

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pemerintah merupakan sebuah bentuk organisasi yang mempunyai kewenangan hak untuk membuat serta menerapkan hukum dan undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintah juga berhak mengatur jalannya perkembangan wilayah dengan pemerataan pembangunan atau penguatan sumber daya di wilayahnya (Angelina 2015).

Perubahan sistem dan pemerataan di seluruh wilayah tidak lepas dari giatnya pemerintah mengorganisir seluruh perkembangan wilayah demi tercapainya wilayah dengan masyarakat yang makmur dan sentausa sehingga masyarakat sekarang ini mampu merasakan kinerja pemerintah dengan segala fasilitas yang diberikan pemerintah. Namun terlepas dari hal tersebut masyarakat juga merupakan individu-individu yang cerdas serta kritis dalam menyikapi perilaku yang dilakukan oleh pemerintah.

Gejolak masyarakat dapat terlihat dari berbagai kritik dan saran yang ditujukan kepada pemerintah, baik dilontarkan dengan media seperti media cetak atau media sosial ataupun dengan bertatap muka secara langsung dengan cara berdemo turun ke jalan. Transparansi dana keistimewaan perlu didorong agar masyarakat lebih mengerti proses penyusunan program. Hal ini disampaikan karena adanya kecurigaan pada program kesenian “Jogja

Performance Art” yang mendapat kucuran dana Rp5.000.000.000,00 dan tidak mengerti bagaimana proses disetujuinya program tersebut. Transparansi menjadi hal yang ingin diangkat dalam kritik masyarakat terhadap pengelolaan dana keistimewaan bidang kebudayaan. Kesulitan publik untuk mengakses dana keistimewaan bidang kebudayaan menunjukkan adanya informasi yang tidak tersampaikan kepada publik. Rentetan kejadian tersebut menunjukkan bahwa masyarakat sejatinya memperhatikan kinerja pemerintah dengan segala kelebihan dan kekurangannya di mata masyarakat (http://krjogja.com/web/news/read/52810/Evaluasi_Keistimewaan diakses tanggal 3 Desember 2017).

Meruncing kepada pemerintahan DIY, bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang memiliki keistimewaan di dalam menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia. Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah keistimewaan hukum menurut sejarah dan hak menurut undang-undang no 44 pasal 11 tahun 1999 untuk menata juga memelihara kewenangan istimewa. Kewenangan istimewanya adalah wewenang khusus bersifat tambahan yang dipunyai oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) kecuali wewenang yang sudah diatur dalam UU perihal pemerintahan daerah.

Kewenangan DIY yang merupakan daerah otonom melingkupi kewenangan soal pemerintahan Daerah DIY seperti yang tertulis di dalam UU Pemerintah Daerah dan kewenangan mengenai keistimewaan yang ditetapkan

dalam undang-undang no 13 Tahun 2012. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan tersebut adalah.

1. Urutan tatacara pengisian jabatan, wewenang, tugas dan kedudukan Gubernur dan wakil Gubernur
2. Kelembagaan di Pemerintahan DIY
3. Kebudayaan
4. Pertanahan dan
5. Tata ruang

Untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis perlu adanya pengaturan kewenangan mengenai urusan dalam Keistimewaan serta mewujudkan kesejahteraan, mewujudkan ketentraman masyarakat dan mewujudkan tata pemerintahan serta tatanan social yang menjalin ke-bhineka – tunggal –ika-an dalam kerangka Kesatuan Negara Republik Indonesia (NKRI), menciptakan Pemerintahan yang baik dan melembagakan tanggung jawab Kesultanan dan Kadipaten dalam menjaga serta mengembangkan budaya Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya warisan kebudayaan pada zaman dahulu (<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3768510/dana-keistimewaan-diy-tahun-2018-meningkat-jadi-rp-1-t> diakses tanggal 30 November 2017).

Kucuran dana tambahan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang disebut dengan dana istimewa untuk keperluan yang telah disebutkan di atas tidak membuat jajaran pelaku pemerintah menyalah

gunakan dana yang telah diamanatkan. Terbukti dengan himbawan Sultan yang memangku jabatan sebagai Gubernur DIY kepada jajaran yang duduk di pemerintahan. Dilansir dari Arifkoes sebagai Penulis dan penyunting lepas dalam tulisannya di arifkoes.wordpress.com, Sultan mengamanatkan “ Jangan ada indikasi korupsi, ini bukan ajang korupsi”. Pernyataan Sultan menegaskan bahwa dana Istimewa ini ditujukan untuk kepentingan lima hal sebagai amanat dari pemerintah pusat demi menjaga Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menjaga, memepertahankan, melestarikan serta merawat warisan budaya asli milik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).Pernyataan sekaligus himbawan Sultan memberikan penegasan untuk menjalankan amanah (<https://nasional.tempo.co/read/531418/dana-keistimewaan-diy-untuk-program-yang-mubazir> diakses tanggal 30 November 2017).

Di balik adanya dukungan masyarakat tentang dana istimewa yang membawa angin segar, dalam sebuah pemerintahan tentunya pengkritisan tetap ada dalam media-media internet atau celotehan-celotehan “*guyonan*” warga Yogyakarta mempertanyakan tentang transparansi dana istimewa (Danais) dialokasikan untuk apa saja dan berapa jumlahnya, contohnya adalah adanya stiker-stiker yang beredar bertuliskan “saatnya usut danais!kenapa tidak?” atau celotehan netizen dengan memplesetkan dana istimewa menjadi “dana istimewa”. Cerita miring tersebut didasarkan oleh besarnya dana istimewa yang diterima bahkan tahun 2017 mencapai Rp. 853,90 miliar serta

banyak keluhan-keluhan masyarakat pedukuhan atau belum pasnya sasaran penyaluran dana istimewa terkait kebudayaan (<http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2016/05/25/sebagian-besar-dana-keistimewaan-kota-jogja-untuk-kebudayaan-369995> diakses tanggal 25 November 2017).

Menurut Sarwono Soeprapto (dalam Surat kabar Harian Kedaulatan Rakyat, Sabtu 15 April 2017) sebagai peminat masalah sosial dan budaya, komisioner KIP DIY 2011-2015 mengatakan bahwa Komisi Informasi Provinsi (KIP) DIY pernah menghimbau agar penggunaan danais diumumkan secara transparan. (antara, 14/11/2016). Achiel Suyanto, Tim Asistensi RUUK DIY, pernah mengatakan bahwa Pemda DIY secara konsisten akan mengawasi secara ketat penggunaan danais. Dan untuk menjamin transparansi penggunaan danais, akan dibentuk badan pengawas. Tetapi sampai saat ini badan pengawas penggunaan danais tetap belum terbentuk, sehingga sampai saat ini, publik tetap sulit mengakses informasi terkait penggunaan danais. Informasi seputar danais yang diketahui public hanya sebatas besaran pertahunnya. ebagaimana diketahui, kewenangan penggunaan danais ada di Sekretariat Daerah, Dinas Kebudayaan, dan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral (PUPR-ESDM), Kuasa Pengguna Anggaranannya ada di 3 SKPD tersebut, karena menurut aturan, danais hanya digunakan untuk kepentingan pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, urusan pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang.

Berdasarkan pemantauan terhadap website ke-3 SKPD tersebut di atas, tidak ditemukan hal atau materi penggunaan danais, baik menyangkut besaran keseluruhan, pembagian penggunaan untuk setiap SKPD, perincian peruntukan, pihak-pihak yang menerima dan besaran anggaran yang diterima, serta laporan keuangannya. Padahal dalam UU No. 14 Tahun. 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, khususnya Pasal 9 ayat (2) huruf b dan c, informasi mengenai kegiatan dan kinerja badan publik serta informasi mengenai laporan keuangan, termasuk informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala.

Rincian penggunaan danais oleh SKPD (badan publik pemerintah) pengampu adalah bagian dari kegiatan, program dan kinerja badan publik. Sedangkan rincian besaran dana yang digunakan, berikut sisanya, masuk dalam informasi laporan keuangan. Wwajib hukumnya bagi badan publik pengampu danais untuk mempublikasikannya. Logikanya, terhadap danais tahun 2013,2014,2015 sudah ada laporan keuangannya yang sudah diaudit lembaga resmi. Kenyataanya, instansi/ SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) pengampu danais tidak pernah mengumumkan kepada publik laporan keuangan penggunaan danais.

Kewenangan penggunaan danais ada di Sekretariat Daerah, Dinas Kebudayaan dan PUPR-ESDM. Kuasa penggunaan anggarannya ada di tiga SKPD tersebut sesuai dengan lima hal yang menjadi kebutuhan dana istimewa tersebut. Berdasarkan pemantauan terhadap website ketiga SKPD tersebut di

atas, tidak ditemukan hal atau materi penggunaan danais, baik menyangkut besaran keseluruhan, pembagian penggunaan untuk setiap SKPD, perincian peruntukan, pihak-pihak penerima dan besaran anggaran yang diterima, serta laporan keuangannya. Padahal dalam UU No. 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, khususnya pasal 9 ayat (2) huruf b dan c, informasi kegiatan dan kinerja badan publik serta informasi mengenai laporan keuangan, termasuk informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala.

Hasil penelitian tentang evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang dilakukan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY pada Desember 2014 menunjukkan bahwa, *Pertama*, dari aspek dana keistimewaan menunjukkan bahwa ada kesenjangan cukup dalam antara publik yang hanya mengetahui bahwa pasca disahkannya UUKY ada dana keistimewaan yaitu sebanyak 47% responden, dan hanya 29% saja yang mengetahui secara persis dan detail untuk apa saja dana keistimewaan yang mencapai 523 miliar itu. *Kedua*, mengenai kesejahteraan masyarakat. Kurang dari 50% publik percaya bahwa danais dan keistimewaan DIY akan membantu mempercepat pembangunan (48%) dan juga peningkatan kesejahteraan publik (41%). *Ketiga*, aspek kepemimpinan dinilai dari dua hal yaitu kemampuan gubernur menyelesaikan konflik yang ada dan tata ruang di DIY. Data menunjukkan bahwa sebanyak 83% public yakin bahwa gubernur dapat menyelesaikan

masalah konflik social dan juga yakin akan dapat mengurus persoalan tata ruang di DIY (74%) (Sakir : 2015).

Sumber berita dikutip dari kabarkota memberitakan bahwa Tim pemantau DPR RI mendengarkan aspirasi sekaligus masukan terkait pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan dan dinamikanya dalam tiga tahun terakhir. Salah satunya menyangkut pengelolaan Dana Keistimewaan (danais) DIY yang dianggap masih minim. Pengelolaan yang minim pada seluruh bidang keistimewaan tersebut menjadi salah satu faktor minimnya serapan dana ke daerah-daerah di DIY. Pengelolaan tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan anggaran bidang kebudayaan yang semakin besar pula. Seharusnya pertanggung jawaban pengelolaan juga tercermin pada peningkatan anggaran bidang kebudayaan. Sumber berita dikutip dari tribunnews memberitakan bahwa GKR Hemas selaku Ketua DPD DIY mengatakan;

“terdapat kesalahan persepsi di masyarakat terhadap pemanfaatan danais. Pasalnya selama danais mayoritas hanya dimanfaatkan pada sector kebudayaan saja.”

Persepsi tersebut muncul ketika banyak sekali pengajuan kegiatan maupun program kebudayaan yang oleh masyarakat berharap mendapat bantuan dana. Sehingga banyak kegiatan kebudayaan yang berskala kecil dan tidak mampu dipantau dan diawasi secara keseluruhan.

Sesuai dengan penjelasan di atas, peneliti merasa tertarik melakukan penelitian yang berjudul “*PRAKTIK TRANSPARANSI PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN DI DINAS KEBUDAYAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN ANGGARAN 2016*”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis merumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah praktik transparansi penggunaan dana keistimewaan di Dinas kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun anggaran 2016

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui praktik transparansi penggunaan dana keistimewaan di Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun anggaran 2016.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Sebagai sumbangsih dalam memberikan informasi terkait praktik penggunaan dana istimewa di Daerah Istimewa Yogyakarta kepada masyarakat
- 2) Sebagai bahan pertimbangan masyarakat dalam menyeleksi fakta tentang dana istimewa di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dapat

menindak lanjuti pernyataan praktik penggunaan dana istimewa yang kini beredar .

b. Manfaat Praktis

- 1) Hasil penelitian ini dapat menjadi tambahan pengalaman dan pengetahuan bagi peneliti agar setiap sisi positif dapat diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat pada nantinya.
- 2) Hasil penelitian ini dapat menjadi tambahan informasi bagi masyarakat terkait transparansi dana keistimewaan di Dinas kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 3)

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian Iqsan, 2016. Tentang “Transparansi Pemerintah Desa Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (Apbdes) Di Desa Long Nah Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kutai Timur”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa transparansi pemerintah desa dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) di Desa Long Nah Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kutai Timur sudah diterapkan secara transparan.

Penelitian Hana Nadia Larasati, 2016. Tentang “mplementasi Dana Keistimewaan Periode Tahun 2013-2015 di Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (SETDA DIY)”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaksanaan Dana Keistimewaan di Biro Hukum

Setda DIY telah terlaksana dengan baik meskipun realisasi dana belum sepenuhnya optimal. Hal ini dikarenakan adanya berbagai faktor seperti kurangnya Sumber Daya Manusia secara kualitas maupun kuantitas, kurang siapnya regulasi sebagai pedoman terlaksananya Dana Keistimewaan, serta kurangnya partisipasi masyarakat sebagai salah satu sasaran utama pelaksanaan Dana Keistimewaan..

Penelitian Noorqa Zainal Azizah, 2015. Tentang “Pengelolaan dana keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengelolaan Dana Keistimewaan mencakup proses perencanaan strategik, persiapan anggaran, eksekusi anggaran, pengawasan, pelaporan dan audit, serta review kebijakan, sesuai dengan pendapat Olander. Namun demikian, faktor sumber daya manusia dan regulasi masih menjadi penghambat dalam proses pengelolaan Dana Keistimewaan.

Penelitian Taryoko, 2016. Tentang “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemandirian Keuangan Daerah Di Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2006-2013”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) PDRB berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, 2) Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, 3) Jumlah Tenaga Kerja tidak berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, 4) Sumber Daya Alam positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, dan 5) Seluruh variabel independen secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen.

E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan suatu model yang menerangkan bagaimana hubungan suatu teori dengan faktor-faktor penting yang telah diketahui dalam suatu masalah tertentu. Arti teori adalah sebuah kumpulan proposisi umum yang saling berkaitan dan digunakan untuk menjelaskan hubungan yang timbul antara beberapa variabel.

Kerangka teori merupakan landasan untuk melakukan penelitian dan teori dipergunakan untuk menjelaskan fenomena sosial yang menjadi objek penelitian. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan.

1. Otonomi

Kraton Kasultanan Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Puro Pakualaman dipimpin oleh Sri Paduka Paku Alam IX. Kedua raja tersebut memiliki peranan penting dalam mempersatukan rakyat Yogyakarta dan juga menjaga nilai luhur serta adat-istiadat Yogyakarta. Berdasarkan pasal 18 Undang-undang 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menginginkan supaya keberadaan DIY sebagai Daerah Istimewa untuk Daerah Tingkat I, tetap bertahan mengingat

perkembangan sejarah juga pembentukan Pemerintahan Daerahnya yang harus dihargai.

Dalam pasal 18 UUD 1945 menyatakan “*pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa*“. Sebagai Daerah Otonom yang setara Provinsi, DIY terbentuk oleh UU No.3 tahun 1950, yang sama dengan maksud dari pasal 18 UUD 1945 tersebut. Dalam undang-undang tersebut, disebutkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah meliputi bekas Wilayah Yogyakarta dan juga Wilayah Pakualaman.

Dalam perjalanannya DIY menjadi wilayah dengan otonomi yang khusus, kritik dan juga perbedaan pendapat yang didapatkan oleh Yogyakarta, hanya bisa diselesaikan dengan cara mengkaji dan menerima pendapat dari seluruh lapisan masyarakat. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan dalam Undang-undang untuk keistimewaan Yogyakarta, diantaranya :

1. Dalam perumusan Undang-Undang nomer I tahun 1957 tentang pokok pokok pemerintahan daerah, 4 masalah pokok yang diperdebatkan itu dipecahkan menjadi pasal-pasal undang-undang sebagai berikut:

- Sistem otonomi real, yaitu kesempatan bagi daerah-daerah untuk menjalankan pemerintahan secara penuh sesuai

dengan kemampuan dan juga kesanggupannya agar berkembang secara luas.

- Pendapat pemerintah yang menetapkan undang-undang tingkat daerah yaitu dua tingkat daerah otonom dan kalau diperlukan tiga tingkat.
- Kepala daerah harus mendapat kepercayaan dan diberi kekuasaan atas kepercayaan rakyat tersebut.
- Undang-undang membebaskan pengawasan kepada menteri dalam negeri untuk daerah tingkat I dan kepada DPD setingkat lebih atas untuk daerah-daerah lain yaitu dengan menanggukhan atau membatalkan peraturan serta keputusan DPRD atau DPD yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Dengan adanya UU nomer 1/ 1957 ini pertentangan yang terjadi antara pemerintah pusat yang menginginkan daerah-daerah dapat dikontrol dengan ketat dengan lembaga-lembaga serta birokrasi pemerintahan dan daerah yang menginginkan otonomi seluas-luasnya dibicarakan oleh pemerintah dan DPR.

2. Setelah UU No. 1 / tahun 1957, ternyata kembali timbul masalah, dengan adanya pesta demokrasi di Indonesia dalam kurun waktu tahun 1999 sampai 2009 yang masih membuat orang bertanya-tanya

mengenai penetapan gubernur dan wakil gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut. Untuk kedepannya, apakah akan di gantikan atau diberi kekuasaan penuh yang sesuai dengan apa yang telah di tetapkan UUD 1945. Perjuangan rakyat Yogyakarta dalam mengawal keistimewaannya sebagaimana Amanat Maklumat 5 September 1945 dari Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII, yang menyatakan bahwa Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat adalah bagian dari NKRI, yang merupakan sebuah perjuangan dan tak boleh selesai pada tahapan telah disahkannya UUK DIY saja. Kemudian pada tahun 2012 ditetapkanlah UU Nomer 3 / tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta yang dibagi menjadi 3 bahasan pokok utama yaitu :

- Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY disepakati melalaui penetapan Sultan dan Pakualam yang terdaftar sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.
- Mekanisme penyaluran dan sumber dana keistimewaan Yogyakarta bersumber dari APBN dan juga memperhatikan kebutuhan pemerintah Yogyakarta, proses pelaksanaannya dilaksanakan melalui transfer ke setiap daerah.

- Penyelenggaraan keistimewaan di bidang pertanahan keistimewaan dilakukan dengan ketentuan Sultan dan Pakualaman *ground* merupakan badan hukum subyek hak.

a. Otonomi asimetris

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*). Konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 (Tillin, 2006: 46-48). Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetry*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi

kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja. Menurut Tim Asistensi Kementerian Keuangan bidang desentralisasi Fiskal (TADF), Asimetri diartikan sebagai perbedaan status di antara unit-unit dalam suatu negara federal atau negara yang terdesentralisasi berdasarkan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya. Desentralisasi asimetris dalam bentuk otonomi khusus merupakan perwujudan desentralisasi yang disesuaikan dengan karakteristik daerah sehingga tidak disamaratakan secara general penerapannya pada seluruh daerah di dalam suatu negara. Ada beberapa negara di dunia yang menerapkan status otonomi khusus terhadap wilayah di negaranya. Sebagai contoh dapat diambil dari pengalaman Kanada dalam mengatur keistimewaan Quebec dalam kesatuannya dengan Federasi Kanada; Mindanao dalam kesatuan politiknya dengan Filipina; Sami Land dalam kesatuannya dengan Norwegia; dan Cina yang membuat kesepakatan dengan Inggris untuk menetapkan status Hongkong sebagai special administrative region pada tahun 1997 (TADF, 2012).

b. Otonomi Simetris

Dari berbagai pendapat, konsep dan teori yang mendukung asas desentralisasi khususnya yang simetris (setara) atau asimetris (otonomi khusus/keistimewaan daerah) seperti tersebut di atas, tidak otomatis dapat disetujui oleh semua pihak, sebab ada juga yang

kontra atau tidak sependapat dengan sudut pandang yang beda. Namun menurut hemat penulis pada dasarnya tujuannya tetap sama yaitu untuk kepentingan rakyat juga. Seperti yang diusulkan oleh James Madison dalam Bambang Istianto (2011) Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas.

Adanya polemik dan perbedaan pendapat tersebut dapat dinetralisir atau memberikan satu solusi sebagai jalan tengah untuk menghubungkan kedua konsep yang berbeda itu menjadi suatu kesepahaman ilmiah secara teoritis, seperti yang dianjurkan oleh De Tocqueville dalam Bambang Istianto (2011) berikut ini:

De tocqueville menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut *De tocqueville* mengusulkan adanya dua *values* yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.

Melihat fenomena yang terjadi dari sejak diberlakukannya otonomi daerah dengan asas desentralisasi simetris melalui kebijakan UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang berimplikasi kepada banyak kejadian yang sangat tidak kondusif terhadap stabilitas politik nasional, seperti euforia pemekaran daerah, tuntutan merdeka, tuntutan keadilan akan hasil pengelolaan sumber daya alam. Maka sangat logis dan sudah waktunya untuk mulai merumuskan dan menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Untuk itu Djohermansyah Djohan (2010) lebih spesifik lagi.

Desentralisasi asimetris (asymmetric decentralization) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.

2. Keistimewaan DIY

Keistimewaan DIY secara de facto telah lahir sejak adanya Piagam Kedudukan yang ditandatangani oleh Soekarno tanggal 19 Agustus 1945 yang disusul dengan diterbitkannya Amanat oleh kedua pimpinan Yogyakarta pada tanggal 5 September 1945 yang isinya menyatakan bahwa

Yogyakarta merupakan Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia. Namun secara de jure eksistensi keistimewaan DIY baru diakui melalui Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tahun 2012 Undang-Undang Keistimewaan DIY dinyatakan telah resmi berlaku. Berdasarkan Undang-undang yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal tersebut Pemerintah Pusat memberikan lima kewenangan khusus kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima kewenangan tersebut terdiri dari: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata ruang. Masyarakat berharap keistimewaan bisa menjadi solusi atas persoalan berkepanjangan terkait hubungan antara pusat dan daerah di DIY, dan menjadi instrument dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Tetapi yang terjadi bukan semakin kokohnya arsitektur bangunan politik keistimewaan DIY melainkan munculnya dinamika politik keistimewaan yang sarat dengan seteru dan polemik (Nafiatul Faradita : 2017).

3. Dana Istimewa

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia tahun 2013 pasal 1 ayat 4 bahwa dana 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.

DIY merupakan Daerah otonom setingkat provinsi yang memiliki keistimewaan di dalam menyelenggarakan pemerintahannya di Indonesia. Keistimewaan tersebut merupakan keistimewaan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berdasarkan hak dan sejarahnya dalam UU Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mengurus dan mengatur kewenangan istimewa. Kewenangan yang istimewa ini adalah wewenang tambahan khusus yang hanya dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) selain wewenang lain ditetapkan UU mengenai pemerintahan daerah.

Substansi mengenai keistimewaan DIY yang mengacu pada bidang politik dan pemerintahan ditegaskan dalam draft RUUK DIY mengenai pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa. DIY juga diusulkan memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia. Perbedaan pokok terletak pada pengintegrasian Kesultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dan sekaligus pemisahan antara wewenang dan struktur pengelola urusan politik dan pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis. Pengintegrasian Kesultanan dan Pakualaman

ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasiimplikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Paku Alam sebagai satu kesatuan politik yang diposisikan sebagai Parardhya Keistimewaan (Purwoko : 2011)

Kewenangan DIY yang merupakan daerah otonom melingkupi kewenangan dalam pengaturan pemerintahan daerahnya seperti tertulis dalam UU Pemerintah Daerah dan kewenangan mengenai hak istimewa yang ditulis dalam UU no 13 Tahun 2012. Kewenangan tersebut adalah.

- 1) Biro Tata Pemerintahan
 - 2) Biro Hukum
 - 3) Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat Dan Kemasyarakatan
 - 4) Biro Administrasi Perekonomian Dan Sumber Daya Alam
 - 5) Biro Administrasi Pembangunan
 - 6) Biro Organisasi
 - 7) Biro Umum, Hubungan Masyarakat Dan Protokol
 - 8) Sekretariat DPRD
- a. Kebudayaan

Menurut Muhaimin (2001 : 153) Secara umum budaya sendiri, budaya atau kebudayaan berasal dari bahasa sansekerta yaitu buddhayah, yang merupakan bentuk jamak dari buddhi (budi atau akal) diartikan sebagai hal- hal yang berkaitan dengan budi dan akal

manusia, dalam bahasa Inggris kebudayaan disebut culture yang berasal dari kata Latin colere yaitu mengolah atau mengerjakan dapat diartikan juga sebagai mengolah tanah atau bertani, kata culture juga kadang sering diterjemahkan sebagai “Kultur” dalam bahasa Indonesia.

Sementara Soemardjan dan Soeleman (2006: 21) merumuskan kebudayaan sebagai semua hasil karya, rasa dan cipta masyarakat. Karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan jasmaniah yang diperlukan oleh manusia untuk menguasai alam sekitarnya agar kekuatan serta hasilnya dapat diabdikan untuk keperluan masyarakat.

Menurut Koentjaraningrat (2006: 20-23) unsur-unsur kebudayaan bersifat universal dan dapat ditemukan di dalam kebudayaan semua bangsa yang tersebar di berbagai penjuru dunia. Unsur kebudayaan tersebut adalah :

- 1) Sistem bahasa
- 2) Sistem pengetahuan
- 3) Sistem sosial
- 4) Sistem peralatan hidup dan teknologi
- 5) Sistem mata pencaharian hidup
- 6) Sistem religi
- 7) Kesenian

b. Pertanahan

Pertanahan adalah salah satu urusan kewenangan provinsi DIY yang oleh Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 12 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk diatur dengan Raperdais. DPRD DIY dan Pemerintah DIY kemudian menyusun Perdais tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan dan Raperdais masing-masing kewenangan dalam urusan keistimewaan.

Pasal 32 Undang-Undang Keistimewaan DIY telah menyatakan bahwa hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten disebabkan Kasultanan dan Kadipaten adalah badan hukum sebagai subjek yang dapat memiliki hak atas tanah. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah harus ditetapkan oleh Pemerintah.

Hak atas tanah hanya dimiliki Kasultanan dan Kadipaten. Sedangkan pihak lain yang mempergunakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten harus mendapat izin karena jika semua pihak yang mempergunakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten semua mempergunakan hak maka yang terjadi malah kerumitan. Padahal maksud Sri Sultan Hamengkubuwono IX meminta pemberlakuan UUPA 1960, yang kemudian direalisasikan lewat Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, adalah untuk menyelesaikan kerumitan hukum pertanahan di DIY.

Pasal 19 Rapedais Pertanahan mengatur bahwa salah satu bentuk dari pemanfaatan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah berupa pelepasan hak atas tanah. Dengan alasan kepentingan umum pelepasan hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dapat dilakukan.

Tanah Kasultanan ataupun yang disebut dengan Sultan Ground ialah tanah yang belum dimiliki haknya oleh penduduk maupun pemerintah desa, tanah ini masih dimiliki oleh keraton sehingga siapapun tidak dapat menggunakannya tanpa seijin Keraton.

Dilansir dari www.suarakpk.com bahwa Tanah Sultan Ground dibagi dua yaitu: a. Tanah Mahkota adalah tanah yang tidak dapat diwariskan, ini adalah atribut dari pemerintahan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, diantaranya Alun-alun, Keraton, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Kepatihan, Pesanggrahan Ambarbinangun, Masjid Besar, Hutan Jati di Gunungkidul dan sebagainya. b. Tanah Kasultanan ataupun Sultan Ground ialah tanah yang dapat dihibahkan dan juga dibebani oleh hak. Tanah Kasultanan merupakan tanah daerah kerajaan yang bisa dimiliki oleh masyarakat.

Pakualaman Ground (PAG) merupakan tanah di bawah kekuasaan Puro Pakualaman. Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (32) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yang dimaksud dengan “tanah

kadipaten (pakualamanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kadipaten. Kadipaten Pakualaman merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi Kabupaten Kulon Progo.

Keberadaan SG dan PAG diakui, baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton atau Puro. Demikian juga kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta.

UU Nomor 13 tahun 2012 pasal 32 mengatakan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten terbagi menjadi dua yaitu: tanah keprabon dan tanah bukan keprabon. Tanah keprabon ialah wilayah yang di dalamnya terdapat bangunan milik keraton dan bangunan yang digunakan untuk upacara adat seperti masjid Gedhe Kauman, alun-alun, pasar Beringharjo, panggung Krapyak, hingga labuhan di gunung Merapi dan pantai Parangkusumo. Sementara tanah bukan keprabon merupakan tanah yang belum terikat atas hak. Menurut Penghageng Tepas Panitikismo Kraton Yogyakarta, KGPH Hadiwinoto bahwa dengan disahkannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) dan Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais) memberikan gambaran yang jelas mengenai pengelolaan tanah Kasultanan atau Kadipaten.

Gambar 1 : Keprabon dan bukan Keprabon



Sumber : *Repardais paparan P. Harnanto 2017 di www.dprd-diy.go.id*

Gambar 2 : Satuan ruang strategis tanah Kasultanan dan Kadipaten



Sumber : *Repardais paparan P. Harnanto 2017 di www.dprd-diy.go.id*

Klausul kepentingan umum yang dimaksud dalam Raperdais

Pertanahan sama persis dengan yang diatur di dalam Pasal 10 Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

c. Tata ruang

Menurut Rustiadi dkk (2009: 389-390) Istilah pola pemanfaatan ruang (atau pola ruang) berkaitan dengan aspek-aspek distribusi (sebaran) spasial sumberdaya dan aktivitas pemanfaatannya menurut lokasi. Secara formal, ekspresi pola pemanfaatan ruang umumnya digambarkan dalam berbagai bentuk peta. Peta land use (penggunaan lahan) dan peta land cover (penutupan lahan) adalah bentuk deskripsi terbaik di dalam menggambarkan pola pemanfaatan ruang. Struktur ruang merupakan gambaran mengenai linkages (hubungan keterkaitan) antara aspek-aspek aktivitas pemanfaatan ruang dan hubungan antar komponen-komponen yang ada pada suatu wilayah. Di dalam interaksi spasial di daratan, secara spasial aspek keterkaitan digambarkan dengan unsur jaringan prasarananya, sarana angkutan, obyek yang dialirkan, besaran aliran, hingga aspek tujuan/maksud dari interaksi yang dituju. Aspek kedua struktur ruang setelah struktur jaringan prasarana adalah aspek struktur pusat-pusat aktivitas permukiman. Pada akhirnya, gambaran mengenai kapasitas atau hirarki pusat-pusat dan linkage berimplikasi pada kebutuhan sarana dan prasarana.

Menurut Soemahmidjaja (1997 : 6) yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak.

Tata Ruang merupakan wujud dari pola ruang dan struktur ruang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. Pola ruang erat kaitannya dengan istilah-istilah kunci seperti pemusatan, penyebaran, pencampuran dan keterkaitan, serta posisi/lokasi dan lainlain.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

1) Keterpaduan

Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia

dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3) Keberlanjutan

Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4) Keberdayagunaan

Keberdayagunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5) Keterbukaan

Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6) Kebersamaan dan kemitraan.

Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7) Perlindungan kepentingan umum.

Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8) Kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9) Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

4. Transparansi

Berbicara pengertian transparansi, apabila mengacu pada teori transparansi pelayanan publik, dengan pertimbangannya adalah karena transparansi diadakan untuk melakukan pelayanan terhadap publik dalam memberikan informasi. Ratminto dan Atik (2009: 181) mengatakan bahwa Transparansi adalah prosedur atau tata cara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib

diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Sejalan dengan pengertian di atas, menurut Ardianto (2007) menyatakan bahwa transparansi adalah keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.

Definisi yang telah disampaikan di atas dapat disimpulkan bahwa transparansi adalah keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut.

Mustopa Didjaja (2003 :261) transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan- kebijakan sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan akuntabilitas antara pemerintah dengan rakyat.

Krina (2003:13) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang

penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan serta hasil yang dicapai.

a. Prinsip- prinsip Transparansi

Setidaknya ada 6 prinsip transparansi yang dikemukakan oleh Humanitarian Forum Indonesia (HFI) yaitu:

- 1) Adanya informasi yang mudah dipahami dan diakses (dana, cara pelaksanaan, bentuk bantuan atau program)
- 2) Adanya publikasi dan media mengenai proses kegiatan dan detail keuangan.
- 3) Adanya laporan berkala mengenai pendayagunaan sumber daya dalam perkembangan proyek yang dapat diakses oleh umum.
- 4) Laporan tahunan
- 5) Website atau media publikasi organisasi
- 6) Pedoman dalam penyebaran informasi

Prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah , yakni mengenai informasi kebijakan, proses pembuatan, pelayanan, pelaksanaan dan hasil yang dicapai. Menurut Krina (2003) prinsip ini menekankan pada dua aspek:

- 1) Komunikasi publik oleh pemerintah
- 2) Hak masyarakat terhadap informasi

Mustopa Didjaja (2003 : 261), prinsip transparansi tidak hanya berhubungan dengan hal-hal yang menyangkut keuangan, transparansi pemerintah dalam perencanaan juga meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut :

- 1) Keterbukaan dalam rapat penting dimana masyarakat ikut memberikan pendapatnya.
- 2) Keterbukaan Informasi yang berhubungan dengan dokumen yang perlu diketahui oleh masyarakat.
- 3) Keterbukaan prosedur (pengambilan keputusan atau prosedur penyusunan rancangan)
- 4) Keterbukaan register yang berisi fakta hukum (catatan sipil, buku tanah dll.)
- 5) Keterbukaan menerima peran serta masyarakat

Berdasarkan penjelasan tersebut, beberapa prinsip yang dimaksud dalam penelitian ini antara lain, adanya keterbukaan informasi yang mudah dipahami oleh masyarakat, adanya publikasi mengenai detail keuangan.

b. Indikator Transparansi

Kristianten (2006:73) menyebutkan bahwa transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator :

- 1) Ketersediaan dan aksesibilitas dokumen
- 2) Kejelasan dan kelengkapan informasi

- 3) Keterbukaan proses
- 4) Kerangka regulasi yang menjamin transparansi.

c. Faktor Transparansi

Menerapkan konsep transparansi yang telah banyak diterapkan oleh SKPD. Komitmen Manajemen, komitmen manajemen merupakan tingkat sampai sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi itu. (Ikhsan dan Ishak, 2008). Adapun indikator dalam komitmen manajemen menurut Ridha dan Basuki (2009), sebagai berikut: (1) Keinginan sebagai manajemen puncak (pimpinan SKPD). (2) Perlunya membenahi akan kurangnya keterampilan staf untuk mendukung penerapan transparansi pelaporan keuangan. (3) Perlunya pendidikan yang berkelanjutan dalam internal SKPD untuk menghadapi perubahan lingkungan yang semakin kompleks. (4) Keinginan membangun budaya etis dalam menerapkan transparansi pelaporan keuangan di SKPD. (5) Kebutuhan SKPD akan partisipasi masyarakat. Kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM), adalah kemampuan baik dalam tingkatan individu, organisasi/kelembagaan, maupun sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Adapun indikator dari Kapasitas Sumber Daya Manusia menurut Zuliarti (2012) sebagai berikut: (1) Latar belakang pendidikan akuntansi. (2) Pelaksanaan tugas sesuai dengan

pembagian tugas yang telah ditetapkan. (3) Standar Operasional Prosedur dalam melaksanakan proses akuntansi. (4) Pelatihan-pelatihan untuk membantu penguasaan dan pengembangan keahlian dibidang akuntansi. (5) Serta keterlibatan diskusi berkaitan dengan pelaporan keuangan di tempat kerja

Transparansi Laporan Keuangan (TLK), Stiglitz (1999) menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan hak asasi setiap manusia. Adapun faktor yang mempengaruhi transparansi secara luas berarti melakukan tugas dengan cara membuat keputusan, peraturan dan informasi lain yang tampak dari luar. Hood (2007) menyatakan bahwa transparansi sebagai sebuah konsep mencakup transparansi peristiwa atau kejadian (informasi yang terbuka tentang input, output, dan *outcome*), transparansi proses (informasi yang terbuka tentang transformasi yang berlangsung antara input, output, dan *outcome*), transparansi *real-time* (informasi yang dirilis segera), atau transparansi retrospektif (informasi tersedia berlaku surut). Adapun indikator dalam transparansi laporan keuangan menurut Ridha dan Basuki (2009), sebagai berikut: (1) Menyampaikan informasi mengenai keberhasilan pencapaian SKPD dalam laporan keuangan. (2) Menyampaikan informasi mengenai ketidak berhasilan pencapaian SKPD dalam laporan keuangan. (3) Menyediakan laporan keuangan yang akurat dan tepat waktu. (4) Menyediakan informasi keuangan mengenai input, output, dan *outcome* secara terbuka. (5) Menyediakan akses kepada pemangku kepentingan atas laporan keuangan.

Faktor Transparansi merujuk pada ketersediaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan tentang peraturan perundang-undangan dan keputusan pemerintah, dengan indikator sebagai berikut :

- 1) Akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu
- 2) Penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur dan biaya
- 3) Kemudahan mengakses informasi
- 4) Menyusun suatu mekanisme pengaduan jika terjadi pelanggaran

Sejalan dengan itu, indikator-indikator dari transparansi adalah sebagai berikut :

- 1) Penyediaan informasi tentang tanggung jawab
- 2) Menyusun mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap.
- 3) Kemudahan mengakses informasi
- 4) Meningkatkan informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintah.

F. Definisi Konseptual

1. Transparansi

Transparansi adalah prosedur atau tata cara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut dengan prinsip yang dimaksud dalam penelitian ini antara lain, adanya keterbukaan informasi yang mudah dipahami oleh masyarakat, adanya publikasi mengenai detail keuangan.

Indikator-indikator dari transparansi adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan informasi tentang tanggung jawab.
- b. Menyusun mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap.
- c. Kemudahan mengakses informasi dan
- d. Meningkatkan informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintah.

2. Dana Istimewa

Dana istimewa Yogyakarta dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia tahun 2013 pasal 1 ayat 4 mengatakan bahwa dana istimewa adalah dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer Lainnya.

Kewenangan dalam penggunaan dana istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai daerah otonom mencakup pada :

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

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi mengenai variable yang merumuskan berdasarkan karakteristik-karakteristik variabel tersebut yang diamati. (Azwar, 2003). Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Transparansi dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
 - a. Ketersediaan dan aksesibilitas dokumen
 - b. Kejelasan dan kelengkapan informasi
 - c. Keterbukaan proses
 - d. Kerangka regulasi yang menjamin transparansi
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi transparansi dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - a. Akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu
 - b. Penyediaan informasi yang cukup jelas tentang prosedur dan biaya
 - c. Kemudahan mengakses informasi

H. Metode Penelitian

Sukmadinata (2008 : 317) mengatakan bahwa Metode penelitian (research methods) adalah cara-cara yang digunakan oleh peneliti dalam merancang, melaksanakan, pengolahan data, dan menarik kesimpulan berkenaan dengan masalah penelitian tertentu.

Tipe pendekatan penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Metode penelitian kualitatif ini sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah disebut sebagai metode kualitatif, karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih kualitatif.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data tidak dipandu oleh teori, tetapi dipandu oleh fakta fakta yang ditemui pada saat penelitian dilapangan. Oleh karena itu analisis data yang dilakukan bersifat induktif berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan dan kemudian dikonstruksikan menjadi hipotesis atau teori. Jadi dalam penelitian kualitatif melakukan analisis data untuk membangun hipotesis, sedangkan dalam penelitian

kuantitatif melakukan analisis data untuk menguji hipotesis. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak peneliti menyusun proposal, melaksanakan pengumpulan data dilapangan, sampai peneliti mendapatkan seluruh data.

Sugiyono (2015 : 36) mengungkapkan bahwa Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi dalam penelitian kualitatif dinamakan transferability, artinya hasil penelitian tersebut dapat digunakan di tempat lain, manakala tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda.

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Menurut Sugiyono (2015:29) metode deskriptif, adalah sebagai berikut: Metode deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas.

Seiring dengan itu, penelitian kualitatif menurut Moleong (2007:6) adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk

katakata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

2. Unit Analisa Data

Unit analisis dalam penelitian menurut Arikunto (2010, hlm. 187) adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subjek penelitian. Dalam pengertian yang lain, Unit analisis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan fokus/ komponen yang diteliti.

Unit analisis suatu penelitian dapat berupa individu, kelompok, organisasi, benda, wilayah dan waktu tertentu sesuai dengan pokok permasalahannya. Penjelasan masing-masing sebagai berikut:

Sesuai dengan masalah yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka unit analisa yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Dinas Kebudayaan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder yaitu merupakan sumber-sumber data informasi yang dikumpulkan untuk menjadi dasar kesimpulan dari sebuah penelitian. Meskipun pada hakikatnya pengertian keduanya sama-sama merupakan sumber data, namun berbeda cara memperolehnya. Untuk itu metode pengumpulan data harus sesuai dengan penelitian yang sedang dilakukan, apakah menggunakan data primer atau sekunder.yang saling melengkapi

satu sama lain dan sangat dibutuhkan dalam sebuah penelitian (Achmad Maulidi, 2016).

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertamanya dengan melakukan wawancara kepada narasumber di lapangan (Achmad Maulidi, 2016). Narasumber disini adalah Badan Keuangan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dalam bentuk dokumen, berita, artikel (Achmad Maulidi, 2016). Sebagai penunjang dalam analisa masalah-masalah yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Arikunto (2006:194) mengemukakan bahwa teknik pengumpulan data meliputi angket, skala bertingkat, pedoman wawancara, dokumentasi”. Berdasarkan tujuan penelitian, maka data yang dibutuhkan bersifat kualitatif. Pada penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti adalah wawancara dan dokumentasi.

a. Wawancara

Arikunto (2010:198) Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari

terwawancara. Pada penelitian ini wawancara dilakukan antara peneliti sebagai pewawancara dengan mewawancarai Ketua, bidang publikasi serta yang terkait dengan transparansi dana istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta. wawancara digunakan untuk memperoleh data yang dibutuhkan oleh peneliti.

Dalam wawancara untuk mendapatkan data ini, peneliti menggunakan wawancara secara terstruktur. Artinya pertanyaan-pertanyaan yang diajukan akan dijawab oleh responden sesuai dengan daftar pertanyaan-pertanyaan yang dibentuk sebelumnya.

Menurut (Moleong, 2005 : 186) wawancara mendalam merupakan proses menggali informasi secara mendalam, terbuka, dan bebas dengan masalah dan fokus penelitian dan diarahkan pada pusat penelitian. Dalam hal ini metode wawancara mendalam yang dilakukan dengan adanya daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya.

Wawancara merupakan bagian dari metode kualitatif. Dalam metode kualitatif ini ada dikenal dengan teknik wawancara-mendalam (In-depth Interview). Pengertian wawancara-mendalam (In-depth Interview) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (guide) wawancara dimana

pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama (Sutopo 2006: 72). Ciri khusus/Kekhasan dari wawancara-mendalam ini adalah keterlibatannya dalam kehidupan responden/informan. Adapun rincian narasumber yang akan diwawancarai dalam penelitian ini sebagai berikut :

- 1) Kepala Bidang Perencanaan Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Dra. Puji Astuti
- 2) Kepala Seksi Perencanaan Sektor Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Nur Ikhwan Rahmanto S.Act

b. Dokumentasi

Sugiyono (2015:20) Dokumen merupakan catatan peristiwa serta arsip yang sudah berlalu. Dalam dokumentasi ini data kualitatif yang dapat diperoleh peneliti dengan melihat dokumen yang berupafoto, majalah, gambar, laporan, catatan harian, arsip, surat-surat serta data mengenai informasi dana istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini teknik analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif atau yang sering disebut metode penelitian naturalistik karena proses penelitiannya dilakukan dalam kondisi yang alamiah.. Penelitian kualitatif dilakukan pada objek alamiah yang natural atau

berkembang apa adanya, tidak mengalami manipulasi oleh peneliti dan tidak mempengaruhi dinamika pada objek tersebut.

Penelitian kualitatif memiliki instrumen yaitu peneliti itu sendiri, peneliti harus memiliki bekal teori dan juga wawasan luas, dengan memiliki kemampuan itu semua sehingga peneliti mampu bertanya, menganalisa, memotret, dan membangun situasi sosial yang diteliti menjadi lebih jelas dan bermakna. Sugiyono (2015:15), menjelaskan bahwa:

Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik pengumpulan dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa analisis deskripsi kualitatif yang artinya data dijabarkan dalam bentuk kata-kata atau gambar-gambar bukan dalam bentuk angka. Metode deskripsi ini menggambarkan data secara kualitatif yaitu interaksi dalam konsep yang sedang dikaji secara empiris dan menggunakan kata-kata. Langkah-langkah yang dilakukan peneliti untuk menganalisis data Setelah data terkumpul maka tahap selanjutnya adalah :

a. Reduksi data

Reduksi data adalah proses merangkum, memilih hal – hal yang pokok, memfokuskan pada hal – hal yang penting dicari tema dan populasinya. Dengan demikian data yang telah di reduksi akan lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan. Setelah data terkumpul yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, catatan maupun data pendukung lainnya yang ditemukan, dikumpulkan dan dikelompokkan dengan membuat ringkasan yang kemudian disesuaikan dengan hasil penelitian. Kemudian data yang sudah disederhanakan dapat disusun secara sistematis kedalam suatu unit dengan menonjolkan data yang bersifat pokok dan penting. Data yang telah terkumpul kemudian dikelompokkan dan disesuaikan dengan kategori yang ada sehingga dapat memberikan informasi ataupun gambaran yang jelas tentang hasil penelitian.

b. Penyajian Data

Pengumpulan data yang disajikan dalam bentuk deskriptif berupa tulisan agar mudah dipahami isinya dan dapat ditarik kesimpulan untuk melakukan analisa juga referensi untuk penelitian selanjutnya.

c. Kesimpulan

Hasil dari penelitian yang telah terangkum harus diulang kembali dengan mencocokkan pada reduksi data dan penyajian data,

agar kesimpulan yang telah dikaji dapat disepakati dan sebagai laporan yang memiliki tingkat data yang valid. Dengan demikian dari data yang telah terkumpul kemudian dilakukan penyederhanaan dan pemfokusan data. Setelah itu data disajikan dalam bentuk uraian untuk kemudian ditarik sebuah kesimpulan yang menjawab rumusan penelitian.