

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini dilakukan untuk memberi gambaran mengenai penelitian-penelitian terdahulu tentang kebijakan anggaran dana keistimewaan, serta memberikan penjelasan bahwa apa yang diteliti dalam penelitian ini memiliki nilai kebaruan. Tinjauan pustaka dilakukan dengan menelaah beberapa jurnal dan karya ilmiah hasil penelitian terdahulu yang dipublikasikan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Tinjauan pustaka disini memaparkan telaah terhadap topik penelitian terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan.

Penelitian terkait kesiapan pengelolaan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah dilaksanakan oleh Kartika (2014). Penelitian tersebut menggambarkan bahwa pengelolaan dana keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum terencana atau tertata secara sistematis. Pemerintah terkesan tidak serius dalam melakukan persiapan pengelolaan dana keistimewaan sehingga dana yang diberikan tidak diserap secara maksimal. Hal ini karena kesiapan anggaran tidak didukung dengan kebijakan anggaran yang baik.

Perkembangan penelitian terkait kebijakan anggaran telah sampai ke ranah studi implementasi dan evaluasi. Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan implementasi kebijakan anggaran dilakukan oleh Sakir dan Mutiarin

(2015), yang meneliti tentang implementasi Kebijakan anggaran dana keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Data dikumpulkan dengan mengeksplorasi tiga aspek, yaitu target dana keistimewaan, kepentingan dana keistimewaan dan pemangku kepentingan dana keistimewaan.

Penelitian tersebut memaparkan tentang kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah daerah terkait dana keistimewaan. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan anggaran dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 masih belum maksimal. Penempatan dana kesitimewaan lebih dominan untuk urusan kebudayaan, sementara dalam menentukan alokasi dana kesitimewaan belum mencerminkan kebutuhan dari setiap program dan kegiatan pada masing-masing urusan keistimewaan. Sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dampak adanya keistimewaan Yogyakarta belum dapat dinikmati oleh masyarakat secara maksimal.

Terdapat beberapa kendala terkait anggaran dana keistimewaan sehingga implementasinya belum maksimal. Saragih (2014) melakukan penelitian terkait dengan kesiapan pengelolaan dana keistimewaan. Penelitian yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut menjabarkan bahwa Terdapat empat kendala dalam mengelola dana keistimewaan. Keempat kendala tersebut yaitu terbatasnya waktu pelaksanaan kegiatan, belum rincinya penerjemahan makna keistimewaan sesuai Peraturan Daerah Keistimewaan, padatnya kegiatan pemerintahan reguler dan terbatasnya jumlah sumberdaya manusia dengan kapabilitas memadai.

Masih terkait dengan kebijakan anggaran dana keistimewaan urusan kebudayaan, pihak kraton dan partisipasi masyarakat adalah dua hal yang sangat penting. Azizah (2013) melakukan penelitian terkait kraton dalam eksistensi keistimewaan. Penelitian tersebut mengemukakan bahwa Eksistensi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terkait dengan posisi kraton terhadap aspek budaya sudah mengakar kuat kedalam kehidupan masyarakat Yogyakarta. Bisa dilihat masih kuatnya partisipasi masyarakat terhadap kegiatan yang dilakukan oleh kraton. keberadaan kraton juga sangat berpengaruh dalam bidang ekonomi dan kebudayaan.

Penelitian diatas relevan dengan peneletian tentang partisipasi masyarakat dalam arena perencanaan penganggaran dana keistimewaan oleh Yudhatama (2017) yang mengemukakan bahwa komunikasi politik yang terbangun antara pemerintah dengan masyarakat bersifat *top down* dan teknokratis. Partisipasi masyarakat relatif minim dikarenakan adanya kebijakan yang tidak membuka ruang partisipasi. Persepsi bahwa warga tidak perlu berpartisipasi dalam perencanaan dan penganggaran karena yakin dengan kearifan Sultan selaku gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, dampak dari hal tersebut adalah sebagian besar program yang bersumber dari APBN diinisiasi dan dipimpin Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan cenderung menegasikan aspirasi masyarakat.

Penelitian selanjutnya adalah terkait tentang evaluasi implementasi anggaran dana keistimewaan. Penelitian mengenai evaluasi dana keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan oleh Azila (2017). Penelitian

tersebut menunjukkan bahwa dana keistimewaan tidak terealisasi secara keseluruhan karena dipengaruhi beberapa masalah diantaranya adalah masalah keterlambatan pencairan dana keistimewaan, masalah administratif, serta tidak semua pegawai atau staff instansi terkait paham tentang sistem dan prosedur penggunaan dana keistimewaan.

Berdasarkan pembahasan mengenai evaluasi dana keistimewaan tersebut, diketahui bahwa masalah utama terletak pada masih lemahnya kapasitas fiskal daerah walau politik desentralisasi fiskal sudah dilaksanakan. Kelemahan ini berkaitan dengan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam hal ini organisasi perangkat daerah terkait dana keistimewaan dalam mengelola potensi ekonomi berbentuk dana keistimewaan untuk memperoleh dampak ekonomi yang baik. Sehingga penelitian tersebut menegaskan pentingnya meminimalisir *gap* yang terjadi agar penggunaan anggaran bisa lebih efisien.

Penelitian tentang kebijakan anggaran juga berkembang dalam ranah dampak atau *impact* dari dana keistimewaan itu sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Sukirno & Kuncahyo (2015) menunjukkan bahwa kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan merupakan urusan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun karena pelaksanaannya yang belum optimal, sampai saat ini program kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hal ini karena terdapat beberapa penghambat dana keistimewaan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penelitian Satriawan (2017)

yang dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta terkait dampak dana keistimewaan, menjelaskan bahwa program dan kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakat karena terdapat beberapa faktor penghambat seperti target angka penurunan kemiskinan dan ketimpangan relatif kecil, keterlambatan regulasi, keterlambatan distribusi dana keistimewaan dari pusat, *gap* informasi dan kurang dilibatkannya masyarakat desa dan pedukuhan.

Berdasarkan hasil tinjauan pustaka di atas, kebaruan penelitian ini dapat dilihat dari beberapa poin. Pertama, penelitian ini berbeda dengan penelitian mengenai kebijakan anggaran dana keistimewaan yang cenderung fokus kepada pencapaian atau dampak terkait kesejahteraan masyarakat saja dan masih sangat jarang yang membahas mengenai proses yang ada dalam kebijakan anggaran dan juga mengenai *input, output, process dan outcome* yang dihasilkan dana keistimewaan secara menyeluruh.

Kedua penelitian terdahulu cenderung dilakukan di level provinsi yang cakupan penelitiannya cukup luas, bukan regional seperti yang penelitian ini lakukan di Kabupaten Sleman. Ketiga, penelitian-penelitian sebelumnya terkait kebijakan anggaran dana keistimewaan umumnya masih dilakukan secara menyeluruh kepada lima urusan kewenangan dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga tidak terfokus pada urusan kebudayaan. Padahal urusan kebudayaan merupakan urusan keistimewaan yang selalu mendapatkan porsi atau pagu anggaran paling besar diantara urusan lainnya sejak di implementasikannya dana keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Maka, penelitian ini

difokuskan pada kebijakan anggaran urusan kebudayaan untuk mendapatkan data yang lebih terfokus.

2.2 Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi dipahami sebagai pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintah dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara (Sukriono, 2010).

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

Desentralisasi asimetris merupakan suatu model penyelenggaraan pemerintahan lokal yang tercermin dari pengalaman beberapa negara, sebagai

sebuah model pembelajaran (Ramses, 2010). Desentralisasi asimetris memiliki tujuan politis yaitu stabilitas, integrasi dan legitimasi bagi suatu pemerintahan nasional. Dengan desentralisasi asimetris daerah-daerah yang memiliki karakteristik khusus baik budaya, agama, suku, etnik dan bahasa yang dapat menjadi pembentuk semangat sebagai bangsa. Desentralisasi asimetris juga dapat mengeliminir keinginan daerah yang ingin berpisah dari satu kesatuan. Sedangkan (Huda, 2014) mendefinisikan otonomi asimetris adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip tak sama dan tak sebangun.

Sementara itu di dalam suatu pola atau 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 atau daerah asimetris terhadap unit-unit pemerintahan lainnya baik secara horisontal atau vertikal (Jaweng, 2011).

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

Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen), mengisyaratkan bahwa ada pengembangan desentralisasi asimetris, yang menekankan kekhususan,

keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional. Desentralisasi asimetris telah diwujudkan dengan sejumlah undang-undang, antara lain Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengaturan dengan undang-undang bagi desentralisasi asimetris tersebut juga dilakukan sebagai keputusan politik pemerintah pusat terhadap keragaman, kekuasaan, permasalahan lokal, serta kepentingan terhadap lima provinsi di Indonesia tersebut (Mutiarin, 2010).

2.3 Penganggaran Dana Keistimewaan

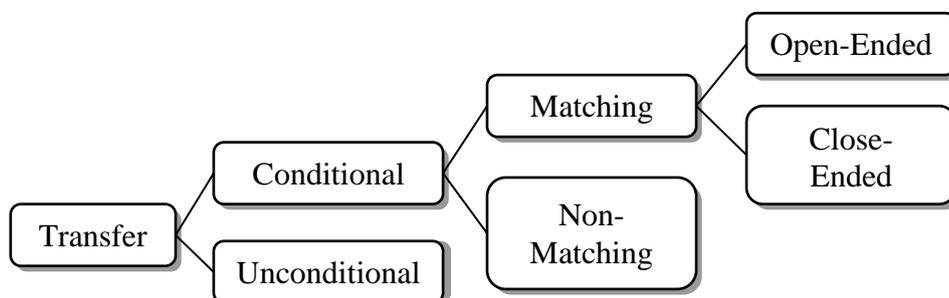
Menurut (Mutiarin, 2012) bahwa untuk merumuskan anggaran dilakukan melalui sebuah proses penganggaran yang lebih berorientasi pada tujuan kebijakan anggaran, pengukuran anggaran dan besaran jumlah yang diperlukan untuk sebuah anggaran. Secara sederhana ada tiga aspek yang perlu diakomodasi oleh anggaran yaitu apa yang ingin dicapai oleh suatu anggaran, apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan suatu anggaran dan berapa banyak anggaran yang harus dikeluarkan untuk mencapai tujuan tertentu.

Lembaga/institusi berperan penting dalam mewujudkan tujuan dari perencanaan penganggaran, memperkuat institusi merupakan syarat untuk mencapai tujuan desentralisasi fiskal, institusi yang terdefinisi dengan baik membuat pemerintah provinsi dan pemerintah daerah bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan fungsinya sambil tetap berada di dalam wilayah mereka (Iqbal, 2013). Sedangkan (Woods, 2017) berpendapat bahwa dalam perencanaan anggaran tidak boleh terjadi permainan antara Eksekutif dan

Legislatif ataupun kepentingan politik lainnya. Institusi demokrasi juga berperan penting dalam mewujudkan manfaat dari desentralisasi fiskal serta untuk mendorong tercapainya realisasi anggaran yang baik (Economics, 2017).

Ada dua jenis mekanisme transfer dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yaitu *conditional* dan *unconditionanal grants*. *Conditional grants* kadang-kadang disebut *specific purpose grants* atau *categorical grants*. Dalam hal ini, pemerintah pusat menetapkan tujuan penggunaan dana yang diberikan kepada pemerintah daerah. *Grants* seperti ini seringkali digunakan untuk mengatasi masalah yang sangat penting untuk pemerintah pusat, tetapi dianggap kurang begitu penting oleh pemerintah daerah (Iqbal, 2012).

Gambar 1. Mekanisme Transfer Dari Pemerintah Pusat Ke Pemerintah Daerah



Sumber: Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Unconditional grant merupakan transfer kepada pemerintah daerah yang tidak disertai ikatan atau syarat tertentu dalam arti daerah dapat menggunakan atau mengalokasikannya kepada penggunaan yang dikehendaki oleh daerah yang bersangkutan. Transfer tanpa syarat (*unconditional grant*), ditujukan untuk menjamin adanya pemerataan dalam kemampuan fiskal antar daerah, sehingga setiap daerah dapat melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri

pada tingkat yang layak. Ciri utama dari transfer ini adalah daerah memiliki keleluasaan penuh dalam memanfaatkan dana transfer sesuai dengan pertimbangannya sendiri atau sesuai dengan aturan apa yang menjadi prioritas daerahnya. Contoh dari *unconditional grant* adalah Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil (Iskandar, 2012).

Transfer dengan syarat atau yang disebut *conditional grant* digunakan untuk keperluan yang dianggap penting oleh pemerintah pusat namun kurang dianggap penting oleh daerah. Transfer ini dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu:

1. Transfer pengimbang (*matching grants*), yaitu transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan satu jenis urusan tertentu. Transfer dari pemerintah pusat dalam hal ini berfungsi untuk membantu mengatasi kekurangan dana tersebut. Transfer pengimbang ini juga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu transfer pengimbang tidak terbatas (*open-ended matching grants*) dan transfer pengimbang terbatas (*closed-ended matching grants*).
2. Transfer bukan pengimbang (*non-matching grants*), yaitu transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengalokasikan dananya dengan jumlah besar atau kecil. jenis transfer ini oleh pemerintah pusat untuk menjadi sarana menginternalisasikan limpahan manfaat (eksternalitas) terutama kepada daerah yang menghasilkan limpahan manfaat tersebut.

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 tahap, selain itu juga diperlukan *roadmap* program yang berkaitan langsung dengan urusan keistimewaan Yogyakarta.

Dana keistimewaan adalah dana yang diarahkan Pemerintah Pusat, dana yang berasal dari APBN dalam rangka pelaksanaan kewenangan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer kedaerah sesuai kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta dan kemampuan keuangan negara (Handoyo, 2015).

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan dana yang berasal dari Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara yang dialokasikan untuk mendanai Kewenangan Istimewa dan merupakan Belanja Transfer pada bagian Transfer Lainnya. Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diajukan oleh Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta, dibahas dengan kementerian atau lembaga terkait dan kemudian dianggarkan dan ditetapkan dalam APBN sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Pedoman alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan. Perencanaan dana keistimewaan berpedoman

pada Peraturan Daerah Istimewa, RPJMD dan RKPD. Pertanggung jawaban Dana Kesitimewaan oleh Kepala OPD pengelola dana keistimewaan menyusun laporan realisasi penyerapan dana keistimewaan setiap tahapan serta laporan akhir (Handoyo, 2015).

Dalam (Annafie & Nurmandi, 2016) dana keistimewaan Yogyakarta digunakan untuk kewenangan istimewa, diantaranya:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Kebudayaan.
4. Pertanahan
5. Tata ruang.

2.4 Kebijakan Anggaran

Menurut (Franklin et al., 2017) pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh pola kekuatan politik, sehingga tidak heran jika pemimpin di daerah-daerah demokrasi bereaksi ataupun berorientasi terhadap tekanan politik dalam membuat keputusan kebijakan. Sedangkan (Moran et al., 2015) berpendapat bahwa pembuatan kebijakan di Negara modern umumnya menunjukkan karakter yang kontradiktif. Dibawah tekanan tuntutan sehari-hari untuk bertindak, sering di konsepsikan sebagai krisis, merasa perlu mengambil keputusan tanpa penundaan. Namun kekuatan-kekuatan politik mendorong sistem semakin ke arah yang lebih terdesentralisasi dan berbasis persuasi.

Kebijakan dipengaruhi oleh populasi dan juga budaya di suatu daerah, untuk pengimplementasian kebijakan yang baik, pelaksana kebijakan ataupun aktor politik harus responsif terhadap opini-opini publik terkait kebijakan yang dilaksanakan (Matsubayashi & Rocha, 2012). Saat ini kebijakan lebih sering diputuskan secara sepihak oleh elit penguasa, dengan cara menggunakan kekuasaannya tanpa peduli dengan isu-isu publik serta konsekuensinya. Penguasa tidak lagi membuat kebijakan publik berbasis kebutuhan masyarakat (Ferrandino, 2014).

Sedangkan (Adeler, 2014) mengemukakan bahwa strategi kebijakan dan perundang-undangan yang baik memiliki pengaruh signifikan dalam mendorong perkembangan finansial ekonomi serta infrastruktur pendukung sektoral. Kemudian (Snow, 2015) mengemukakan bagaimana elit politik harus membingkai suatu masalah dalam kebijakan agar dalam konteks substansinya terjadi stabilitas politik dan stabilitas publik.

Sementara (Jiwani & Krawchenko, 2014) berpendapat bahwa faktor historis dan kelembagaan, khususnya dinamika internal informal Lembaga juga mempengaruhi kebijakan. kemudian (Weible et al., 2012) mengemukakan siklus kebijakan menggambarkan sebuah proses yang diantar melalui serangkaian tahapan seperti penetapan agenda, perumusan kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan dan penghentian kebijakan.

Kemudian (Clemens & Miran, 2012) mengemukakan harus ada keseimbangan di dalam Anggaran Pemerintah Daerah yang di dorong dengan

peraturan mengenai kebijakan fiskal serta kontrol yang baik. Sedangkan (Lepori et al., 2013) berpendapat penganggaran merupakan kegiatan organisasi dimana dimensi organisasi harus menghasilkan atau merencanakan penganggaran dengan mempertimbangkan efisiensi, kekuatan organisasi serta upaya legitimasi publik.

Sebagian besar pengeluaran pemerintah adalah melalui formula pengeluaran wajib yang sulit untuk diubah. Namun tingkat pengeluaran atau pagu penganggaran dapat berubah karena pergeseran ekonomi atau demografis, bukan didorong ideologis oleh pemerintah yang sedang berkuasa (Epp, Lovett, & Baumgartner, 2014). Laporan fiskal menjelaskan pengeluaran masa lalu, sementara penganggaran mewakili maksud pejabat publik demi masa depan. Kinerja terintegrasi dengan anggaran, mengintegrasikan kinerja ke dalam penganggaran dan pelaporan keuangan memastikan transparansi serta meningkatkan kepercayaan publik (Melitski & Manoharan, 2014).

Anggaran membentuk dasar hukum untuk belanja pemerintah, anggaran yang dirancang tepat waktu serta diberlakukan sebelum tahun fiskal yang baru merupakan bagian integral dari tata pemerintahan yang baik (Asger, Andersen, & Lassen, 2017). Kemudian (Waymire, Sohl, & Howard, 2015) mengemukakan Laporan keuangan Pemerintah Daerah harus memuat informasi penting bagi pemangku kepentingan dan masyarakat. Sehingga penganggaran ataupun laporan keuangan harus transparan dan bisa diakses oleh masyarakat, agar kepercayaan publik tidak terkikis. Pemerintah Daerah harus melaporkan keuangan ke publik secara terbuka.

Anggaran merupakan inti dari keuangan Negara atau *public finance*. Keuangan publik adalah kegiatan keuangan pemerintah dan otoritas publik yang menggambarkan, menganalisis pengeluaran pemerintah dan teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran Negara (Mutiarin, 2012).

Menurut (Haryadi, 2014) bahwa ada 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.

Menurut (Solthan, 2011) bahwa anggaran memiliki beberapa fungsi:

1. Sebagai alat perencanaan, yaitu perencanaan untuk mencapai tujuan yang berisikan tentang perkiraan program, biaya serta hasil yang akan dicapai.

2. Sebagai alat pengendalian, yaitu untuk memberikan rambu-rambu dalam mengendalikan penerimaan dan pengeluaran.
3. Sebagai alat kebijakan fiskal, berarti anggaran sebagai alat dalam menstabilkan serta mendorong perekonomian negara.
4. Sebagai alat politik, yaitu komitmen politik antara legislataif dan eksekutif dalam menggunakan dana publik.
5. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi, karena penggunaan anggaran melibatkan semua struktur pemerintah.
6. Sebagai alat motivasi, mendorong aparat pelaksana agar bekerja secara ekonomis, efisien dan efektif dalam mencapai target.
7. Sebagai alat ukur kinerja, yaitu mengukur kinerja dengan melihat penyerapan anggaran.

Kemudian (Mutiarin, 2012) menjelaskan alasan pentingnya anggaran sektor publik yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumberdaya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade off*.
3. Anggaran diperlukan untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik

merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Selanjutnya (Solthan, 2012) juga mengemukakan ada empat yang harus terpenuhi dalam sebuah anggaran, yaitu:

1. Adanya perencanaan, yaitu penentuan aktivitas yang akan dilakukan pada waktu mendatang.
2. Anggaran harus mencakup seluruh kegiatan lembaga yang dilakukan oleh semua bagian yang ada di lembaga tersebut.
3. Anggaran dinyatakan dalam unit moneter, yaitu unit kesatuan yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan lembaga yang beraneka ragam.
4. Anggaran harus memiliki jangka waktu tertentu dan masa berlaku anggaran.

Sedangkan Clay Wescott (2000) dalam (Nurmandi, 2010) mengusulkan kriteria dari perspektif lain untuk menilai sebuah kebijakan anggaran, yaitu *input, output, outcomes (including impact)* dan *process*, yaitu:

1. *Input*, adalah sumberdaya yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan, seperti anggaran keuangan, ataupun peraturan acuan kebijakan.
2. *Output*, adalah sesuatu yang dihasilkan dari *input*, seperti kebijakan yang dibuat termasuk didalamnya sebaran anggaran, serta perbandingan antara sumber daya atau *input* dengan *output* yang dinilai dengan unit *cost*.
3. *Process*, Proses kebijakan yang baik terdiri dari ketaatan pada peraturan-peraturan dan integritas.
4. *Outcome*, adalah tujuan atau akibat langsung dari dicapainya *output*, seperti penurunan angka kemiskinan ataupun perkembangan sektor kebudayaan.

Parameter *outcome* sebenarnya tidak berbeda dengan parameter persamaan dan keadilan yang dikemukakan oleh penulis lain. Hanya saja Wescott mengusulkan kriteria lain yaitu *process*, yang menunjukkan sejauh mana kebijakan publik sesuai dengan prosedur-prosedur standar. Selain itu dipahami bahwa parameter-parameter yang diajukan oleh Wescott ini lebih mengacu kepada indikator-indikator relevansi serta keberhasilan sebuah kebijakan anggaran.

2.5 Kebijakan Urusan Kebudayaan

Kebijakan kebudayaan ialah pengelolaan simbol secara sadar untuk membangun suatu identitas budaya yang khas yang dapat diakses oleh warga masyarakat, yang membangkitkan dalam diri mereka suatu kebanggaan nasional dan yang dapat menjamin keabsahan suatu rezim yang kuat serta rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar rencana atau aktivitas suatu daerah untuk mengembangkan kebudayaan (Heddy, 2017).

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

Sumber daya budaya tidak saja merupakan warisan, tetapi lebih-lebih adalah pusaka bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga bangsa Indonesia.

Artinya, sumber daya budaya itu mempunyai kekuatan yang dapat dimanfaatkan untuk membantu dan melindungi bangsa ini dalam menapaki jalan ke masa depan. Sebagai pusaka, warisan budaya itu harus tetap di jaga agar kekuatannya tidak hilang dan dapat diwariskan kepada generasi penerus tanpa berkurang nilainya (Tanudirjo, 2003).

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.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki banyak dana untuk mempertahankan kebudayaan yang selama ini menjadi ikon Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya yang *tangible* (fisik) kawasan cagar budaya maupun yang *intangible* (non fisik) gagasan, nilai dan norma (Annafie & Nurmandi, 2016).

Urusan kebudayaan tak bisa dipisahkan dari negara. Negara tetap menjadi bagian penting dalam kebijakan budaya. Kebijakan kebudayaan yang dilakukan lembaga negara adalah strategi menempatkan negara dalam tangan panjang kekuasaan, serta memperkuat eksistensi negara pelindung, pengayom, sekaligus institusi formal yang ikut serta dalam upaya pemberadaban masyarakat (Yudistira, 2016).

Dalam mempertahankan nilai budaya maka perlu didukung lembaga yang kuat serta kebijakan yang relevan dengan urusan kebudayaan, sehingga

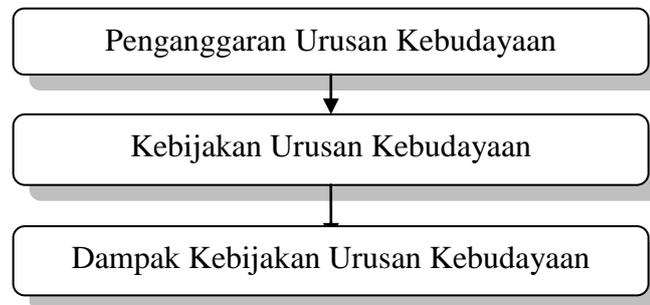
undang-undang Keistimewaan dapat memberikan dampak signifikan terhadap nilai-nilai budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Keberadaan lembaga dalam rangka mengimplementasikan nilai-nilai budaya sesuai dengan Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah penting (Annafie & Nurmandi, 2016).

Kebijakan kebudayaan yang baik harus berdampak di masa sekarang dan masa yang akan datang, menjaga stabilitas kehidupan masyarakat dan masyarakat di Negara tersebut tidak khawatir terhadap nasib generasi berikutnya, serta tetap menjaga norma-norma budaya yang berlaku. Urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan, yaitu:

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.

2.6 Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 2. Kerangka Pikir Penelitian



2.7 Definisi Konseptual

Perumusan secara konseptual dari permasalahan yang akan diteliti:

1. Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah dari suatu organisasi.
2. Kebijakan anggaran adalah pendistribusian atau pengalokasian anggaran yang digunakan untuk mendanai berbagai program kegiatan selama periode waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Analisis kebijakan yaitu memeriksa atau mengevaluasi program dan kegiatan yang bertujuan untuk menggambarkan tingkat pencapaian suatu kebijakan.

2.8 Definisi Operasional

Definisi operasional penelitian terhadap Relevansi kebijakan urusan kebudayaan dengan sebaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Kabupaten Sleman Tahun 2017 adalah sebagai berikut:

1. *Input*

- 1) Pendapatan dana keistimewaan urusan kebudayaan.

2) Tujuan dana keistimewaan urusan kebudayaan.

2. *Output*

1) program dan kegiatan urusan kebudayaan.

2) Serapan dana keistimewaan urusan kebudayaan.

3) Perbandingan anggaran dengan objek kebijakan.

3. *Process*

1) Kesesuaian program kegiatan dengan peraturan perundangan.

2) Kesesuaian program kegiatan dengan tujuan RPJMD.

4. *Outcome*

1) Dampak program kegiatan terhadap kesejahteraan masyarakat.

2) Dampak program kegiatan terhadap pengembangan kebudayaan.