pada pemerintah. Contoh lainnya yang dimaksud dengan anggaran operasional adalah seperti bentuk pemeliharaan, belanja operasional dan juga belanja administrasi umum.
- 2) Anggaran Modal (Capital/Investment Budget). Dalam hal ini yang dimaksud dengan anggaran modal adalah seperti adanya bentuk pembelanjaan atas aktiva tetap (peralatan, perabotan, kendaraan, gedung, dll) dan juga menunjukkan suatu rencana jangka panjang. Secara mendasar uang adalah seluruhnya milik public sedang pemerintah tidak memiliki uang yang dimiliki sendiri.

Penganggaran menurut Mardiasmo (2011) adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan.

Anggaran adalah suatu bentuk inti dari publik finance atau keuangan negara. Keuangan publik atau Publik finance menurut Aronson (1985, dalam Mutiarin, 2012) adalah :

“The financial activities of government and public authorities, and it describes and analyzes the expenditures of government and the techniques used by governments to finance this expenditures.”

Menurut Mutiarin (2012), secara mendasar yang menjadi tujuan anggaran yaitu pemberian atau penyedia informasi-informasi tentang bagaimana rencana-rencana keuangan dalam hal ini adalah apa saja yang ingin dicapai dengan anggaran tersebut. Untuk merumuskannya maka perlu adanya proses dalam hal ini disebut dengan proses penganggaran yang mana akan berorientasi pada tujuan dari kebijakan anggaran itu sendiri, diperlukan juga sebuah pengukuran besaran dan jumlah anggaran yang diperlukan. Maka secara mendasar ada beberapa poin yang perlu diperhatikan di dalam sebuah anggaran untuk di akomodasikan, yaitu seperti : Dari tujuan anggaran tersebut apa yang ingin dicapai ?, Untuk mencapai tujuan tersebut maka berapa banyak anggaran yang diperlukan ?, Untuk mencapai tujuan anggaran tersebut maka apa saja yang harus dilakukan dengan anggaran tersebut ?

Knaap (2000, dalam Mutiarin, 2012) menjelaskan bentuk tolak ukur tentang bagaimana keberhasilan anggaran yaitu pada :

“the quantity, quality, and costs of products and services or output produced by government or government services in order to achieve certain effects, and; the intended effects of those measures or outcome.”

Secara umum maka kuantitas, kualitas, dan juga besaran anggaran menjadi tolak ukur tentang bagaimana keberhasilan anggaran dalam hal ini untuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai impact sesuai dengan apa yang diinginkan.

Selanjutnya menurut Mardiasmo (2005, dalam Mutiarin, 2012) mengatakan bahwa urgensinya anggaran sektor publik adalah :

- 1) Anggaran adalah suatu bentuk alat untuk pemerintah dalam proses mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, peningkatan kualitas derajat hidup masyarakat, dan juga untuk menjamin kesinambungan.
- 2) Anggaran adalah suatu hal yang diperlukan, ini di dasari dengan adanya baik keinginan maupun kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang tanpa batasan, sedang bentuk sumber daya yang dimiliki terbatas. Adanya keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), trade offs, pilihan (*choice*) maka dari itu anggaran menjadi hal yang sangat urgen.
- 3) Anggaran merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada public, yang mana anggaran publik adalah instrumen implementasi akuntabilitas publik bagi lembaga-lembaga publik yang ada.

Adapun Menurut Haryadi (2014: 83) bahwa ada 3 (tiga) macam fungsi pokok fiskal, yaitu :

- 1) Fungsi alokasi, yaitu menyediakan barang publik yang diharapkan dapat menghasilkan eksternalitas yang menguntungkan.

- 2) Fungsi distribusi, bertujuan untuk memperbaiki distribusi pendapatan, menjamin kesesuaian antara kemakmuran dan distribusi pendapatan menjamin bahwa segala bentuk keinginan-keinginan dan juga kebutuhan masyarakat dalam hal ini adalah pencapaian pemerataan dan keadilan dapat dipenuhi.
- 3) Fungsi stabilitas, adalah fungsi APBN yang antisiklis untuk menjaga keseimbangan antara penerimaan pemerintah dan pengeluaran pemerintah. pelaksanaan kebijakan penganggaran adalah suatu fasilitas untuk penjaminan pengelolaan tenaga kerja yang optimal, memadainya stabilitas harga, dan juga optimalisasi pertumbuhan ekonomi yang baik.

Selanjutnya ada fungsi-fungsi yang menghubungkan antara anggaran dengan staf dan juga pemimpin yang terkait didalamnya. Menurut Mardiasmo (2011) anggaran berfungsi sebagai berikut :

- 1) Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*). Dalam hal ini perencanaan yaitu suatu bentuk proses menentukan tujuan-tujuan yang akan ditetapkan. Korelasi pada fungsi dari perencanaan adalah bahwa anggaran merupakan hal yang ditetapkan untuk mencapai target atau tujuan dalam periode tertentu. Bentuk pencapaian rencana jangka pendek (sebagai bagian dari target atau tujuan perencanaan jangka panjang), maka dalam hal ini perlunya manajemen untuk melakukan penyusunan anggaran sebagai pedoman implementasi kegiatan.
- 2) Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*). Anggaran merupakan bentuk pengendalian yang dalam hal ini untuk mengakomodasi dan

mencegah adanya *underspending*, *overspending*, dan *misappropriation* (salah sasaran) dalam distribusi/alokasi anggaran pada sektor/bidang lain yang pada dasarnya bukan prioritas.

- 3) Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*). Melalui anggaran dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- 4) Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*). Dalam organisasi sektor publik, melalui anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.
- 5) Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*). Setiap unit kerja pemerintahan terkait dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya pencapaian tujuan organisasi secara tidak konsisten.
- 6) Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*). Dalam hal ini, kinerja pemegang anggaran akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan hasil yang dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.
- 7) Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*). Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi pimpinan dan stafnya agar

bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

- 8) Alat menciptakan ruang publik (*Public Sphere*). Masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik.

Selanjutnya Menurut Moh Taqiuddin (2003), mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan politik anggaran yaitu suatu usaha-usaha dalam pengelolaan sumber daya, yang utamanya adalah sesuatu yang dapat di nilai dengan barang atau uang, yang pada dasarnya pengalokasiannya semata-mata untuk kepentingan bersama di dalam suatu kehidupan bermasyarakat. Secara lebih luasnya, maknanya adalah berkenaan pada suatu produksi, distribusi, dan juga penggunaan sumber daya dengan maksud mempertahankan kualitas hidup. Problem dari pengelolaan sumberdaya-sumberdaya yang dimiliki menjadi suatu bentuk keluaran (output) dalam periode panjang yang mana semuanya akan di kalkulasikan di dalam suatu bentuk satu tahun anggaran tidaklah mudah. Harus adanya usaha-usaha untuk mengoptimalkan atau memaksimalkan income (pendapatan) dan juga nilai-nilai yang akan di bagikan atau distribusikan. Dalam hal ini tidak terlepas untuk politik anggaran pada suatu daerah, yang mana akan berkorelasi langsung dengan masalah pengaturan dan juga pengurusan daerah-daerah otonomi dari dimulainya konsep otonomi.

Selanjutnya, Noer Fauzi & R Yando Zakaria (2000) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan politik anggaran yaitu suatu bentuk proses yang akan saling mempengaruhi antara pihak-pihak yang memiliki kepentingan, maksudnya

adalah dalam menentukan suatu bentuk prioritas skala pembangunan sebagai bentuk dimilikinya anggaran public yang terbatas yang. Selanjutnya, politik anggaran dijelaskan sebagai suatu proses saling mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran antara pihak-pihak atau stakeholders berkepentingan langsung dengan anggaran, pada dasarnya adalah merupakan bentuk proses penegasan kekuatan/kekuasaan politik antar stakeholders atau pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam penetapan dan penyusunan kebijakan/alokasi anggaran.

Irene S. Rubbin (2006), menegaskan bahwa yang dimaksud dengan politik anggaran yaitu bagaimana suatu bentuk penetapan kebijakan-kebijakan terkait proses anggaran, baik seperti bagaimana anggaran publik di dapatkan, bagaimana pemerintah dalam hal ini membiayai implementasi kegiatannya, bagaimana pengelolaan dan juga pendistribusianya, siapa yang akan dirugikan dan siapa yang akan diuntungkan, dan hal-hal apa saja yang akan menjadi baik positif dan negatifnya terkait penyelenggaraan pelayanan publik.

Berangkat dari beberapa persepsi terkait apa yang dimaksud dengan politik anggaran, maka menunjukkan bagaimana adanya sikap saling mempengaruhi dan juga adanya adu kekuatan antara berbagai stakeholders atau pihak-pihak yang berkepentingan yang terkait langsung dalam proses kebijakan anggaran, yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu bentuk keputusan politik yang pada pokoknya apakah kebijakan anggaran tersebut akan berpihak pada masyarakat ataukah tidak. Adanya sikap saling mempengaruhi dan juga adanya adu kekuatan antara berbagai stakeholders atau pihak-pihak yang berkepentingan yang terkait langsung dalam proses kebijakan anggaran ini semata-mata adalah agar suatu

keputusan yang ditetapkan semata-mata bertujuan untuk kesejahteraan, kemajuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

1.6.3 Dana Keistimewaan

Di dalam Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta pasal 42 ayat (1) yang dimaksud Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer lainnya. Proses pelaksanaan transfer dana keistimewaan akan melewati berbagai step, selain itu juga diperlukan roadmap program yang berkaitan langsung dengan urusan keistimewaan Yogyakarta.

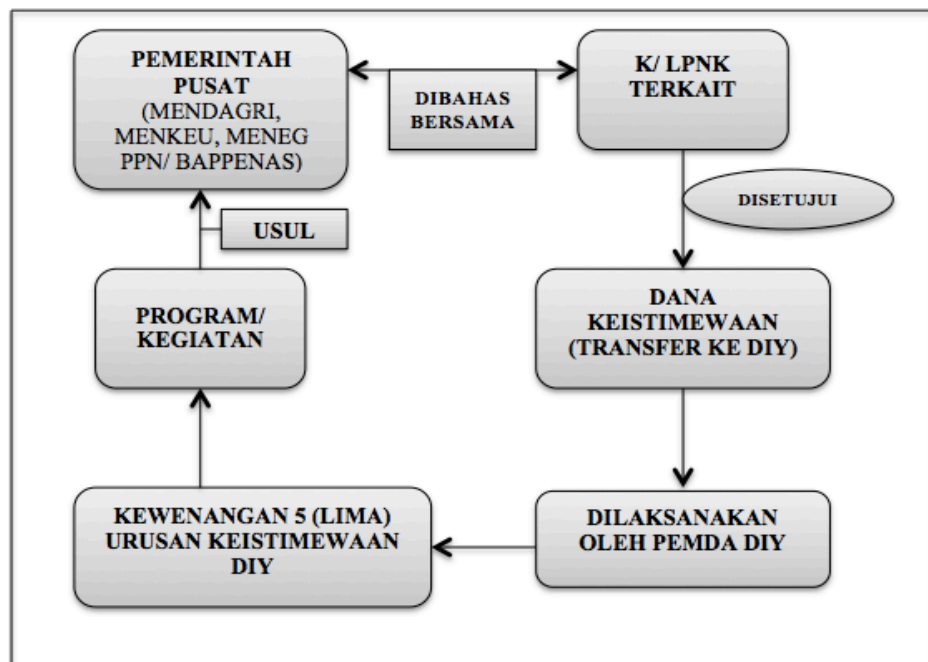
Otoritas tertinggi pemerintah DIY yaitu dalam hal ini adalah Gubernur DIY, akan mengusulkan draf kebutuhan Danais (Dana Keistimewaan) terhadap Mendagri, selanjutnya juga terhadap menteri/pimpinan lembaga-lembaga pemerintah non kementerian yang berkorelasi langsung dengan urusan kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang dengan melampirkan tembusan kepada Menkeu dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Draft rencana kebutuhan Danais dilampiri dengan dokumen acuan kerangka kegiatan yang mencakup usulan program dan kegiatan dengan sasaran yang terukur yang mengacu pada Peraturan Daerah Daerah Istimewa (Perdais), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Berdasarkan penetapan Menteri Keuangan, Pemerintah Daerah DIY menganggarkan penerimaan Dana Keistimewaan pada Pendapatan Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, Pemerintah Daerah DIY menganggarkan penggunaan Dana Keistimewaan sebagai belanja dalam APBD berdasarkan hasil pembahasan atas usulan Kerangka Acuan Kegiatan yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah dan APBN.

Permenkeu (Peraturan Menteri Keuangan) No. 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3), dana keistimewaan digunakan untuk mendanai kegiatan dalam 1 (satu) tahun anggaran dan tidak dapat digunakan untuk mendanai kegiatan yang telah didanai dari sumber lain baik yang bersumber dari APBN maupun APBD. Kegiatan-kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan harus dituangkan dalam program RPJMD dan RKPD.

Menteri Keuangan selaku Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara mempunyai kewenangan atas anggaran Dana Keistimewaan, untuk melaksanakan kewenangannya Menteri Keuangan menunjuk Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan sebagai Pembantu Pengguna Anggaran Dana Keistimewaan (PPADK). Dalam rangka penyaluran Dana Keistimewaan, PPA DK menunjuk pejabat eselon II di lingkungan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan sebagai KPA DK (Kuasa Pengguna Anggaran Dana Keistimewaan). Distribusi/alokasi danais dilakukan melalui tata cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.

Gambar 1.1 Mekanisme Pendanaan Keistimewaan DIY



Sumber : Diadopsi dari Permenkeu No. 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta diketahui penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu :

- 1) Tahap I dilaksanakan setelah : (a) Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima Peraturan Daerah mengenai APBD tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY; dan (b) KPA DK menerima Laporan Akhir Realisasi Penggunaan Danais dan LAPK (Laporan Akhir Pencapaian Kinerja) Danais tahun anggaran tahun sebelumnya dari Gubernur DIY.

- 2) Tahap II dilaksanakan paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah KPA DK menerima Laporan Pencapaian Kinerja tahap 1 tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY.
- 3) Tahap III dilaksanakan paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah KPA DK menerima Laporan Pencapaian Kinerja tahap II tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY.

Tabel 1.2 Tahapan Penyaluran Dana Keistimewaan

| Tahapan Penyaluran | | |
|--|--|---|
| Tahap I | Tahap II | Tahap III |
| (a) Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan menerima Peraturan Daerah mengenai APBD tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY; dan (b) KPA DK menerima Laporan Akhir Realisasi Penggunaan Danais dan LAPK (Laporan Akhir Pencapaian Kinerja) Danais tahun anggaran tahun sebelumnya dari Gubernur DIY. | Paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah KPA DK menerima Laporan Pencapaian Kinerja tahap 1 tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY. | Paling lama 15 (lima belas) hari kerja setelah KPA DK menerima Laporan Pencapaian Kinerja tahap II tahun anggaran berjalan dari Gubernur DIY. |

Sumber : Permenkeu No. 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Yogyakarta

Penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dengan beberapa tahapan, yaitu :

- (a) Tahap I didistribusikan sebanyak 25% (dua puluh lima persen) dari pagu Dana Keistimewaan;
- (b) Tahap II didistribusikan sebanyak 55% (lima puluh lima persen) dari pagu Dana Keistimewaan setelah LPK (Laporan Pencapaian Kinerja) tahap I mencapai minimal 80% (delapan puluh persen); dan
- (c) Tahap III

didistribusikan sebanyak 20% (dua puluh persen) dari pagu Dana Keistimewaan setelah LPK (Laporan Pencapaian Kinerja) tahap I dan tahap II mencapai minimal 80% (delapan puluh persen).

Gubernur DIY mengajukan permintaan verifikasi atas LPK (Laporan Pencapaian Kinerja) tahap I dan tahap II kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian terkait dengan tembusan kepada Menteri Keuangan, Laporan Hasil Verifikasi disampaikan oleh Gubernur DIY sebagai persyaratan penyaluran Dana Keistimewaan tahap II dan tahap III. Pendistribusian danais dilakukan berdasarkan SPPDK (Surat Permintaan Penyaluran Dana Keistimewaan) yang disampaikan oleh Gubernur DIY atau pejabat yang diberi kuasa kepada KPA DK. SPPDK (Surat Permintaan Penyaluran Dana Keistimewaan) tahap I dilengkapi dengan dokumen pendukung sebagai berikut :

- 1) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang ditandatangani oleh Gubernur DIY atau pejabat yang diberi kuasa;
- 2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD); dan
- 3) Dokumen Rencana Penggunaan Dana Keistimewaan.

Surat Permintaan Penyaluran Dana keistimewaan tahap II dan tahap III dilengkapi dengan dokumen pendukung sebagai berikut :

- 1) SPTJM yang ditandatangani oleh Gubernur DIY atau pejabat yang diberi kuasa;

- 2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD);
- 3) Dokumen Rencana Penggunaan Dana Keistimewaan;
- 4) Laporan Hasil Verifikasi atas Laporan Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan; dan
- 5) Laporan Realisasi Penyerapan Dana Keistimewaan berdasarkan SP2D yang telah diterbitkan.

SPPDK (Surat Permintaan Penyaluran Dana Keistimewaan) tahap III disampaikan oleh Gubernur DIY atau pejabat yang diberi kuasa kepada KPA DK paling lambat pada tanggal 1 Oktober tahun anggaran berjalan. Dana Keistimewaan yang belum disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah DIY sampai dengan akhir tahun anggaran menjadi sisa anggaran lebih pada APBN dan tidak dapat dijadikan penambah pagu anggaran Dana Keistimewaan tahun anggaran berikutnya.

Pemerintah Daerah DIY diharuskan untuk memaparkan LARPDK (Laporan Akhir Realisasi Penggunaan Dana Keistimewaan) kepada KPA DK dalam periode anggaran berikutnya sebagai syarat penyaluran Dana Keistimewaan tahap I tahun anggaran berikutnya. Pemerintah Daerah DIY wajib menyampaikan LAPKDK (Laporan Akhir Pencapaian Kinerja Dana Keistimewaan) kepada Menteri Dalam Negeri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementrian terkait dengan tembusan kepada Menteri Keuangan pada periode anggaran selanjutnya.

Hasil verifikasi atas Laporan Akhir Pencapaian Kinerja tersebut akan digunakan sebagai persyaratan penyaluran Dana Keistimewaan tahap I tahun

anggaran berikutnya. Pemantauan dan evaluasi atas penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan oleh Menteri Keuangan, untuk pemantauan evaluasi kinerja teknis dan pencapaian keluaran (output) terhadap penyelenggaraan kegiatan di daerah yang dibiayai dari Dana Keistimewaan dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait.

Jadi secara garis besar dana keistimewaan DIY diberikan oleh pemerintah dalam rangka urusan penyelenggaraan Keistimewaan DIY sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan Negara. Menteri Keuangan melakukan penetapan alokasi danais dalam APBN berdasarkan penilaian yang dilakukan atas rencana kebutuhan Dana Keistimewaan yang diajukan oleh Gubernur DIY. Penyaluran Dana Keistimewaan dilakukan dalam 3 (tiga) tahap melalui tata cara pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah setelah memenuhi persyaratan dan dokumen pendukung.

Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY

Pelaksanaan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam program/kegiatan merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tujuan pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut beraras pada tujuan keistimewaan yang tercantum dalam Pasal 5 ayat 1 UU 13 Tahun 2012 yakni: (1) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis; (2) Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; (3) Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-*bhinneka-tunggal-ika*-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) Menciptakan pemerintahan yang baik;

dan (5) Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Tujuan mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat serta mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI merupakan agenda penting dalam pembangunan DIY. Hal tersebut menjadi perhatian bersama, karena DIY saat ini menghadapi masalah publik berupa tingginya angka kemiskinan, meningkatnya kesenjangan antar kelompok pendapatan dan kesenjangan antar wilayah, serta dinamika masyarakat DIY yang plural sebagai rumah berbagai suku bangsa di Indonesia. Oleh karenanya, Daerah Istimewa Yogyakarta ialah melting pot Indonesia Kecil dengan berbagai persoalan publiknya.

Dalam implementasinya, tujuan penting dari agenda pembangunan kesejahteraan serta upaya pewujudan perbaikan tata kelola pemerintahan (governance) dan tatanan sosial yang mengayomi seluruh masyarakat tidak boleh terlewatkan. Perwujudan dari ketepatan pelaksanaan program/kegiatan terhadap tujuan dan prioritas untuk menyejahterakan masyarakat menjadi suatu keharusan. Berkenaan dengan hal tersebut, program/kegiatan Urusan Keistimewaan DIY tahun 2013-2017 dilaksanakan lebih tepat sasaran, terukur, berorientasi hasil, berkesinambungan, integratif, tematik, dan kolektif kolegial sesuai kewenangan maupun kewilayahan.

Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengendalian Urusan Keistimewaan dari tahun ke tahun diletakkan sebagai suatu implementasi

Kewenangan Keistimewaan DIY sesuai UU 13 Tahun 2012 dan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) yang mengatur lebih lanjut pelaksanaan kewenangan tersebut yang akuntabel. Perdais yang menindaklanjuti UU No. 13 Tahun 2012 antara lain ditunjukkan sebagai berikut :

Tabel 1.3 Perdais DIY Tahun 2013-2015

| No. | Nomor/Tahun Perdais | Tentang/Perihal |
|-----|--------------------------|--|
| 1. | Perdais No. 1 Tahun 2015 | Perubahan Atas Peraturan daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta |
| 2. | Perdais No. 2 Tahun 2015 | Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur |
| 3. | Perdais No. 3 Tahun 2015 | Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY |
| 4. | Perdais No. 1 Tahun 2013 | Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta |

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2017.

Selain memperhatikan ketentuan dalam Perdais, pelaksanaan kewenangan Keistimewaan DIY juga menggunakan pendekatan nilai dasar keistimewaan dan semangat *Renaissance* Yogyakarta. Nilai dasar Keistimewaan yang dimaksud ialah filosofi inti yakni *Hamemayu Hayuning Bawana, Sangkan Paraning Dumadi, dan Manunggaling Kawulo Gusti*. Hamemayu Hayuning Bawana yang menggambarkan keseimbangan spiritual dan material serta keberpihakan,

kebersamaan dan kemenyatuan antara penguasa dan rakyat menuju kesejahteraan lahir maupun batin.

Sementara itu, semangat *Renaissance* Yogyakarta merepresentasikan semangat kolektif untuk “gumrégah” (bangkit kembali) terus berbenah mengikuti perkembangan zaman dalam peradaban yang unggul dengan strategi yang memprioritaskan bidang: 1) Pendidikan; 2) Pariwisata; 3) Teknologi; 4) Ekonomi; 5) Energi; 6) Pangan; 7) Kesehatan; 8) Keterlindungan Warga; dan 9) Tata Ruang dan Lingkungan.

Dalam rangka menyelaraskan pelaksanaan urusan keistimewaan, dapat ditetapkan batasan-batasan pada aspek sesuai dengan kerangka logis dari Perda No. 1 Tahun 2013 sesuai urusan-urusan yang diatur dan diarahkan pada aspek-aspek sebagai berikut :

Tabel 1.4 Batasan Kerangka Logis Urusan Keistimewaan

| No. | Urusan/Ketentuan Perda No. 1 Tahun 2013 | Aspek | Ruang Lingkup |
|-----|---|--|--|
| 1. | Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. (Pasal 5-22) | 1. Pemerintahan yang demokratis; 2. Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhineka-tunggal-ikatan dalam kerangka NKRI; 3. Pemerintahan yang baik; dan 4. Kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. | Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. |

| | | | |
|----|-----------------------------|--|---|
| 2. | Kelembagaan (Pasal 23) | 1. Efektivitas dan Efesiensi 2. Peyelenggaran Pemerintahan 3. Pelayanan Masyarakat | Penyusunan Kelembagaan dan Kewenangan Pemerintah Daerah |
| 3. | Kebudayaan (Pasal 34-35) | 1. Perlindungan 2. Pemanfaatan 3. Pengembangan | Hasil cipta, rasa, karsa, dan karya, berupa : a. Nilai-nilai; b. Pengetahuan; c. Norma; d. Adat Istiadat; e. Benda; Seni; dan f. Tradisi Luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY |
| 4. | Pertanahan (Pasal 45-48) | 1. Pengelolaan 2. Pemanfaatan | Aktivitas : a. Penatausahaan Tanah; b. Pemeliharaan; c. Pelestarian; d. Pelepasan; dan e. Pengawasan Lokus : Tanah Kesultanan, Tanah Kadipaten, Tanah Desa. |
| 5. | Tata Ruang (Pasal 53-57) | 1. Perencanaan Tata Ruang 2. Pemanfaatan Ruang 3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang | Aktivitas : a. Mengembalikan; b. Memperbaiki; c. Menguatkan; dan d. Mengembangkan Lokus : Tanah Kesultanan, Tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan. |

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2017.

a. Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur

Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki Keistimewaan tersendiri jika dibandingkan dengan Provinsi yang lainnya di Indonesia. Ini merupakan salah satu kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang demokratis; Tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI; pemerintahan yang baik; dan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan berdasarkan mekanisme proses penetapan, dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) DIY secara prosedural. Penetapan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun terhitung dari tahun pelantikan, selain itu juga sedang tidak dalam terikat ketentuan perodesasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam UUK No. 13/2012.

Sebagaimana yang di jelaskan di dalam Perdais No. 2 Tahun 2015 pasal 13, bahwa penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari sesudah berita acara penetapan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur dari Panitia Khusus penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan juga hasil verifikasi diterima, yang penetapan ini dilaksanakan dalam sebuah rapat paripurna di DPRD.

Di dalam rapat paripurna ini, calon Gubernur akan menyampaikan visi, misi, dan programnya yang mana tetap berpedoman pada perkembangan lingkungan strategis dan juga RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah). Fraksi-fraksi yang ada di DPRD dapat menanggapi dalam bentuk masukan dan saran atas pemaparan dari calon Gubernur. Adapun pemaparan dan juga tanggapan tersebut akan menjadi dasar bagi penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) yang akan dibahas bersama antara Gubernur dan DPRD.

b. Urusan Kelembagaan

Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah dilaksanakan untuk mencapai aspek *efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat* berdasarkan prinsip *responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi* dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

Sebagaimana yang dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 23, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY memiliki tujuan menyelenggarakan pemerintahan yang baik untuk mencapai *efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat* berdasarkan prinsip *responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi* dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Pengarahan pengaturan dalam Perdais ini akan ditunjukkan pada lembaga yang ringan, sederhana, dan luwes yang mengutamakan loyalitas dan keberpihakan kepada masyarakat.

Peraturan daerah istimewa (Perdais) ini membentuk OPD yang mana dibentuk untuk pelaksanaan urusan-urusan keistimewaan, yaitu seperti :

- 1) Untuk kemudahan Gubernur dalam melakukan koordinasi dalam penyelenggaraan urusan keistimewaan, maka dibentuk “Asisten Keistimewaan” (dalam struktur Pemerintah Daerah DIY).
- 2) Untuk memudahkan pelaksanaan administrasi dan pertanggungjawaban kegiatan lembaga Parampara Praja, maka dibentuk “Sekretariat Parampara Praja”.
- 3) Untuk mewadahi urusan wajib dan urusan keistimewaan untuk melindungi, memelihara, mengembangkan dan memanfaatkan kebudayaan, guna memperkuat karakter serta identitas jatidiri masyarakat DIY, maka dibentuk “Dinas Kebudayaan”. Dinas Kebudayaan sendiri akan memiliki tupoksi seperti koordinasi, perumusan kebijakan, fungsi operasional, dan juga fasilitasi penyelenggaraan urusan istimewa yang mana akan melibatkan Pemkab/Kota dan Pemdes/Kelurahan juga masyarakat-masyarakat yang ada di seluruh DIY.
- 4) Untuk mewadahi urusan Pertanahan dan Tata Ruang, maka dibentuk “Dinas Pertanahan dan Tata Ruang” yang mana memiliki tupoksi sebagai pelaksana urusan keistimewaan dalam pertanahan dan tata ruang. Secara mendasar, pelaksanaan dan juga pengaturan urusan tata ruang umum dan tata ruang tanah Kesultanan dan juga Kadipaten tidak dapat dipisahkan. Maka karena itu, selain alasan efisiensi dan efektivitas , maka dua urusan

keistimewaan ini dijadikan dalam satu lembaga yang sama yaitu “Dinas Pertanahan dan Tata Ruang”.

Untuk memunculkan kembali lembaga Wali Palimbangan, yang mana disebut juga “Parampara Praja” dalam hal ini untuk mendukung Gubernur dalam melaksanakan tupoksi kewenangannya dan juga melaksanakan redesign bentuk kelembagaan Pemda DIY dan pola koordinasinya, maka Perdais diharapkan hadir untuk itu. Dengan adanya Parampara Praja ini maka akan menyediakan dan membuka peluang yang lebih lagi bagi setiap elemen-elemen yang berkorelasi dengan keistimewaan untuk terlibat dan memberikan kontribusinya dalam proses implementasi dan penyelenggaraan keistimewaan Pemda DIY.

c. Urusan Kebudayaan

Urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan *pelindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan*.

- 1) Pelindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi kerusakan, kehancuran, dan/atau kemusnahan Kebudayaan;
- 2) Pengembangan adalah peningkatan potensi nilai, informasi, dan promosi kebudayaan yang dimanfaatkan secara berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan tujuan Pelestarian;
- 3) Pemanfaatan adalah pendayagunaan Kebudayaan untuk kepentingan pendidikan, agama, sosial, ilmu pengetahuan, teknologi, pariwisata, ekonomi, yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat yang tidak bertentangan dengan Pelestarian.

Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah khas, yang mana didalamnya terdapat nilai-nilai luhur. Nilai-nilai inilah yang dijadikan oleh Sultan Hamengku Buwono I sebagai filosofis landasan dalam memulai membangun Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pemerintahan, wilayah dan masyarakat yang mandiri. Dewasa ini kebudayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu destinasi wisata favorit di Indonesia bagi wisatawan baik domestik maupun internasional. Sehingga urusan kewenangan kebudayaan ini 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 yang selanjutnya diatur dalam Perdas, sehingga ini menjadi sebuah ciri yang sangat menonjol dalam keistimewaan DIY. Urusan kewenangan kebudayaan itu tersendiri dilaksanakan oleh Pemda DIY, Kesultanan dan Kadipaten. Sedangkan dalam melaksanakan kewenangan kebudayaan ini Pemda DIY, Kesultanan dan Kadipaten melakukan koordinasi dengan Pemkab/Kota, Pemes/Kelurahan serta perangkat-perangkatnya untuk menjalankan pelaksanaan kewenangannya. Kewenangan dalam hal kebudayaan ini pun secara jelas terdapat dalam Pasal 31 Undang-undang No. 13 Tahun 2012.

d. Urusan Pertanahan

Urusan Pertanahan dilaksanakan dalam rangka melaksanakan kewenangan dalam hal izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah

untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Urusan Pertanahan menggunakan aspek Pengelolaan dan Pemanfaatan yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Pengelolaan dan Pemanfaatan tersebut diwujudkan dalam aktivitas :

- 1) Penatausahaan tanah, merupakan kegiatan administrasi pertanahan yang meliputi inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran terhadap Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG).
- 2) Pemeliharaan, merupakan aktivitas memelihara data-data objek serta pemanfaat Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG);
- 3) Pelestarian, merupakan upaya untuk melindungi dan memanfaatkan Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG);
- 4) Pelepasan, adalah kegiatan peralihan hak atas Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG);
- 5) Pengawasan, adalah pengawasan secara administrasi dan fisik terhadap pelaksanaan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian dan pelepasan Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG).

Sebagaimana di jelaskan dalam Perdas No. 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kesultanan dan tanah kadipaten, yang dimaksud Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) adalah tanah hak milik Kesultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kab/kota wilayah DIY. Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG) adalah tanah hak milik Kadipaten yang mencakup Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang berada di kab/kota wilayah DIY.

Pengelolaan & pemanfaatan Tanah Kesultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG) di dasari asas pengakuan atas hak asal-usul; efektivitas pemerintahan; dan pendayagunaan kearifan lokal, yang mana dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kearifan lokal; budaya adiluhung; kesejahteraan rakyat; keadilan; kepastian hukum; tertib administrasi; dan menjunjung prinsip keterbukaan. Pada dasarnya pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kesultanan (Sultan Ground/SG) dan tanah kadipaten (Pakualaman Ground/PAG) ini ditujukan untuk: pengembangan kebudayaan; kepentingan sosial; dan juga untuk kesejahteraan masyarakat. Adapaun selanjutnya pengelolaan Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG), terdiri dari : penatausahaan; pemeliharaan dokumen; dan pengawasan. Sedang untuk pemanfaatan Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG), terdiri dari: perlindungan; penggunaan; pelepasan.

e. Urusan Tata Ruang

Urusan tata ruang diwujudkan dalam kerangka umum kebijakan tata ruang Tanah Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Kadipaten (Pakualaman Ground/PAG) beserta satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan (Sumbu Imajiner, Sumbu Filosofi, dan satuan ruang lain yang diusulkan Kasultanan dan Kadipaten untuk ditetapkan Pemda) (Pemda DIY, 2015).

Adapun aspek-aspeknya, yaitu :

- 1) Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- 2) Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten diselenggarakan berdasarkan asas: pengakuan atas hak asal-usul; kerakyatan; demokrasi; efektivitas pemerintahan; dan pendayagunaan kearifan lokal. Adapun tujuan pengaturan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk : pengembangan kebudayaan; kepentingan sosial; dan kesejahteraan masyarakat, selain itu pengaturan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan pula untuk kelestarian lingkungan serta dipergunakan untuk membangun harmonisasi dengan Satuan Ruang lainnya. Kewenangan urusan Tata

Ruang DIY mencangkup penataan-penataan satuan ruang Tanah Kasultanan, Tanah Kadipaten, dan juga satuan ruang lain yang mempunyai nilai-nilai keistimewaan. Penataan-penataan ini dilakukan dengan terpadu dan serasi dengan satuan ruang lain berbasis kawasan berlandaskan budaya. Penataan ruang tersebut tidak serta merta hanya untuk menempatkan ataupun membangun suatu tata ruang tetapi yang dimaksudkan dalam Perdais tersebut dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan mengembangkan.

Ruang lingkup pengaturan Peraturan Daerah Istimewa ini meliputi kebijakan dan strategi mewujudkan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; arahan Struktur Ruang dan Pola Ruang; arahan Tata Ruang pada Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Kadipaten; arahan Tata Ruang pada Satuan Ruang bukan Strategis Kasultanan dan Kadipaten; pelaksanaan Penataan Ruang; pengendalian pemanfaatan Ruang; pengawasan Penataan Ruang; peran Pemerintah Daerah; peran masyarakat; pengelolaan Kawasan; pendanaan; dan sanksi.

Jadi secara komprehensif, substansi kebijakan dana keistimewaan DIY adalah untuk mendanai urusan-urusan kewenangan keistimewaan DIY sesuai UUK Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dengan berpedoman pada Perdais, RPJMD, dan RKPD. Alokasi dana sesuai kewenangan dalam lima urusan pokok keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni antara lain : (i) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, (ii) Kelembagaan Pemerintah

Daerah DIY, (iii) Kebudayaan, (iv) Pertanahan, (v) Tata Ruang. Tiap-tiap urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7 ini, di atur di dalam perdais agar lebih aplikatif dan juga terperinci di dalam pelaksanaannya.

Adapun tujuan pengaturan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 5, yaitu memiliki tujuan-tujuan : mewujudkan pemerintahan yang demokratis; mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; menciptakan pemerintahan yang baik; dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

1.6.4 Kesejahteraan Masyarakat

Keadaan atau kondisi sejahtera (*well-being*) seringkali merujuk kepada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai suatu keadaan yang mana terpenuhinya kebutuhan baik secara material dan non material. Midgley (2000: xi) mengungkapkan bahwa yang dimaksud kesejahteraan sosial adalah sebagai “..a condition or state of human well-being.” Keadaan atau kondisi sejahtera terjadi jika kehidupan manusia dirasa aman dan juga bahagia karena apa-apa yang menjadi kebutuhan dasar baik seperti pendapatan, gizi, kesehatan, sandang, pangan, papan, serta dari resiko keamanan yang dirasa mengancam.

Konsep kesejahteraan sosial terdiri dari tiga elemen yang sangat penting di dalamnya yaitu :

“A condition of social welfare (or social well-being) is conceived of as comprising three elements. They are, first, the degree to which social problems are to be managed, second, the extent to which needs are met and, finally, the degree to which opportunities for advancement are provided. These three elements apply to individuals, families, groups, communities and even whole societies.” (Midgley, 1995).

Dikemukakan oleh Midgley et.al. bahwa kesejahteraan sosial adalah “*a condition or state of human well-being*”. Keadaan atau kondisi sejahtera terjadi jika kehidupan manusia dirasa aman dan juga bahagia karena apa-apa yang menjadi kebutuhan dasar baik seperti pendapatan, gizi, kesehatan, sandang, pangan, papan, serta dari resiko keamanan yang dirasa mengancam.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sebagai berikut: “Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”

Berdasarkan pada definisi yang telah disebutkan di atas, maka dapat dikatakan bahwa kesejahteraan merupakan suatu hal yang ideal yang mana ingin dicapai oleh semua orang. Adapun usaha-usaha untuk mencapainya tak selalu dapat berjalan dengan mulus, akan tetapi terdapat juga berbagai bentuk-bentuk hambatan dan juga kendala di dalamnya.

Sama halnya untuk mengukur suatu tingkatan kesejahteraan seseorang individu maupun kelompok sulit untuk menentukan indikatornya. Walaupun demikian, pemerintah selaku pengemban atau pembuat kebijakan, selalu berusaha membuat garis alur kebijakan sebagai kerangka yang menjadi acuan untuk

mengetahui sejauh mana tingkat kesejahteraan seseorang individu maupun kelompok.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, tujuan kesejahteraan sosial menurut Zastrow (2004) adalah :

“a goal of social welfare is to fulfill the social, nancial, health, and recreational requierements of all individuals in a society. Social welfare seeks to enhance the social functioning of all age groups, both rich and poor. When nother institutions in our society, such as the market economy and the family, fail at times to meet the basic needs of individuals or groups of people, then social services are needed and demanded.” (Zastrow, 2004).

Jadi, kesejahteraan menurut Zastrow (2004) adalah memenuhi kebutuhan sosial, nansial kesehatan dan rekreasional bagi individu dalam masyarakat. Adapun menurut Suharto (2005), kesejahteraan sosial memiliki sedikitnya memiliki 4 (empat) makna penting, seperti :

- 1) Kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi sejahtera (*well-being*). Pendapat ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan materi dan nonmaterial. Midglye mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai *a condition or state of human well-being*. Kondisi sejahtera terjadi apabila kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi, serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari risiko-risiko utama yang mengancam kehidupannya.
- 2) Kesejahteraan sosial sebagai pelayanan sosial. Pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan

kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).

- 3) Kesejahteraan sosial sebagai tunjangan sosial, khususnya diberikan kepada orang miskin.
- 4) Kesejahteraan sosial sebagai tahapan atau usaha-usaha yang terencana yang dilakukan baik oleh individu, kelompok masyarakat, lembaga sosial, maupun badan pemerintah untuk melakukan peningkatan baik kualitas kehidupan dan juga dalam penyelenggarakan pelayanan sosial.

1.7 Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 1.2 Kerangka Pikir Penelitian



1.8 Definisi Konsepsional

1) Desentralisasi Asimetris

Pemberian kewenangan kepada daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan dibandingkan dengan daerah lain untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

2) Kebijakan Anggaran

Pendistribusian atau pengalokasian anggaran yang digunakan untuk mendanai berbagai program kegiatan selama periode waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3) Politik Anggaran

Suatu proses saling mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh pihak-pihak atau stakeholders yang berkepentingan langsung dengan anggaran terkait penentuan alokasi/kebijakan anggaran agar berpihak kepada masyarakat.

4) Dana Keistimewaan

Dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer lainnya.

5) Kesejahteraan Masyarakat

Suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

1.9 Definisi Operasional

- 1) Prioritas Dana Keistimewaan
 - a. Alokasi Dana Keistimewaan
 - b. Penempatan Dana Keistimewaan
 - c. Tujuan Dana Keistimewaan
 - d. Target Dana Keistimewaan
- 2) Kualitas Dana Keistimewaan
 - a. Penyerapan Dana Keistimewaan
 - b. Output Dana Keistimewaan
 - c. Outcome Dana Keistimewaan
- 3) Pemangku Kepentingan Dana Keistimewaan
- 4) Faktor Penghambat Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat.

1.10 Metode Penelitian

1.10.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini akan menggunakan penelitian dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif dengan maksud melihat dan memahami sesuatu fenomena yang di alami dari suatu subjek penelitian, seperti tindakan, persepsi, perilaku, motivasi, dan lainnya dengan secara holistic, dan dengan cara deskriptif yaitu dengan di gambarkan atau dijelaskan dengan bentuk kata-kata atau bahasa dengan menggunakan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2012:6).

Selanjutnya Bogdan dan Taylor (1975, dalam Moleong 2007:4) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan metodologi kualitatif adalah suatu prosedur-prosedur penelitian yang mana akan menghasilkan suatu bentuk data-data deskriptif yang berupa lisan, dan juga berupa kata-kata tertulis dari segala hal-hal yang bisa diamati. Adapun menurut David Williams (1995, dalam Moleong 2007:5) menyatakan bahwa suatu penelitian kualitatif adalah suatu proses mengumpulkan data-data alamiah, dengan penggunaan suatu bentuk metode yang alamiah, yang mana ini dilakukan oleh seorang peneliti. Secara garis besar, penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk mendapatkan ataupun memperoleh suatu gambaran seutuhnya terkait suatu hal menurut perspektif manusia yang diteliti. Penelitian kualitatif berkorelasi dengansuatu pendapat, persepsi, kepercayaan, ide, orang yang di teliti yang mana secara komprehensif tidak dapat di ukur dengan bilangan angka. Hal yang diteliti secara mendalam dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan anggaran dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013-2017.

1.10.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada lokasi yaitu pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu pada Dinas/Instansi/Lembaga yang terkait langsung pada 5 (lima) urusan keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7.

Tabel 1.5 Lokasi Penelitian

| No. | Nama | Urusan | Lokasi |
|-----|--|---|--------------|
| 1. | Sekretariat Daerah DIY | Perencanaan dan Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Danais | Provinsi DIY |
| 2. | DPRD DIY | Pengawasan Kebijakan Anggaran Danais | Provinsi DIY |
| 3. | Bappeda DIY | Perencanaan dan Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Danais | Provinsi DIY |
| 4. | Biro Organisasi Setda DIY | Kelembagaan | Provinsi DIY |
| 5. | Dinas Kebudayaan DIY | Kebudayaan | Provinsi DIY |
| 6. | Biro Tata Pemerintahan Setda DIY | Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wagub | Provinsi DIY |
| 7. | Dinas PUP-ESDM DIY | Tata Ruang | Provinsi DIY |
| 8. | Dinas Pertanahan dan Tata Ruang | Pertanahan dan Tata Ruang | Provinsi DIY |
| 9. | Dinas Pendapatan, Pengelolaan, Keuangan dan Aset (DPPKA) | Pengelolaan Keuangan Daerah | Provinsi DIY |
| 10. | Asisten Keistimewaan DIY | Pengelolaan Keistimewaan | Provinsi DIY |

1.10.3 Jenis Data

Lofland (dalam Moleong, 2012: 157) mengungkapkan bahwa sumber yang menjadi data utama dalam suatu penelitian kualitatif ialah bentuk kata-kata lisan, dan tindakan, adapun tambahan selebihnya yaitu seperti dokumen dan lain-lain.

a) Data Primer

Di dalam penelitian ini yang menjadi data primer adalah segala bentuk informasi yang di dapat secara langsung dari objek penelitian (key informan) yang merupakan orang yang ahli di bidangnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan yaitu pada dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung pada urusan keistimewaan.

Tabel 1.6 Data Primer Penelitian

| No. | Nama | Sumber | Teknik Pengumpulan Data |
|-----|---|--|--|
| 1. | Prioritas Danais 2013-2017 (Alokasi , Penempatan, Tujuan, Target) | Dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung 5 urusan keistimewaan | Wawancara terstruktur (<i>in-dept interview</i>) dan Wawancara elit (<i>elite interview</i>) |
| 2. | Kualitas Belanja 2013-2017 (Penyerapan, Output, Outcome) | Dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung 5 urusan keistimewaan | Wawancara terstruktur (<i>in-dept interview</i>) dan Wawancara elit (<i>elite interview</i>) |
| 3. | Pemangku Kepentingan Danais 2013-2017 | Dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung 5 urusan keistimewaan | Wawancara terstruktur (<i>in-dept interview</i>) dan Wawancara elit (<i>elite interview</i>) |

| | | | |
|----|--|--|--|
| 4. | Faktor Penghambat Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat | Dinas/instansi/lembaga yang terkait langsung 5 urusan keistimewaan | Wawancara terstruktur (<i>in-dept interview</i>) dan Wawancara elit (<i>elite interview</i>) |
|----|--|--|--|

b) Data Sekunder

Di dalam penelitian ini yang menjadi data sekunder adalah segala bentuk informasi yang di dapat secara tidak langsung seperti jurnal, media massa, ataupun sejenisnya yang terkait dengan kebijakan anggaran dana keistimewaan.

Tabel 1.7 Data Sekunder Penelitian

| No. | Nama | Sumber | Teknik Pengumpulan Data |
|-----|---|------------------|-------------------------------|
| 1. | Berita Resmi Statistik BPS Provinsi DIY | BPS Provinsi DIY | Pengumpulan Dokumen Strategis |
| 2. | Jurnal & Media Massa | Publikasi | Pengumpulan Dokumen Strategis |
| 3. | LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban) 2013-2016 | Bappeda DIY | Pengumpulan Dokumen Strategis |
| 4. | LKPJ AMJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan) 2013-2017 | Bappeda DIY | Pengumpulan Dokumen Strategis |

1.10.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan cara wawancara dan juga dokumentasi. Untuk wawancara sendiri, kriteria informan untuk teknik wawancara adalah objek penelitian (key informan) yang merupakan orang yang ahli di bidangnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan yaitu pada Dinas/Instansi/Lembaga yang terkait langsung pada 5 (lima) urusan keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7.

Metode wawancara yang akan digunakan adalah dengan cara wawancara terstruktur (In-depth interview) dan wawancara elite (elite interview), yaitu kepada objek penelitian (key informan) yang merupakan orang yang ahli di bidangnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan pada dinas/instansi/le Dinas/Instansi/Lembaga yang terkait. Adapun untuk dokumentasi adalah dengan cara mengumpulkan dokumen strategis seperti peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu dan sejenisnya yang terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan.

a) Wawancara

Secara umum apa yang dimaksud dengan wawancara adalah suatu pertemuan langsung yang terencana antara yang mewawancarai dengan yang di wawancarai dengan maksud untuk memberikan/menerima informasi-informasi tertentu yang diperlukan. Adapun Moleong (1988:148) mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan wawancara adalah suatu bentuk kegiatan percakapan dengan maksud-maksud tertentu yang dilakukan oleh kedua belah pihak yaitu

antara yang mewawancarai dengan yang di wawancarai. yang mana di dalamnya merupakan bentuk pertanyaan-pertanyaan yang ditunjukkan secara verbal kepada objek-objek tertentu yang dianggap dapat memberikan informasi atau penjelasan hal-hal yang dianggap perlu.

Tabel 1.8 Objek Penelitian (Key Informan)

| No. | Nama | Jabatan | Urusan |
|-----|---------------------------------------|---|---|
| 1. | Ir. Gatot Saptadi | Sekretaris Daerah (Sekretariat Daerah) | Perencanaan dan Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Danais |
| 2. | Arif Noor H., S.IP. | Wakil Ketua DPRD (DPRD DIY) | Pengawasan Kebijakan Anggaran Danais |
| 3. | Taurina Nugrahani, S.Komp., M.Kom. | Kepala Sub Bagian Pengendalian Keistimewaan (Bappeda DIY) | Perencanaan dan Pelaksanaan Kebijakan Anggaran Danais |
| 4. | Noviar Rahmad, M.Si | Kepala Bagian Kelembagaan (Biro Organisasi Setda DIY) | Kelembagaan |
| 5. | Drs. H. Umar Priyono, M.Pd. | Kepala Dinas Kebudayaan (Dinas Kebudayaan DIY) | Kebudayaan |
| 6. | Agustina Pangestujati, S.IP | Kepala Sub Bagian Tata Praja (Biro Tata Pemerintahan Setda DIY) | Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wagub |
| 7. | Ir. Agung Satrio | Kepala Sub Bagian Program dan Informasi (Dinas PUP dan ESDM DIY) | Tata Ruang |
| 8. | Ir. Hananto Hadi Purnomo, M.Si | Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang | Pertanahan dan Tata Ruang |
| 9. | Drs. Bambang Wisnu H., MM./ Aris E.N. | Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan, Keuangan dan Aset/ Kepala Subbag Anggaran Belanja | Pengelolaan Keuangan Daerah |
| 10. | Dr. Ir. Didik Purwadi, M.Ec | Asisten Keistimewaan Pemerintah DIY | Pengelolaan Keistimewaan |

b) Dokumentasi

Dokumentasi dengan cara mengumpulkan dokumen strategis seperti peraturan perundang-undangan, jurnal hasil penelitian terdahulu dan sejenisnya yang terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan yang kemudian dilakukan analisis.

1.10.5 Unit Analisa Data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah data-data yang didapat dari Dinas/Instansi/Lembaga yang terkait langsung pada urusan keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7.

Tabel 1.9 Unit Analisis Data

| No. | Nama | Nama Unit Data | Total |
|-----|--|--------------------------------------|-------|
| 1. | Sekretariat Daerah DIY | Perencanaan dan Pelaksanaan | - |
| 2. | DPRD DIY | Pengawasan Kebijakan Anggaran Danais | - |
| 3. | Bappeda DIY | Perencanaan dan Pelaksanaan | 6 |
| 4. | Biro Organisasi Setda DIY | Urusan Kelembagaan | 1 |
| 5. | Dinas Kebudayaan DIY | Urusan Kebudayaan | 1 |
| 6. | Biro Tata Pemerintahan Setda DIY | Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan | - |
| 7. | Dinas PUP-ESDM DIY | Urusan Tata Ruang | 1 |
| 8. | Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY | Pertanahan dan Tata Ruang | 1 |
| 9. | Dinas Pendapatan, Pengelolaan, Keuangan dan Aset (DPPKA) DIY | Pengelolaan Keuangan Daerah | - |
| 10. | Asisten Keistimewaan DIY | Pengelolaan Keistimewaan | - |

1.10.6 Teknik Pengambilan Objek Penelitian

Objek penelitian (key informan) yang merupakan orang yang ahli di bidangnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan yaitu pada Dinas/Instansi/Lembaga yang terkait langsung pada urusan keistimewaan, sebagaimana dijelaskan di dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 pasal 7, yakni antara lain :

(i) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, (ii) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, (iii) Kebudayaan, (iv) Pertanahan, (v) Tata Ruang.

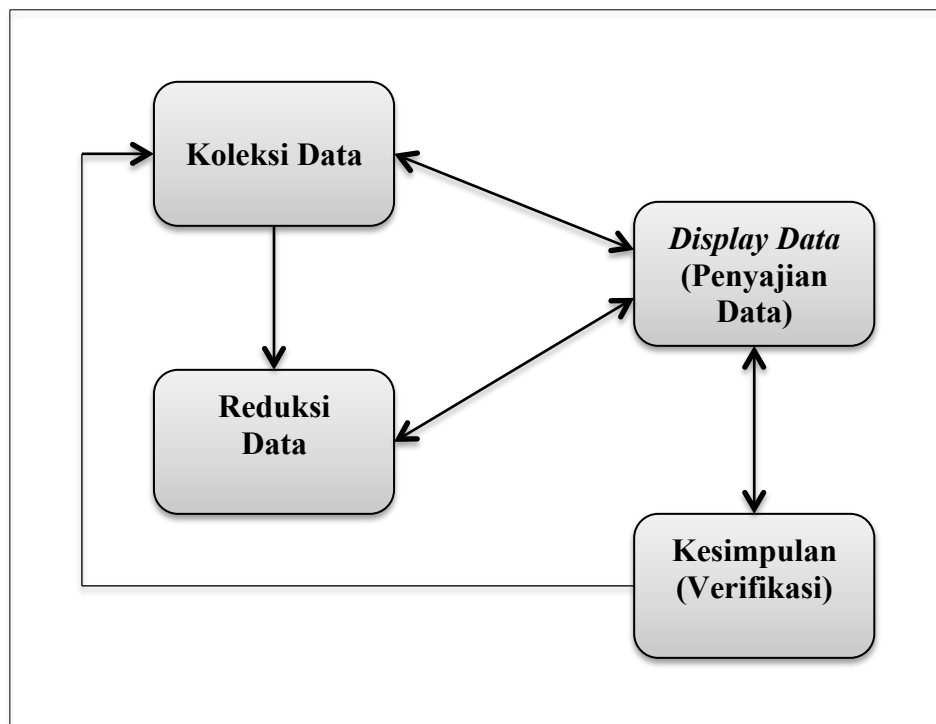
1.10.7 Teknik Analisa Data

Bogdan dan Biklen (1992, dalam Moleong, 2012: 248) mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan analisa data kualitatif adalah usaha-usaha yang dilaksanakan dengan menjalankan data yang ada, pengorganisasian data, seleksi data agar jadi suatu yang dapat dikelola, mengkomposikannya, mencari lalu kemudian menemukan bentuk polanya, menemukan sesuatu yang penting dan sesuatu yang dipelajari, lalu menyimpulkan apa-apa saja dan yang akan dibagikan kepada pihak lain.

Secara umum, dalam suatu penelitian kualitatif pada proses analisis datanya banyak mengadopsi model analisis data yang diungkapkan oleh Miles dan Huberman yang mana metode ini adalah suatu metode analisis data dengan cara interaktif. Menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992, dalam Prof. Dr. Sugiyono, 2005) menyatakan bahwa kegiatan dalam proses analisis data

kualitatif dilakukan dengan cara yang interaktif dan berkesinambung dalam artian dilakukan secara terus-menerus sampai pada penyelesaiannya, dengan maksud sampai data yang dimiliki sudah menjadi jenuh. Tahapan di dalam suatu analisis data kualitatif ada 3 (tiga), yaitu tahapan reduksi data, display data, dan kesimpulan atau verifikasi.

Gambar 1.3 Metode Analisis Data Interaktif



Sumber : Diadopsi dari Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992, dalam Prof. Dr. Sugiyono, 2005)

a) Reduksi Data

Secara komprehensif data yang didapatkan sangat banyak dan bervariasi sehingga perlu kirannya dilakukan pencatatan dengan rinci. Semakin lama seorang peneliti berada dilapangan, maka semakin banyak data yang akan

didapatkan dan dikumpulkan yang mana data tersebut sangat kompleks dan rumit. Maka dari itu, semua akan dilakukan analisis data melewati proses reduksi data.

Mereduksi data sama artinya dengan meresume/merangkum data, menseleksi data-data yang dianggap pokok, menjadikan focus hanya kepada hal-hal yang dianggap penting, dengan mencari tema dan polanya. sehingga data-data yang telah di analisis melalui proses reduksi data akan memberikan gambaran-gambaran yang jauh lebih jelas dan terarah, yang mana itu semua akan memudahkan peneliti untuk melaksanakan pengumpulan data-data selanjutnya jika diperlukan.

Analisis data pada tahapan mereduksi data di dalam penelitian kualitatif, peneliti akan selalu diarahkan oleh tujuan yang akan dicapai, yang mana yang akan menjadi orientasi pokok dari suatu penelitian kualitatif yaitu pada hasil temuan. Maka dari itu, jika seorang peneliti dalam pelaksanaan penelitiannya mendapatkan hal-hal yang mana dianggap asing, tidak berpola dan tidak dikenal, maka itulah yang seharusnya yang akan menjadi fokus perhatian peneliti pada tahapan proses reduksi data. Reduksi data adalah tahapan-tahapan dimana seorang peneliti akan berpikir teliti dan, dengan wawasan yang mendalam, kecerdasan, dan juga keluasaan.

b) Display Data (Penyajian Data)

Selanjutnya setelah data telah direduksi, maka tahapan selanjutnya adalah display data atau menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, display data atau penyajian data dilakukan dalam suatu bentuk uraian-uraian singkat, hubungan

antar kategori, bagan, dan sejenisnya. Menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992, dalam Prof. Dr. Sugiyono, 2005) menyatakan bahwa yang sering kali digunakan untuk display data atau menyajikan data yaitu dengan menggunakan kata-kata atau tulisan yang sifatnya naratif.

Adanya display data atau penyajian data, justru akan mempermudah pemahaman tentang apa-apa yang terjadi, selanjutnya untuk perencanaan kerja setelahnya dengan didasari apa-apa yang telah dipelajari dan juga dipahami. Miles dan Huberman mensarankan agar didalam melaksanakan suatu bentuk display data atau menyajikan data, selain dengan kata-kata atau teks tulisan yang sifatnya naratif, juga dapat dilakukan dengan berbentuk dan berupa chart, jaringan kerja (network), matrik maupun juga grafik.

c) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Selanjutnya tahapan terakhir pada proses analisis data dalam suatu penelitian kualitatif menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (1992, dalam Prof. Dr. Sugiyono, 2005) yaitu menarik suatu conclusion (kesimpulan)/verifikasi. Bentuk conclusion (kesimpulan)/verifikasi awal sifatnya hanya sementara, yang mana bisa saja selanjutnya dilakukan perubahan-perubahan jika tidak ditemukan bukti valid yang dapat mendukung dalam proses pengumpulan data-data selanjutnya.

Sebaliknya, jika conclusion (kesimpulan)/verifikasi awal yang dinyatakan tersebut telah dapat dipertanggungjawabkan konsistensinya dan validitasnya ketika seorang peneliti melakukan pengumpulan data-data selanjutnya, maka

conclusion (kesimpulan)/verifikasi awal tersebut akan bersifat kredibel. Maka secara garis besar apa-apa yang menjadi kesimpulan dalam penelitian kualitatif secara tidak langsung akan dapat menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak jika kesimpulan itu masih belum dijadikan kesimpulan akhir dalam penelitian.

Conclusion (kesimpulan)/verifikasi pada suatu penelitian kualitatif adalah bentuk temuan-temuan baru yang sebelumnya tidak ada. Temuan-temuan ini berbentuk deskripsi gambaran suatu objek yang pada dasarnya belum jelas, sehingga setelah dilakukan proses penelitian menjadi suatu hal yang jelas. Conclusion (kesimpulan)/verifikasi ini dapat berupa suatu bentuk korelasi kausal atau interaktif, maupun hipotesis atau teori.