

**PEMBENTUKAN POLITIK BIROKRATIK DALAM PEMERINTAHAN
DAERAH**

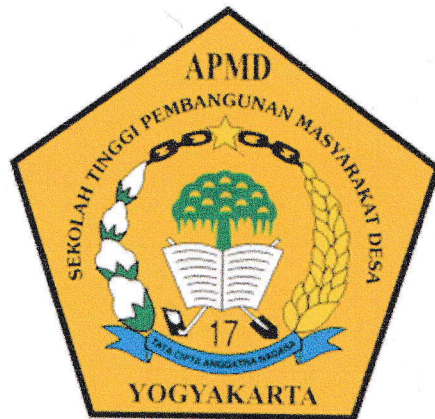
(Studi Relasi DPRD-Birokrasi di Kota Yogyakarta)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Mencapai Gelar Sarjana Strata (I)

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta



Disusun oleh:

Muhammad Fais Hakim Rasyid
18520121

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”**

YOGYAKARTA

2022



**PEMBENTUKAN POLITIK BIROKRATIK DALAM PEMERINTAHAN
DAERAH**

(Studi Relasi DPRD-Birokrasi di Kota Yogyakarta)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Mencapai Gelar Sarjana Strata (I)

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta



Disusun oleh:

Muhammad Fais Hakim Rasvid

18520121

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”
YOGYAKARTA**




2022

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah di uji dan dipertahankan di depan Tim Penguji untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana (S1) Program Studi Ilmu Pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta pada:

Hari : Senin
Tanggal : 25 Juli 2022
Waktu : 13.00 – 14.30 WIB
Tempat : Ruang Ujian Skripsi STPMD “APMD” Yogyakarta

TIM PENGUJI

Nama	Tanda Tangan
1. <u>Dr. Sutoro Eko Yunanto, M.Si</u> Ketua Penguji/ Pembimbing	
2. <u>Dr. Rijel Samaloisa, S.Sos., M.Si</u> Penguji Samping 1	
3. <u>Drs. Jaka Tri Widaryanta, M.Si</u> Penguji Samping 2	

Mengetahui,
Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan


Dr. Guno Tri Tjahjoko, MA



HALAMAN PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muhammad Fais Hakim Rasyid

NIM : 18520121

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“PEMBENTUKAN POLITIK BIROKRATIK DALAM PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Relasi DPRD – Birokrasi Kota Yogyakarta)”** dengan menggunakan metode penelitian *konstruktif-fenomenologis* dan perspektif *Governmentality* adalah betul-betul karya saya sendiri, dan sepanjang pengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis dan diterbitkan oleh yang lain. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi ini, telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 02 Agustus 2022

Yang membuat pernyataan



Muhammad Fais Hakim Rasyid

NIM: 18520121

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan kuasanya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Pembentukan Politik Birokratik Dalam Pemerintahan Daerah (Studi Relasi DPRD – Birokrasi Kota Yogyakarta)”**.

Penulisan skripsi ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Sutoro Eko Yunanto, M.Si selaku Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, sekaligus Dosen Pembimbing penulis yang telah memberikan banyak pencerahan dalam terselesaikannya skripsi ini. Bimbingan yang berjalan selama kurang lebih 2 semester merupakan sebuah kehormatan yang telah memberikan penulis sebuah pelajaran berharga.
2. Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A selaku Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
3. Ir. Muhammad Barori, M.Si selaku dosen Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta yang secara tidak langsung menjadi dosen pembimbing lapangan penulis selama proses pengambilan data.
4. Antonius Fokki Ardiyanto, SIP selaku Anggota DPRD Kota Yogyakarta yang banyak membantu penulis dalam pengambilan data di lapangan.

5. Hibnu Basuki, SIP salah satu Aparat Sipil Negara (ASN) Kota Yogyakarta yang membantu penulis dalam pengambilan data di lapangan.
6. Dr. Rijel Samaloisa, S.Sos., M.Si dan Drs. Jaka Tri Widaryanta, M.Si selaku dosen penguji I dan II yang telah banyak memberikan masukan guna menyempurnakan skripsi ini.
7. Pemerintah, DPRD, Sekretariat DPRD, dan Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Yogyakarta yang telah bersedia menerima dan menjadi kawan diskusi penulis selama penelitian.
8. Seluruh keluarga besar Civitas Akademika STPMD “APMD” Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak sehingga skripsi ini dapat menjadi bahan pergulatan pembentukan pengetahuan dan memberikan asas kebermanfaat bagi warga. Akhir kata penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah terlibat membantu.

Yogyakarta, 02 Agustus 2022

Penulis

Muhammad Fais Hakim Rasyid

NIM: 18520121

MOTTO

“Suro Diro Joyoningrat Lebur Dening Pangastuti, Sing Tekun Golek Teken Mesti
Tekan, Lakon Teko Keri”

(Muhammad Fais Hakim Rasyid)

“Kuliah itu kewajiban, organisasi itu pilihan, kuliah wajib dituntaskan, organisasi
harus dipertanggungjawabkan”

(Arjuna Putra Aldino)

“Jika ditanya mau dan akan menjadi apa, tetaplah menjadi pejuang-pemikir,
pemikir-pejuang”

(Uldan Tajri)

“Apriori terhadap rakyat sudah tertanam sejak dalam pikiran seorang marhaenis”

(Yos Soetyoso)

“Profesi mengkaji daerah menghasilkan ilmu pengetahuan dan membentuk
pemikir-intelektual, panggilan mengkaji desa membentuk pemikir-aktivis”

(Sutoro Eko)

“Vivere Pericoloso”

(Bung Karno)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-nya, maka penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dalam keadaan sadar, sehat, dan bahagia. Penulis persembahkan skripsi ini kepada orang-orang yang berarti dalam kehidupan penulis:

1. Keluarga (Ayah Deni Sulistyono, Ibu Rumiwati Budi Rahayu, Mama Nurjanah, Mama Atiek Sulistyaningsih, SE, MM, Adik Ozi-Cyclone-Canting, Alm Dr Adi Warman Rasjid, Pramuji Sujono, Irwan Ristyana, Irwan Hery Purnomo, Dandi Candra Ferando, dan Clara Tirtawati).
2. Guru Ideologis (Mas Yos Soetyoso dan Dr Sutoro Eko Yunanto) yang telah memberikan dorongan untuk terus belajar dan berjuang dan mengajarkan penulis tentang esensi sebuah perjuangan untuk bangsa, negara, daerah, dan desa di Indonesia.
3. Kakak dan Abang (Arjuna Putra Aldino yang masih menjabat sebagai ketua umum DPP GMNI, Uldan Tajri, dan Jefhorison) yang telah sabar menuntun, membimbing, dan mendorong penulis untuk terus belajar membaca, menulis, dan berargumentasi dalam bingkai ‘pejuang-pemikir, pemikir-pejuang’.
4. Mentor dan kawan ngobrol politik (A Fokki Ardiyanto, SIP) yang masih menjabat sebagai anggota DPRD Kota Yogyakarta fraksi PDI Perjuangan, senior relawan perjuangan demokrasi, alumni STPMD “APMD”, yang selalu membantu

penulis dalam ranah akademik secara praktek maupun memberikan dorongan dan ruang untuk advokasi denyut nadi kehidupan rakyat – hajat hidup orang banyak.

5. Saudara tak sekandung (Riski Prasetia, Ahmad Fauzi Shabirin, Budi Tarra, Miftahul Noor Syahbana, Muhammad Khoiruroziqin, Aminah, Uswatun Chasanah, Nadya Natalinda Dessy, Cici Sriyanti) yang telah menemani dan terus bersedia saling bertukar ide maupun membantu secara materi.
6. Adik-adik perjuangan (Aisyah, Reza, Galuh, Oky, Agus, Farlin, Danar, David, Faqih, Tya, Niken, Anisa, Advent, Shandie, Ijun, dan yang tidak bisa disebutkan satu-persatu) yang telah rela berbagi waktu untuk selalu ramah-tamah berdiskusi bersama penulis.
7. Sahabat perjuangan (Iskandar, Rizqan Habibie, Resa Sepestera Ardeansari, Abdan Sakura, Nursamsiyah, Susan, Rendy Rizaldy Putra, Hilaria, dan yang tidak bisa disebutkan satu persatu) yang mengisi dinamika penulis dalam proses pembentukan pengetahuan.
8. Kawan-kawan Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI). Komisariat GMNI Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”, Dewan Pimpinan Cabang GMNI Yogyakarta, dan Dewan Pimpinan Pusat GMNI. Terimakasih telah menjadi rumah ideologis dan mengisi dinamika pembentukan penulis untuk terus mengedepankan kekuatan pengetahuan sebagai sumber daya politik, sosial, dan ekonomi. “Merdeka !!!” Bung dan Sarinah.

9. Kawan-kawan Komunitas Literasi Desa (KLD) Yogyakarta yang telah memberikan ruang untuk terus melakukan “*Meeting of Mind*” dalam memandang desa sebagaimana mestinya.
10. Kawan-kawan Unit Kegiatan Mahasiswa Islam (UKMI) STPMD “APMD” Yogyakarta yang memberikan ruang rohani dilingkungan kampus.
11. Kawan-kawan Keluarga Pemuda-Pemudi Blok K (KPBK) yang tetap terus melakukan gerakan-gerakan sosial dan mengisi dinamika di kampung
12. Kawan-kawan Bidikmisi APMD 2018 yang telah berjanji menyelesaikan studi maksimal 4 tahun.
13. Kawan sekolah luar biasa Yogyakarta yang tidak pernah lelah untuk terus belajar dan berkarya dalam mengeluti dunia batik.
14. Seluruh pegawai Prams Batik Natural Colour.
15. Qurnia Fatimah yang selalu memberikan dukungan, dorongan, cinta kasih, dan semangat yang berkobar-kobar untuk penulis, serta selalu sabar menghadapi keluhan penulis. Terimakasih telah menjadi *support system* terbaik!

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR	xii
INTISARI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.	10
D. Manfaat dan Kontribusi Penelitian.....	10
E. Kerangka Konseptual	11
1 Representasi DPRD	12
2 Politik-Birokratik.....	17
3 Governmentality	25
F. Kerangka Pikir.....	27
G. Metode Penelitian.....	28
1 Teknik Pengumpulan Data	29
2 Teknik Analisis Data.....	32
3 Teknik Penyajian Data	36
BAB II KONTEKS LOKAL PEMERINTAH & BIROKRASI DI KOTA YOGYAKARTA	37
A. Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta.....	38

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta	42
C. Birokrasi Kota Yogyakarta.....	49
BAB III RELASI KUASA INSTITUSI PEMERINTAHAN DENGAN NEGARA	
LOKAL	59
A. Relasi DPRD – Birokrasi (Politisi-Birokrat)	61
B. Relasi DPRD – Pemerintah Daerah (Politisi-Politisi).....	68
C. Relasi Pemerintah Daerah – Birokrasi (Politisi-Birokrat)	73
D. Relasi Birokrasi-Birokrasi (Birokrat-Birokrat)	77
BAB IV KUASA BIROKRASI.....	84
A. Kuasa Data	86
B. Kuasa Aturan.....	89
C. Kuasa Anggaran	93
BAB V NEGARANISASI PEMERINTAHAN LOKAL.....	99
A. Dominasi Birokrasi	101
B. Jebakan Perencanaan	104
C. Reduksi Pemerintah, Wakil Rakyat, dan Demokrasi	110
BAB VI PENUTUP	116
A. Pemerintahan Semi Pemerintah (Kesimpulan)	116
B. Repolitisasi Pemerintahan (Rekomendasi)	122
DAFTAR PUSTAKA	125
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Data Informan	30
Tabel 2.1 Jumlah Anggota DPRD	43

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Kerangka Fikir Kajian.....	28
Gambar 2.1 Pansus Pokir DPRD	47
Gambar 2.2 Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta	49
Gambar 2.3 Struktur Organisasi Bappeda Kota Yogyakarta	54
Gambar 2.4 Kamus Usulan Musrenbang dan Pokok-Pokok Pikiran 2022	58

INTISARI

Skripsi ini membahas pembentukan politik-birokratik dalam pemerintahan daerah dilihat dari relasi DPRD dengan Birokrasi di Kota Yogyakarta. Fenomena politisasi birokrasi di daerah hanyalah sebagian kecil dari kajian birokrasi. Cara pandang yang digunakan ialah patrimonialisme, sehingga politisasi birokrasi menjadi ciri khasnya. Dalam patrimonialisme, birokrasi dijadikan alat penguasa, bukan alat pemerintah. Kepala pemerintahan bukan sebagai pemerintah, melainkan penguasa. Penguasa yang dijadikan perhatian. Padahal, yang paling besar dari studi birokrasi adalah politik-birokratik. Institusi birokrasi adalah negara yang nyata (*the real state*). Namun, bukan *the real state* yang dikendalikan pemerintah, justru birokrasi yang menjadi pemerintah.

Skripsi ini bertujuan untuk melacak dan memahami pembentukan politik-birokratik dalam pemerintahan daerah. Peneliti menggunakan metode *konstruktif-fenomenologis*. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi partisipan, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Menggunakan perspektif Governmentality, hasil penelitian ini membuktikan bahwa ternyata di era reformasi praktek politik-birokratik tetap bertahan dan berubah bentuk menjalar ke seluruh ruang.

Ada beberapa karakteristik praktek politik-birokratik yang terjadi di kota Yogyakarta. Pertama, politik-birokratik terbentuk melalui relasi kuasa yang terbangun antara politisi (DPRD dan Pemerintah) dengan Birokrasi (Bappeda dan Sekretariat DPRD). Yakni, teknokratis-kompromis, politis-teknokratis, dan politis-kompromis. Kedua, Birokrasi memiliki kuasa, yakni kuasa data, aturan, dan anggaran yang melekat ada pada tubuh birokrasi. Ketiga, institusi birokrasi lebih mendominasi dalam jalannya roda pemerintahan daerah. Keempat, birokrasi melakukan jebakan perencanaan terhadap pemerintah dan DPRD. Kelima, birokrasi mereduksi pemerintah, DPRD, dan demokrasi.

Meskipun pemerintah dan DPRD masih mempunyai kekuatan politik, namun pengaruh administrasi-birokrasi yang terbangun masih terlalu kuat, sehingga nilai politik belum menjadi kekuatan utama dalam pemerintahan daerah. Dari keseluruhan karakteristik politik-birokratik yang ditemukan, pemerintahan semi pemerintah adalah bentuk baru dari politik-birokratik di daerah. Repolitisasi pemerintahan menjadi rekomendasi untuk menjadikan politik sebagai kekuatan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata kunci: Politik-Birokratik, Relasi Kuasa, dan Governmentality.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Studi ini tentang pembentukan politik birokratik dalam pemerintahan daerah. Studi ini berangkat dari dua (2) sudut pandang, yakni representasi substantif DPRD dan politik birokratik. Studi ini berbicara mengenai representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang membentuk politik birokratik dalam pemerintahan daerah. Maksudnya ialah DPRD diletakkan berdiri sebagai representasi dari rakyat yang dipilih secara demokratis dalam pemilihan umum secara substantif. Dalam kerangka representasi substantif DPRD berhubungan secara fokus dengan birokrasi yang menguasai politik.

DPRD sebagaimana parlemen lokal tidak hanya mewakili rakyat secara numerik (berdasarkan kalkulasi angka) di daerah pemilihan, tetapi betul-betul membawa mandat rakyat sekaligus mentransformasikan menjadi kebijakan yang responsif dan partisipatif yang berdampak terhadap pembangunan daerah. Parlemen menjadi jembatan antara rakyat dan pemerintah, sekaligus menghubungkan politik sehari-hari (Rozaki et al., 2006: 33).

Politik birokratik dalam hal ini ialah birokrat yang berpolitik, politik yang bercorak birokratik. Birokrasi berdiri otonom mengisolasi politik dalam arti yang sebenarnya. Politik diambil dan dikuasai oleh birokrasi. Alhasil,

DPRD maupun Kepala Daerah (KD) hanya mengikuti ataupun membacakan pidato dan tanda tangan begitu saja. Birokrasi sejatinya tidak a-politis, birokrasi mempunyai pikiran tersendiri, ditambah teknokrat (para ahli) untuk mengembangkan kekuasaannya sendiri dan membunuh esensi nilai politik. Dalam hal ini, birokrasi enggan dikatakan sebagai pelaksana, birokrasi harus mempunyai otoritas merumuskan formulasi kebijakan, otonomi, dan skala hajat hidup orang banyak yang tidak bisa lepas dari birokrasi.

Para birokrat turut mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil lewat praktek-praktek politik-birokratik. Nasib pegawai negeri sipil dimasa depan bergantung pada nasib departemen mereka. Mereka ingin melihat departemen mereka dan pekerjaan mereka bisa terus tumbuh. Karena itu, para birokrat akan bertindak melindungi kepentingan organisasi mereka sendiri pada saat pengalokasian sumber daya atau ketika reformasi fundamental tengah dijalankan. Birokrasi seringkali dikarakteristikan sebagai organisasi yang mengejar pembengkakan ukuran, staff, alokasi keuangan dan cakupan tugas kerja mereka sendiri. (Said Mas'ud, 2007: 115-116).

Kajian Frederickson dalam bukunya *The Public Administration Theory Primer* mengemukakan teori politik birokrasi berusaha menjelaskan peran pembuatan kebijakan dan birokrasi. Teori politik birokrasi dimulai dengan menerima apa yang telah lama diamati secara empiris; yaitu, dalam praktiknya, administrasi bukanlah sebuah kegiatan teknis dan nilai-netral dipisahkan dari politik. Sehingga, sering kali disebut *administration is politic*. Sejumlah penelitian menegaskan bahwa birokrasi dan birokrat secara rutin

mengalokasikan nilai dan memutuskan siapa mendapat apa, birokrasi secara logis terlibat dalam "politik urutan pertama" (Meier, 1993; Waldo, 1948; dalam Frederickson *et al.*, 2016: 42).

Dalam pandangan Allison, birokrasi dan birokrat memainkan politik tingkat tinggi, dan biasanya memainkan permainan dengan sangat baik (Frederickson *et al.*, 2016: 48). Paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil bargaining tawar-menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah. Hal ini bisa dimaknai bahwa birokrasi kuat secara politik karena memiliki sumber-sumber kekuasaan yang lengkap (Daniarsyah, 2015: 86).

Fenomena kekuasaan birokrasi dan sejauh mana politisi tunduk kepadanya telah diperhatikan oleh beberapa teoritikus seperti Weber, Robert Michels, James Bumham, dan Leon Trostky dengan caranya masing-masing. Trostky yang berargumen bahwa negara para pekerja Rusia telah mengalami degenerasi melalui transformasi, di bawah Stalin, Partai Komunis menjadi sebuah kediktatoran birokrasi. Para pegawai negeri sipil Jepang khususnya mereka yang masuk di dalam MITI Jepang yang pernah begitu bergengsi, sering dipandang sebagai para politisi permanen yang meng-otaki 'keajaiban ekonomi' Jepang pada 1950-an dan 1960-an.

Kellner dan Crowther-Hunt menyebut dinas sipil Inggris sebagai 'kelas berkuasa di Inggris'. Begitu pula, terdapat sebuah persepsi bahwa kekuatan penggerak di Uni Eropa di balik persatuan moneter dan politik adalah staff administrasi dari Komisi Eropa yang berkantor di Brussel, yaitu mereka yang

disebut “Eurokrat”. Di Amerika Serikat, para pejabat tingkat atas (yaitu jabatan-jabatan yang mensyaratkan persetujuan senat), yang diperhitungkan, Presiden AS, yang dibantu oleh sebuah kabinet yang jumlahnya kurang dari 20 orang harus menghadapi lebih dari 600 pejabat senior.

Setidaknya ada tiga sumber penting dari kekuasaan birokrasi yang di kemukakan oleh Heywood. *Pertama*, posisi strategis dari para birokrat dalam proses kebijakan. *Kedua*, hubungan logistik antara para birokrat. *Ketiga*, status kepakaran dari para birokrat. Meskipun dengan citra konstitusional para birokrat sebagai pelayan masyarakat yang loyal dan suportif, para birokrat secara luas dipandang sebagai figur-figur yang berkuasaan dan berpengaruh secara kolektif membentuk ‘cabang pemerintahan keempat’ (Trotsky, 1947; Crowther-Hunt, 1980, dalam Heywood, 2014: 654-661).

Negara modern membutuhkan birokrasi modern. Birokrat-lah yang mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Seorang Menteri (sebagai pejabat politik) memiliki waktu yang terbatas dan tak mungkin bisa ada di semua tempat pada saat bersamaan; hal itu disebabkan rentang kendali mereka terbatas. Disini, birokrat memiliki posisi unik. Keterjaminan posisi pegawai negeri sipil lebih besar ketimbang yang dimiliki oleh para politisi. Karena itu, para menteri menjadi bergantung pada saran dan informasi yang diberikan oleh para pegawai negeri sipil mereka. Dalam hal ini, birokrasi memiliki potensi kekuasaan yang sungguh besar dengan informasi yang ada (Said Mas’ud, 2007: 11-12).

Birokrasi di Indonesia terdapat kecenderungan berkembang ke arah *parkinsonian*, dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Dalam pendapat lainnya, birokrasi Indonesia terdapat pula kecenderungan adanya birokrasi *orwellian*, dimana proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureau-cracy*) dan cenderung tidak efektif, apalagi efisien (Said Mas'ud, 2007: 51-52).

Analisis Komarudin Sahid terhadap Birokrasi di Indonesia berdasarkan pada realitas yang ada pada ciri-ciri yang ditemui, salah satunya adalah tipe pemerintahan birokratik (*bureaucratic-polity*). Jackson mendefinisikan pemerintahan birokratik merupakan bentuk sistem politik dimana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Berbagai tindakan yang didesain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal sepenuhnya dari dalam elite itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi massa.

Crouch, secara lebih spesifik mencatat bahwa masyarakat politik birokratik mengandung tiga ciri utama, yaitu: a) lembaga politik yang dominan adalah birokrasi; b) lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan

lemah, sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi; c) massa di luar birokrasi secara politik dan ekonomis adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelemahan parpol dan secara timbal balik menguatkan birokrasi (Crouch, 1980 dalam Sahid, 2010: 122-126).

Dalam konteks lokal yang terjadi justru politisasi birokrasi. Seperti halnya, studi yang dilakukan oleh Kurdi Matin (Staf Ahli Gubernur Banten Bidang Pemerintahan). Baginya, birokrasi bukanlah makhluk a-politik atau vakum dari bias politik. Dengan kewenangan yang dimilikinya, pejabat publik (politisi) senantiasa berusaha melakukan kendali melalui "*polecy*" dan regulasi terhadap birokrasi, bisa juga melalui desain program bias partai atau investigasi atau isu kebijakan, bahkan sampai pada tawar-menawar dalam posisi jabatan. Matin mengutip Barbara G dalam buku "*Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*" untuk menunjukkan alasan mendasar mengapa birokrasi sangat menarik perhatian para politisi untuk dijadikan instrument kekuasaanya.

Pertama, Birokrasi dijadikan sumber keuntungan partikular untuk para konstituennya. Ketika, politisi (partai) menang dalam pemilu (parlemen maupun eksekutif), maka birokrasi biasanya dijadikan sebagai agen penyebaran keuntungan-keuntungan kepada para konstituennya. *Kedua*, Birokrasi dijadikan sebagai sumber patronase dan keuntungan lainnya bagi para politisi yang mendukung kebutuhan *executive leader*. Selain kebutuhan untuk tetap bertahan di pemerintahan, pimpinan eksekutif membutuhkan

birokrasi agar dapat membuat aturan atau program baru yang bisa digunakan untuk ‘membeli dukungan’ politisi yang berada di parlemen.

Ketiga, Birokrasi dijadikan sumber untuk menjaring anggota-anggota dari organisasi politik yang loyal kepada *executive leader*. Politisi menjadikan birokrasi sebagai mesin politik yang loyal (*creation of loyal political machine*) bagi kebutuhan politisi pimpinan yang berkuasa, dengan menempatkan orang-orang dari partai lain pada posisi-posisi strategis di kabinet atau birokrasi, setelah terjadi ‘*kompromi politik*’ dari partai-partai mayoritas di parlemen dengan eksekutif.

Keempat, Birokrasi dijadikan sebagai instrumen untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan kelompok-kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat, baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Untuk mencapai kesuksesan ini, politisi (*pejabat publik*) harus mampu mengendalikan kejujuran dalam membuat kebijakan, membangun kompetensi para administrator dan teknisinya, serta menciptakan birokrasi yang berorientasi pada *public service* (Matin, 2010: 12-13).

Praktik politisasi birokrasi begitu mengakar kuat dalam tubuh birokrasi di kabupaten di daerah. Seperti halnya penelitian yang dilakukan oleh Abas di kabupaten Bombana, provinsi Sulawesi Utara. Pejabat birokrasi sibuk mengurus masalah politik daripada masalah publik. Dalam pemilihan umum 2009, kepala-kepala dinas di daerah turut bersafari politik secara terang-terangan di masyarakat. Ancaman-ancaman politis tidak saja terjadi pada

tingkat pejabat struktural, akan tetapi pegawai-pegawai honorer-pun mendapatkan perlakuan serupa.

Adanya kekuatan politik aparat pejabat daerah dalam mempengaruhi pilihan politik warga menunjukkan dominasi *power* kekuasaan tanpa batasan kontrol cenderung menjadi tirani bagi masyarakat daerah. Dominasi dan kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), kurang profesionalnya pejabat publik di daerah dan arah kebijakan pembangunan daerah (termasuk pembinaan PNS daerah, masih sangat kerentanannya untuk dipolitisasi ketika kepala daerah memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengangkatan dan pemindahan tanpa adanya standar profesionalisme (Abas, 2016: 133).

Fenomena politisasi birokrasi di daerah sejatinya hanya bagian kecil dalam studi tentang birokrasi. Cara pandang yang digunakan ialah kacamata patrimonialisme. Politisasi birokrasi menjadi ciri khas patrimonialisme. Dalam patrimonialisme, birokrasi dijadikan alat penguasa, bukan alat dari pemerintah. Artinya, kepala pemerintahan itu tidak bertindak sebagai pemerintah, melainkan bertindak sebagai penguasa. Disini, penguasa yang dijadikan sebuah perhatian. Padahal, yang paling besar dari studi tentang birokrasi adalah politik birokratik. Institusi birokrasi merupakan negara yang nyata (*the real state*). Namun bukan *the real state* yang dikendalikan pemerintah, justru birokrasi yang menjadi pemerintah.

Studi ini berangkat dari narasi diatas. Untuk dapat melihat pembentukan politik birokratik dalam pemerintah daerah, studi ini

mengambil lokasi di Kota Yogyakarta. Dalam studi ini DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta periode 2019-2024. Kemudian, birokrasi yang ada merupakan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Yogyakarta dan Sekretariat Dewan (Setwan) DPRD Kota Yogyakarta. Pembentukan politik birokratik dalam pemerintahan daerah dilihat dari relasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Birokrasi Kota Yogyakarta.

Studi ini menggunakan perspektif *Governmentality*, yakni berusaha melacak pembentukan politik-birokratik yang berkembang melalui relasi antara DPRD dengan Birokrasi dengan cara Foucaultian. Politik hadir kedalam berbagai macam bentuk. Dalam birokrasi ada politik dan politik ada dimana-mana. Kekuasaan itu menyebar dimana-mana (dispersed) dan tidak dapat dilokalisasi. Dimana ada struktur dan relasi di sana ada kekuasaan. Kekuasaan tidak ditentukan oleh subjek yang berasal dari luar struktur relasi yang ada, tetapi dari dalam struktur relasi itu sendiri (Sahdan, 2020: 54).

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari paparan diatas, maka pertanyaan dalam studi ini adalah: “*Bagaimana Pembentukan Politik Birokratik dalam Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta?*”. Dari pertanyaan utama tersebut, diturunkan menjadi 3 pertanyaan derivatif guna membatasi sekaligus memfokuskan pembahasan, yaitu (a) apa saja faktor pembentuk politik-birokratik di daerah?, (b)

bagaimana relasi DPRD dengan Walikota ?, (c) bagaimana relasi politik dengan birokrasi?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah sebagaimana yang telah dinyatakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk melacak dan memahami pembentukan politik birokratik dalam pemerintahan daerah yang dilihat dari relasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Birokrasi.

D. Kontribusi/ Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat dipetik dari penelitian ini bergerak pada dua aras, yaitu manfaat teoritik dan manfaat praktik. Secara teoritis, studi ini akan memperkaya diskursus tentang pemerintahan daerah dalam bidang studi Ilmu Pemerintahan di Indonesia yang sedang mencari bentuknya sendiri diantara mahzab anglo-saxon dengan eropa continental. Studi ini nantinya diharapkan mampu memberikan warna teoritik dalam ruang akademik tentang konsep birokrasi Indonesia dan sistem pemerintahan daerah. Lebih lanjut, studi ini diharapkan menjadi salah satu bahan rujukan dalam misi akademik ilmu pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta untuk menghormati, memuliakan, memperkuat wakil rakyat, dan mencerahkan praktik pemerintahan di Indonesia.

Sementara secara praktis, hasil dari penelitian ini dapat dimanfaatkan bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta

sebagai bahan monitoring dan evaluasi dalam melihat dinamika antara unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan penjelasan untuk mengetahui tugas, fungsi, serta peran unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

E. Kerangka Konseptual

Bagian ini menyuguhkan rancangan kerangka kerja (*Frame Work*) yang akan digunakan dalam studi ini melalui tinjauan pustaka dengan membahas konsep-konsep kunci dalam studi ini. Sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian latar belakang masalah, terdapat dua sudut pandang yang digunakan dalam studi ini: yakni representasi substantif DPRD dan politik birokratik. Konsep pertama diletakan sebagai fitur atau alat pintu masuk dalam studi ini. Konsep kedua diletakan sebagai fokus pembahasan. Dalam konsep kedua di kategorikan lagi menjadi: Relasi Politisi dengan Politisi, Relasi Politisi dengan Birokrat, dan Relasi Birokrat dengan Birokrat . Konsep ketiga, *Governmentality* digunakan sebagai pintu masuk dalam melihat dan menghadirkan narasi pembentukan politik birokratik dalam pemerintahan daerah. Untuk merancang bangun kerangka fikir studi ini maka terdapat beberapa tahapan: *pertama*, melakukan konstruksi ulang terhadap masing-masing konsep tersebut. *Kedua*, proses merakit jembatan antar konsep hingga membentuk kerangka kerja studi ini.

1. Representasi

Konsep representasi dalam studi ini dimaknai sebagai representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Representasi merupakan domain utama DPRD yang berhubungan dengan kepala daerah dan warga (Sutoro Eko, 2013: 2). DPRD hakekatnya bekerja sebagai agen representasi substantif. DPRD berhubungan secara politik dengan konstituen, secara dalam dengan kepala daerah, dan secara fokus dengan birokrasi. Sejatinya, dalam regulasi telah ditekankan bahwa DPRD memiliki fungsi yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.

Representasi disederhanakan sebagai keterwakilan yang dilihat dari relasi parlemen dengan konstituen ataupun berbicara keterwakilan gender (perempuan) dalam parlemen. Representasi dilihat sebatas pemilihan, sehingga studi representasi cenderung terlalu numerik dan hanya sebatas menemukan model representasi anggota parlemen ataupun pola hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Padahal, Representasi merupakan sebuah konsep kunci demokrasi khususnya dalam demokrasi perwakilan (Sutoro Eko, 2013: 9).

Seperti halnya yang dilakukan Muhtar Haboddin, dalam studinya membicarakan representasi melihat dari relasi legislatif dengan konstituen dianggap sangat penting dalam konteks demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan, seorang legislatif yang dipilih rakyat dalam pemilihan umum memiliki ikatan yang kuat dalam tata kelola pemerintahan (Habodin, 2016). Dalam studinya, Muhtar

Haboddin mengikuti kerangka pikir Bintan F Saragih, sehingga terdapat tiga bentuk relasi antara anggota parlemen dan konstituen. Dalam menemukan pola relasi yang terbangun, anggota parlemen berperan sebagai *trustee*, *delegate*, dan *politico*.

Anggota parlemen bertindak sebagai wali (*trustee*), disini anggota parlemen bebas bertindak menurut kepentingannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakili. Anggota legislatif bertindak sebagai utusan (*delegate*), disini anggota legislatif bertindak sebagai duta dari yang diwakili, anggota legislatif selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakili dalam melaksanakan tugasnya. Anggota parlemen bertindak sebagai *politico*, disini anggota parlemen kadang bertindak sebagai *trustee* dan ada kalanya bertindak sebagai *delegate*. Tindakannya tergantung dari isu (materi) yang dibahas. Dengan kata lain, anggota legislatif bertindak bebas karena legitimasinya (Habodin, 2016).

Sejalan dengan Muhtar Haboddin, Studi Sri Budi Eko Wardani mengenai “*Konstituensi Dalam Persepsi Wakil Di Tingkat Lokal Era Reformasi*” fokus pada hubungan representasi politik pasca orde baru. Sri Budi Eko Wardani menyebutkan bahwa isu utama dalam representasi politik adalah hubungan antara wakil dan yang diwakili. Secara sederhana representasi dikaitkan dengan kehadiran dan ketidakhadiran. Tugas wakil adalah menghadirkan kepentingan konstituennya dalam proses politik pengambilan kebijakan. Maka menjelaskan bentuk-bentuk

hubungan wakil dan yang diwakili menjadi fokus utama dalam teori-teori representasi politik (Wardani, 2018).

Terlebih lagi, penelitian yang dilakukan oleh Ramlan Darmansyah dan Ade Sartika dengan judul "*Representasi Perempuan dalam Politik (Studi Pemilihan Legislatif Kota Dumai Periode 2019-2024)*". Berangkat dari isu fenomena dalam permasalahan kesetaraan gender, seperti halnya perempuan menjadi salah satu komponen penting bagi berjalannya demokrasi di suatu negara, penetapan kuota 30% dalam kepemimpinan partai politik yang dinilai hanya formalitas, dan keterwakilan perempuan di parlemen dinilai belum terpenuhi secara utuh. Sehingga, pentingnya peran perempuan di ranah politik yaitu sebagai perwujudan dari representasi perempuan di ranah politik (Darmansyah dan Sartika, 2021: 5).

Jauh sebelumnya, studi Dirga Ardiansa dengan judul "*Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia*" mencoba merespon diskursus studi representasi politik, fokusnya pada melihat praktik representasi politik perempuan di Indonesia. Studinya berangkat dari diskursus representasi elektoral dan non elektoral. Namun, pointnya diletakan pada hubungan wakil dan terwakil yang memiliki dua dimensi, yakni antara relasi individu pemilih dengan yang dipilih dan warga masyarakat dengan partai politik (Ardiansya, 2016: 75). Kajiannya melihat peran strategis aktor representasi politik non elektoral dalam mendorong kepentingan politik perempuan.

Sebagaimana diawal dikemukakan bahwa representasi menjadi kunci pada demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi perwakilan, partisipasi masyarakat bersifat tak langsung, melainkan menempatkan wakil-wakilnya untuk berkuasa guna mengurus kepentingan masyarakat. Prinsip perwakilan menggambarkan para wakil (*politisi*) sebagai pelayan rakyat dan memberi mereka sebuah tanggung jawab untuk bertindak bagi kepentingan dari mereka yang telah memilihnya. Rakyat sebagai konsep politik, basis kekuasaan, dan pembentuk pemerintahan.

Adanya agen representasi yang terpilih melalui sistem pemilu menjadi instrumen penting terkait bagaimana demokrasi perwakilan bisa bekerja dan secara substantif mewakili kepentingan warga dalam merumuskan dan membuat sebuah kebijakan publik (Abdur Rozaki dkk, 2014: 17). Para wakil bertanggung jawab dan bertindak bagi kepentingan pemilihnya untuk mengakomodasikan aspirasi rakyat dalam bentuk hukum, regulasi, dan pelayanan publik.

Merujuk pada karya klasik Hanna Pitkin (1976), *The Concept Of Representation*, menunjukkan bahwa konsep representasi berasal dari bahasa latin, *repraesentare*, yang berarti menjamin sesuatu atau seseorang hadir secara literal, fisik, dan langsung. Makna literal dikembangkan menjadi nonliteral, representasi ditunjukkan dengan kehadiran nonfisik, dimana orang-orang yang diwakili (*represented*) hadir diwakili orang-orang yang mewakili (*representatives*). Kehadiran orang-orang yang diwakili (*represented*) itu “dijamin” hadir

secara artifisial dengan tindakan representasi yang dijalankan oleh yang mewakili (*representatives*) (Abdur Rozaki dkk, 2014: 20).

Lebih lanjut, studi Nuri Suseno mengenai representasi berangkat dari konteks sejarah pada masa Romawi kuno, gagasan representasi dipahami sebagai “*acting for*” atau “bertindak untuk”. Nuri Suseno mengikuti Sarah Child dan Joni Lovendoski yang berpendapat bahwa representasi politik membantu memecahkan permasalahan negara modern melalui pendelegasian atau dengan mempercayakan sejumlah kecil orang majelis permusyawaratan untuk mengangkat kepentingan-kepentingan mereka dan membuat keputusan-keputusan (wakil terpilih yang membuat keputusan) (Esty Ekawati, 2014).

Analisis Sutoro Eko menyebutkan ada tiga pola representasi. *Pertama*, representasi simbolik, artinya wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan identitas, budaya, agama, kerabat, dan sebagainya. *Kedua*, representasi deskriptif, yakni wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan daerah, komunitas, jenis kelamin, profesi. *Ketiga*, representasi substantif, yakni wakil bertindak untuk (*acting for*) konstituen karena kesamaan organisasi, pandangan, kepentingan, dan ideologi (Sutoro Eko, 2013).

Konsep representasi dalam studi ini diletakan dalam kerangka representasi secara substantif. Maksudnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdiri secara kelembagaan yang mewakili kepentingan warga dalam merumuskan dan memecahkan masalah dalam bentuk

kebijakan. Dari sini, DPRD berhubungan secara fokus dengan Birokrasi. Namun, tak memungkiri juga dalam representasi substantif, relasi DPRD secara dalam dengan Kepala Daerah.

2. Politik Birokratik

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sejatinya diakomodir oleh tiga kekuatan, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kepala daerah, dan birokrasi lokal. DPRD dan kepala daerah merupakan seorang politisi yang terpilih melalui mekanisme pemilihan umum tentunya memiliki visi sendiri-sendiri sebagai komitmennya terhadap rakyat sebagai konstituennya. Birokrasi lokal, dimana merupakan kumpulan para birokrat yang bekerja sebagai pelayan atau implementor kebijakan yang dibuat oleh DPRD bersama dengan kepala daerah. Dalam hal ini, DPRD dengan kepala daerah dapat dikatakan memegang jabatan politis, sedangkan birokrat berstatus sebagai jabatan karir.

Birokrasi di negara-negara maju dan berkembang pernah di kemukakan oleh Haque, Harrop, dan Breslin, dalam buku *Comparative Government and Politics, An Introduction* yang dikutip oleh Mochtar Mas'ud. Birokrasi di negara dunia pertama, seperti halnya di Amerika, Inggris, dan Jepang, melihat birokrasi dari politik. Birokrasi di negara dunia kedua, yakni di negara komunis, birokrasi dipolitiksasi. Birokrasi di negara dunia ketiga, memunculkan sebuah peranan administratif dan

kantor khusus, dengan mengikat kekuatan politik dan birokrasi bersama-sama dalam elit sentral kohesif dan kecil (Said Mas'ud, 2007: 120-130).

Indonesia adalah sebuah negara yang mempunyai susunan (formasi) secara hirarkhis dan besar. Warisan politik masa lalu (korporatisme, integralisme, otokratisme, birokratisme, patrimonialisme) masih tetap bertahan membentuk formasi dan watak negara, meski arus liberalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi tengah bergulir di Indonesia. Arus politik baru memang mengurangi dominasi militer dalam dunia politik, tetapi belum mampu menembus batas-batas struktur dan kultur birokratik. Warisan korporatisme dan integralisme membuat formasi negara masih enggan berbagi kekuasaan pada masyarakat sipil dan politik, bahkan di banyak daerah karakter *state driven development* masih sangat menonjol (Sutoro Eko, 2013: 18).

Kabupaten Sumba Barat, misalnya, menunjukkan bahwa negara menjadi sektor ekonomi paling utama, dimana pendapatan masyarakat menggantungkan aliran dana dari APBD (Studi Jacqueline Vel, 2007 dalam Sutoro Eko, 2013). Warisan ini menempatkan eksekutif-birokrasi jauh lebih kuat daripada parlemen (legislatif) dan masyarakat sipil. Birokrasi negara adalah konsumen terbesar anggaran dan pembangunan, dimana sekitar 60% sampai 70% anggaran negara/ daerah menjadi barang konsumsi mereka. Selain itu, hampir semua urusan publik disentuh oleh tangan birokrasi. Rezim Keluarga Berencana (KB), misalnya, selalu berbicara bahwa bidang KB mengurus warga dari lahir

sampai mati, tetapi dia tidak mampu menunjukkan apa kriteria dan kegiatan mengurus orang dari lahir sampai mati. Hampir semua birokrasi daerah saling berebut sumber daya, sekaligus berupaya untuk memaksimalkan struktur dan hal ini berdampak terhadap pembesaran anggaran (Sutoro Eko, 2013: 19-20).

Hal tersebut senada dalam *The Ruling Class*, Mosca membagi semua pemerintahan menjadi dua, yakni tipe feodal dan tipe birokratis. Di negara feodal, kelas yang berkuasa atau yang memerintah memiliki struktur yang sederhana. Setiap anggotanya dapat menjalankan fungsi-fungsi ekonomi, perundang-undangan, administrasi, atau militer. Masing-masing anggota dapat menjalankan wewenang secara langsung dan memiliki wewenang personal terhadap anggota kelas yang dikuasainya. Sedangkan di negara birokratis, fungsi-fungsi ini, satu dan lainnya, dipisahkan secara tajam dan menjadi kegiatan-kegiatan eksklusif dari bagian-bagian khusus dari kelas yang berkuasa. Diantara bagian-bagian tersebut, ada suatu kelompok, yang karena kehadirannya di suatu negara, dinamakan birokratis. Porsi tertentu dari kekayaan nasional dialokasikan kepada suatu badan yang pejabat-pejabatnya digaji. Dialah birokrasi (Albrow, 2005: 29).

Mas'ud Said berpendapat bahwa birokrasi adalah bentuk kecil pemerintahan, minus para politikus dalam pemerintahan. Jadi, birokrasi itu pemerintahan juga, namun tidak termasuk didalamnya para pemimpin politik. Rod Hague menyebutkan ada dua kekuatan yang berpengaruh

terhadap efektif tidaknya suatu keputusan politik yang telah diambil oleh para politisi. Dalam kondisi tertentu pegawai negeri sipil akan memilih untuk tidak menyerahkan informasi yang mereka tahu tidak akan disukai para pengambil kebijakan. Hal itu bisa terjadi karena informasi yang mereka miliki berperan penting dalam proses pengambilan keputusan. Karena itu, para menteri menjadi bergantung pada saran dan informasi yang diberikan oleh para pegawai negeri sipil mereka. Dalam hal ini, birokrasi memiliki potensi kekuasaan yang sungguh besar dengan informasi yang ada (Said Mas'ud, 2007: 11-12).

Martin Albrow menyebutkan ada tujuh konsep modern tentang birokrasi, salah satunya ialah birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat. Hal ini didefinisikan dari Harold Laski dalam *The Encyclopedia of Social Sciences*, disebutkan birokrasi adalah suatu istilah yang biasa dipakai pada suatu sistem kontrol pemerintahan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat, yang dengan kekuasaan mereka itu kebebasan dari warga negara biasa menjadi terancam. Herman Finer juga menegaskan arti birokrasi sebagai pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat. Dari sini, masalahnya bukan dari apakah pejabat memiliki kekuasaan atau tidak, tetapi tentang seberapa luas kekuasaan yang mereka miliki (Albrow, 2005: 115-118).

Honore De Balzac menyebutkan birokrasi sebuah mekanisme raksasa yang dijalankan oleh para kurcaci. Ketika pemerintahan semakin meluas, birokrasi-birokrasi memainkan peran yang semakin penting dalam

kehidupan politik. Para pegawai negeri tidak dapat lagi dianggap sekadar sebagai para administrator atau pelaksana kebijakan, dan bahkan, terkadang, menjalankan negara mereka (Heywood, 2014: 621-622). Dalam hal ini, artinya arena kebijakan, perencanaan, dan penganggaran dikuasai oleh birokrasi.

Kerangka kerja politik birokrasi terdiri dari tiga aspek. Aspek pertama berfokus pada jenis aktor dan hubungan antara para aktor. Aspek kedua meneliti bagaimana kebijakan dan alat reformasi administrasi digunakan sebagai instrumen dalam hubungan politik birokrasi. Aspek ketiga membahas hasil reformasi dalam hal pergeseran dalam hubungan kekuasaan dan perubahan dalam praktik manajerial administrasi publik (Bowornwathana, 2005b).

A. Relasi Politisi dengan Politisi

Hubungan kekuasaan yang dipengaruhi oleh politik birokratik adalah keseimbangan kekuasaan dikalangan politisi. Seperti halnya di Thailand, langkah-langkah reformasi administratif yang dipilih dapat mengubah kekuasaan relatif perdana menteri vis-a-vis menteri kabinet. Kebijakan reformasi administrasi Thaksin telah memperkuat posisi kekuasaan perdana menteri selama sisannya. Di Italia, mantan PM Silvio Berlusconi telah mencoba memperkenalkan langkah-langkah reformasi konstitusi yang akan meningkatkan kekuasaannya (Bowornwathana, 2005b).

Bentuk lain dari hubungan kekuasaan diantara politisi seperti hubungan antara eksekutif politik dengan anggota parlemen yang dapat diubah melalui pengenalan langkah-langkah reformasi administrasi. Misalnya, proliferasi lembaga eksekutif di Inggris telah merahukan pertanyaan apakah seorang menteri harus bertanggung jawab atas kesalahan CEO lembaga eksekutif (Bowornwathana, 2005b).

Dalam kasus di Thailand, hubungan antar politisi diletakan dengan pemetaan kuasa perdana menteri dengan menteri. Pemetaan antara lemah dan kuat yang akan menemukan model-modelnya tersendiri. Namun, dapat dilihat tidak hanya antara lemah dengan kuat, melainkan bagaimana akan kerjasamanya. Ada kunci-kunci dalam hubungan atau interaksinya dalam kerangka kerjanya.

Dalam tulisan ini, hubungan antar politisi dilihat secara kelembagaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Pimpinan Daerah kota Yogyakarta. Hubungannya dilihat dengan berdasarkan konteks lokal yang terjadi dalam kesehariaanya. Dalam hal ini, hubungannya diletakan atas dasar sesama pemegang mandat kedaulatan (politik) yang diwadahi dalam (demokrasi). Melanjutkan kerangka representasi DPRD, relasi politisi dengan politisi merupakan hubungan yang dilihat secara politis.

B. Relasi Politisi dengan Birokrat

Politisi dan Birokrat, sebenarnya dua makhluk dari habitat yang berbeda. Dalam sistem pemerintahan modern, birokrasi dan politisi cukup dipercaya dan mampu merepresentasikan pelaksanaan sistem pemerintahan modern. Dengan demikian, ketika pada prakteknya sering terjadi pertentangan dan dilema, maka hal tersebut merupakan sebuah kewajaran, karena terbangun dengan latar belakang dan visi yang berbeda baik dari aspek budaya organisasi kultur maupun karakteristiknya (Matin, 2010: 7).

Kekuasaan politisi adalah gagasan kekuasaan birokrasi (Meir, 1987; Dunleavy, 1991; Peters 2001 dalam Bowornwathana, 2005b). Dalam tulisan Bowornwathana, contohnya ada di Inggris. Secara umum kekuasaan politisi-birokrat di Inggris dicirikan lemahnya politisi dan birokrasi yang kuat. Menteri dikatakan berada di bawah pengaruh dan arahan birokrat karier. Namun, sejak reformasi administrasi yang diperkenalkan membuat kekuasaan birokrat telah berkurang.

Dalam tulisan ini, bagaimanapun hubungan politisi-birokrat akan tetap diletakan dalam kerangka representasi. Politisi disini adalah DPRD dengan Pimpinan Daerah dan Birokrat (birokrasi) adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Sekretariat DPRD. DPRD dengan birokrasi dilihat secara fokus, sedangkan Pimpinan Daerah dengan Birokrasi diletakan hubungan secara institusional.

C. Relasi Birokrat dengan Birokrat

Institusi birokrasi meskipun merupakan sebuah institusi yang memiliki nilai objektif, namun pada esensinya tetaplah bersumber dari aktivitas manusiawi, dan karena itu tak mungkin lepas dari tingkah polah manusia (Said, 2007: 63). Birokrat antar birokrat meskipun berada dalam satu ranah memiliki keterkaitan dan ketugasan yang berbeda-beda, namun tujuannya adalah sama, yakni sebagai mesin pemerintah atau perwujudan dari negara. Idelanya merupakan instrumen yang diperintah oleh pemerintah untuk hadir melayani warga.

Manifestasi umum politik diantara birokrat adalah perjuangan diantara lembaga pusat untuk ekspansi rumput dan domain (Bowornwathana dan Poocharoen, 2005). Birokrasi terus-menerus membangun kerajaan dan mereka terus menerus berjuang untuk bertahan hidup (Peters, 2001 dalam Bowornwathana, 2005). Birokrat antar birokrat sebagai mesin pemerintah saling terkait dan mengaitkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrat yang terhimpun dalam badan, dinas, dan inspektorat. Birokrat antar birokrat ini salah satunya dilihat dari Bappeda sebagai badan perencanaan daerah kota Yogyakarta dengan Sekretariat DPRD sebagai OPD.

3. Governmentality

Governmentality dihadirkan oleh Michel Foucault untuk menyoroti rasionalitas dan cara pemerintahan liberal. Foucault tidak berbicara negara, struktur, tetapi proses. Governmentality diletakkan dalam

kerangka kekuasaan, bukan pada negara atau pemerintah. Pemahaman kekuasaan dimaknai sebagai kemampuan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam relasinya (memerintah) dengan orang lain. Penggunaan pendekatan *governmentality* dalam kajian ilmu pemerintahan merupakan sesuatu yang sangat baru (Sahdan, 2020; Sutoro Eko, 2021).

Kuasa dimengerti sebagai suatu strategi dalam relasi antar manusia yang disebut sebagai relasi kuasa. Dalam pemahaman ini, kuasa dimaknai dalam enam (6) hal. *Pertama*, kuasa muncul dari relasi antar berbagai kekuatan. *Kedua*, kuasa menyebar dimana-mana dan tidak dapat dilokalisasi, dimana ada struktur disana ada kuasa. *Ketiga*, kuasa sebagai strategi yang memberikan penekanan pada praktik dan fungsi dalam bidang tertentu. *Keempat*, kuasa berkaitan erat dengan pengetahuan. *Kelima*, kuasa muncul melalui regulasi dan normalisasi yang bersifat positif dan konstruktif. *Keenam*, dimana ada kuasa, selalu ada resistensi (Kebung, 2017; 42-43).

Menurut *governmentality*, pemerintahan adalah seni. Pengarahan perilaku dengan moda penalaran yang diperhitungkan. Rakitan yang dibentuk oleh lembaga, prosedur, analisis, dan refleksi, perhitungan dan taktik yang memungkinkan pelaksanaan bentuk kekuasaan sangat spesifik meskipun kompleks ini memiliki target: populasi, sebagai bentuk pengetahuan utamanya: ekonomi politik, dan sebagai sarana teknis pentingnya: aparat keamanan. *Governmentality* mengandung kehendak, mentalitas (moda berpikir) dan rasionalitas memerintah untuk tujuan

perbaikan. Dengan demikian, pemerintahan adalah pemerintah dengan tujuan tertentu, berarti untuk tujuan ini, praktik-praktik tertentu harus mengarah pada pada tujuan ini (Thomas Lemke, 2002; Bob Jessop, 2007, Tania Li, 2007 dalam Sutoro Eko, 2021: 17).

Governmentality memungkinkan terjadinya keseimbangan relasi kekuasaan antara pemerintah dengan masyarakat, dan mampu melawan segala bentuk perbudakan serta penindasan kekuasaan dalam wujud hegemoni dan dominasi, melalui apa yang disebut oleh Foucault dengan istilah disiplin diri. Menurut Foucault, governmentality hanya mungkin berlangsung diantara subjek yang memiliki kebebasan atau memiliki banyak kemungkinan pilihan tindakan. Governmentality disebut juga sebagai *conduct of conduct*, suatu relasi kekuasaan yang dibangun dengan mengandaikann adanya kebebasan tetapi sekaligus mengarahkan (Foucault 1982b) (Mudhofir, 2011 dalam Sahdan, 2020: 59).

Studi governmentality digunakan sebagai perspektif untuk memahami dan melucuti praktik pemerintahan secara dalam. Untuk itu, dalam melihat pemerintah dan birokrasi, dalam hal ini praktek politik-birokratik, digunakan perspektif governmentality. Jadi, apapun yang diproduksi oleh birokrasi merupakan sebuah kekuasaan. Sebagaimana, kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi mulai dari status kepakaran, hubungan logistik, hingga posisi strategis dalam perumusan kebijakan. Ditambah lagi dengan relasi kuasa antara unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

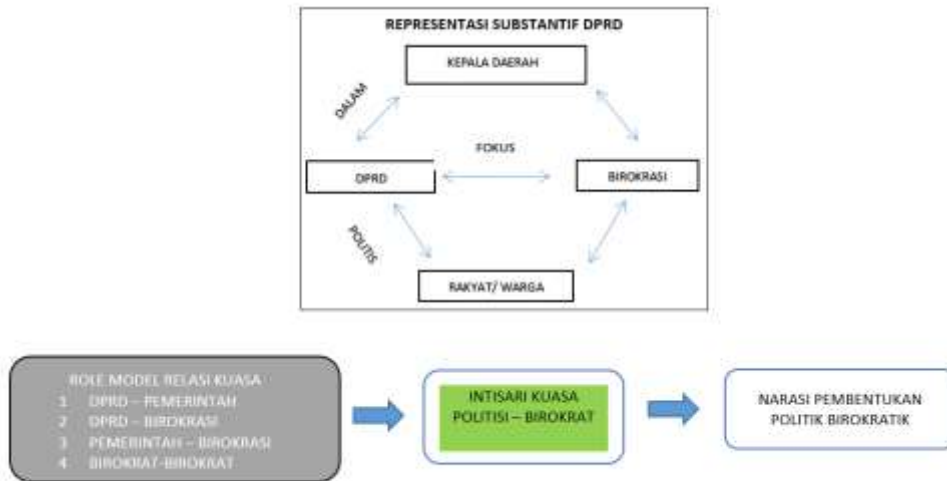
Daerah) dengan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kekuasaan yang menyebar di ranah eksekutif politik (Kepala Daerah), DPRD sebagai legislatif, dan Birokrasi.

F. Kerangka Fikir Kajian

Paparan di atas menghantarkan pada desain studi ini yakni membuat kerangka berfikir yang digunakan dalam studi ini. Ruang lingkup studi ini berada pada dua tataran sekaligus yakni pada ranah teoritik dan pada ranah empirik sekaligus, maka studi ini menggunakan dua rute sekaligus yakni ranah deduktif konseptual dan kemudian rute induktif kontekstual (Putri, 2012). Kerangka fikir ini telah di modifikasi, sesuai dengan keperluan dalam studi ini. Kedua ranah diawali dengan pintu masuk representasi substantif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada ranah deduktif konseptual akan dilacak dari model pola relasi antara legislatif (DPRD) dengan eksekutif (Kepala Daerah) dan DPRD dengan Birokrasi. Model relasi tersebut selanjutnya diuji pada ranah empiris yang bekerja dalam logika induksi-kontekstual. Nantinya, role model temuan dari pola hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah dan DPRD dengan Birokrasi yang akan turut menghadirkan narasi pembentukan politik-birokratik dalam pemerintahan daerah, sebagaimana yang akan dijelaskan pada gambar 1 berikut ini.

Gambar 1.1

Kerangka Fikir



G. Metode Penelitian

Studi ini menggunakan paradigma interpretatif kualitatif dengan pendekatan konstruktif fenomenologis. Paradigma interpretatif melihat fakta sebagai sesuatu yang unik dan memiliki konteks dan makna yang khusus sebagai esensi dalam memahami makna sosial. Interpretatif menyatakan situasi sosial mengandung ambiguisitas yang besar. Perilaku dan pernyataan dapat diinterpretasikan dengan berbagai cara (Newmaan, 2000; 72 dalam Muslim, 2018; 79).

Fenomenologi bermakna metode pemikiran untuk memperoleh ilmu pengetahuan baru atau mengembangkan pengetahuan yang ada dengan langkah-langkah logis, sistematis kritis, tidak berdasarkan apriori/ prasangka,

dan tidak dogmatis. Dalam penelitian fenomenologi melibatkan pengujian yang teliti dan seksama pada kesadaran pengalaman manusia. Konsep utama dalam fenomenologi adalah makna. Makna merupakan isi penting yang muncul dari pengalaman kesadaran dilakukan dengan mendalam dan teliti (Smith, etc., 2009: 11 dalam Hajaroh, 2010: 9).

Metode ini digunakan untuk memberi makna atas fakta atau fenomena di lapangan secara utuh yang kemudian diwujudkan kedalam bentuk narasi. Penelitian ini lebih banyak dilakukan dengan wawancara mendalam. Peneliti melakukan diskusi santai dengan narasumber kunci, ikut terlibat dalam proses reses jaring aspirasi, mengikuti prosedur birokrasi untuk wawancara dengan wakil walikota yogyakarta dan sekretariat DPRD. Dua kali peneliti mengajukan permohonan wawancara dengan walikota yang akhirnya dilempar kepada wakil walikota dengan bantuan dan prosedur birokrasi. Kemudian, untuk Bappeda, peneliti menggunakan bantuan dengan salah satu anggota DPRD kota Yogyakarta.

1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam studi fenomenologi dapat dikumpulkan dengan berbagai cara, diantaranya observasi dan interview mendalam (Hajaroh, 2010: 13). Dalam pendapat lain, observasi yang dilakukan ialah observasi partisipan dan wawancara mendalam sebagai teknik utama (Pujileksono, 2016: 66). Selain itu, dapat menggunakan dokumentasi sebagai tambahan dalam teknik pengumpulan data.

Pertama, Observasi Partisipan, Dalam observasi ini, peneliti terlibat dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian (Sugiyono, 2016: 64). Dalam menggunakan teknik ini, peneliti turut memperhatikan perilaku informan dalam proses tanya jawab. *Kedua*, Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Peneliti menggunakan teknik ini dalam mengumpulkan data dan informasi.

Wawancara dilakukan secara langsung dan mendalam dengan informan yang dipilih oleh peneliti berdasarkan penilaiannya bisa dijadikan informan kunci (Pujileksono, 2016: 117). Dalam menggunakan teknik ini, kata-kata, komentar, ataupun ide dalam proses wawancara menjadi data utama tentang bagaimana pembentukan politik – birokratik dalam pemerintahan daerah. Informan dalam penelitian ini tersaji dalam tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1 Data Informan

No	Nama	Institusi	Jenis Kelamin
1	Drs. Heroe Poerwadi, MA	Wakil Walikota Yogyakarta	Laki-Laki
2	H. Danang Rudiyatmoko, SE.	Ketua DPRD Kota Yogyakarta	Laki-laki
3	Dwi Saryono	Anggota DPRD Kota Yogyakarta, Anggota Badan Anggaran, Ketua Komisi D DPRD Kota Yogyakarta	Laki-Laki
4	Ristyawati, S.T., M.Eng.	Kabid. Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta, Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota	Perempuan

		Yogyakarta.	
5	Basuki Hari Saksono, S.H	Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta	Laki-Laki
6	Antonius Bambang Agung Adrijanto, S.I.P	Kepala Bagian Administrasi Umum	Laki-Laki
7	Prihanta, S,H.	Kepala Bagian Persidangan dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD	Laki-Laki
8	Maria Rista Sekundari, S.H.	Analisis Kebijakan Ahli Muda Kelompok Substansi Kerjasama dan Aspirasi Sekretariat DPRD	Perempuan
9	Dina Febriana Darmastuti, S.H.	Analisis Kebijakan Ahli Muda Kelompok Substansi Fasilitas Penganggaran Sekretariat DPRD	Perempuan

Sumber : Data primer 2022

Ketiga, Dokumentasi, peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya (Arikunto, 2020: 201). Untuk mengkonfirmasi dan membantu dalam menganalisis dari hasil wawancara, peneliti mencari sumber lain seperti dokumen APBD, KUA-PPAS, Renja Pemerintah Daerah, Berita daerah kota Yogyakarta, kemudian berbagai peraturan-peraturan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah kota Yogyakarta.

2. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam studi ini menggunakan *Interpretative Phenomenological Analysis* (IPA) (Analisis Fenomenologis Interpretatif), terutama dari hasil interview yang mendalam. Tahap-tahap analisis fenomenologis interpretatif meliputi; 1) *Reading and re-reading*; 2) *initial noting*; 3) *Developing Emergent themes*; 4) *Searching for connections across emergent themes*; 5) *Moving the next cases*; 6) *Looking for patterns across cases*. Masing-masing diuraikan sebagai berikut;

1) *Reading and re-reading*

Bentuk kegiatan pada tahap ini adalah menuliskan *interview* dari rekaman audio ke dalam transkrip dalam bentuk tulisan. Tahap ini dilaksanakan untuk memberikan keyakinan bahwa partisipan benar-benar menjadi fokus analisis. Peneliti memulai proses ini dengan anggapan bahwa setiap kata-kata partisipan sangat penting untuk masuk dalam fase analisis dan data kata-kata itu diperlukan secara aktif.

2) *Initial noting*

Tahap ini menguji isi/ konten dari kata, kalimat dan bahasa yang digunakan partisipan pada level eksplanatori. Beberapa bagian dari interview mengandung data penelitian lebih banyak daripada yang lain dan akan lebih banyak makna dan komentar yang diberikan.

Jadi, pada tahap ini peneliti mulai memberikan komentar dengan menduga pada apa yang ada pada teks. Dari sini, dikembangkan dan disamping itu peneliti akan lebih banyak menemukan catatan interpretatif. Deskripsi yang dikembangkan melalui intial notes menjadi deskripsi inti dari komentar-komentar yang merupakan fokus fenomenologi.

Setelah memberikan komentar eksplanatori, peneliti melakukan dekonstruksi. Ini membantu untuk mengembangkan strategi dekontekstualisasi yang membawa peneliti pada fokus yang lebih detail dari setiap kata dan makna dari partisipan penelitian. Dekontekstualisasi membantu mengembangkan penilaian secara alamiah diberikan pada laporan-laporan partisipan dan dapat menekankan pentingnya konteks dalam *interview* sebagai keseluruhan dan membantu melihat saling hubungan satu pengalaman dengan pengalaman lain.

Setelah dekonstruksi, peneliti melakukan tinjauan umum terhadap catatan awal dengan memberikan catatan eksplanatory yang dapat digunakan selama mengeksplere data dengan cara: *Pertama*, peneliti memulai dengan transkrip, menggarisbawahi teks-teks yang kelihatan penting. *Kedua*, mengasosiasi secara bebas teks-teks dari partisipan, menuliskan apapun yang muncul dalam pemikiran ketika membaca kalimat-kalimat dan kata-kata tertentu.

3) *Developing Emergent themes* (Mengembangkan kemunculan tema-tema)

Dengan komentar eksplanatori tersebut maka seperangkat data muncul atau tumbuh secara substansial. Dengan komentar eksploratori tersebut maka pada seperangkat data muncul atau tumbuh secara substansial. Untuk memunculkan tema-tema peneliti manage perubahan data dengan menganalisis secara simultan, berusaha mengurangi volume yang detail dari data yang berupa transkrip dan catatan awal yang masih ruwet (*complexity*) untuk di mapping kesaling-hubungannya (*interrelationship*), hubungan (*connection*) dan pola-pola antar catatan eksploratori. Pada tahap ini analisis terutama pada catatan awal lebih yang dari sekedar transkrip. Komentar eksploratori yang dilakukan secara komprehensif sangat mendekati pada simpulan dari transkrip yang asli.

4) *Searching for connections across emergent themes*

Partisipan penelitian memegang peran penting semenjak mengumpulkan data dan membuat komentar eksploratori. Atau dengan kata lain pengumpulan data dan pembuatan komentar eksploratori dilakukan dengan berorientasi pada partisipan. Mencari hubungan antar tema-tema yang muncul dilakukan setelah

peneliti menetapkan seperangkat tema-tema dalam transkrip dan tema-tema telah diurutkan secara kronologis.

5) *Moving the next cases*

Tahap analisis 1- 4 dilakukan pada setiap satu kasus/partisipan. Jika satu kasus selesai dan dituliskan hasil analisisnya maka tahap selanjutnya berpindah pada kasus atau partisipan berikutnya hingga selesai semua kasus. Langkah ini dilakukan pada semua transkrip partisipan, dengan cara mengulang proses yang sama.

6) *Looking for patterns across cases*

Tahap akhir merupakan tahap keenam dalam analisis ini adalah mencari pola-pola yang muncul antar kasus/partisipan. Apakah hubungan yang terjadi antar kasus, dan bagaimana tema-tema yang ditemukan dalam kasus-kasus yang lain memandu peneliti melakukan penggambaran dan pelabelan kembali pada tema-tema. Pada tahap ini dibuat master table dari tema-tema untuk satu kasus atau kelompok kasus dalam sebuah institusi/ organisasi.

Ke-enam tahapan analisis data ini digunakan dalam menganalisis hasil temuan di lapangan. Tahapan analisis ini diambil dari tulisan Hajaroh (2009) tentang paradigma, pendekatan, dan metode penelitian fenomenologi.

4. Teknik Penyajian Data

Dalam studi ini, data disajikan dalam bentuk tabel, gambar, dan narasi yang telah disusun berdasarkan hasil temuan yang telah dianalisis menggunakan analisis fenomenologis interpretatif maupun berbagai konseptualisasi yang digunakan.

BAB II

Konteks Lokal Pemerintah dan Birokrasi Kota Yogyakarta

Pemerintah dan birokrasi merupakan dua entitas yang berbeda. Kadang, masih banyak orang yang mengetahui dan memahami, pemerintah merupakan birokrasi ataupun birokrasi sebagai pemerintah. Dalam arena pemerintahan, seperti halnya negara maupun negara lokal (daerah), pemerintah bukan sebagai penguasa, pemimpin, ataupun birokrasi. Pemerintah adalah institusi pemegang kedaulatan rakyat bersama parlemen (Yunanto, 2021). Mengacu pada definisi di atas, penulis beranggapan pemerintah merupakan wujud dari kepentingan maupun kedaulatan rakyat. Pemerintah dibentuk oleh rakyat melalui proses demokrasi (pesta rakyat) yang kemudian dilembagakan.

Sejalan dengan Samuel Finer yang berpendapat jika pemerintahan merupakan politik yang dilembagakan (Finer, 1997). Melembagakan kepentingan rakyat artinya melembagakan kekuasaan Presiden, Kepala Daerah (Bupati/Walikota), Kepala Desa, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kekuasaan lain yang dipilih atau dibentuk oleh rakyat untuk memerintah negara supaya melayani warga. Oleh karena itu, pemerintah juga dapat dikatakan penjaga kedaulatan rakyat, pemegang mandat rakyat, dan termasuk wakil rakyat.

Birokrasi seringkali disebut sebagai pemerintah. Hal ini adalah warisan kesalahan yang telah menjadi kebiasaan. Memang dalam prakteknya, birokrasi merupakan mesin pemerintah yang diperintah oleh pemerintah untuk menjalankan

kebijakan pemerintah. Sejatinya, birokrasi erat kaitanya dengan negara, karena keberadaan birokrasi selalu mengikuti arah politik negara. Negara menjadi rumah utama birokrasi dalam ranah publik. Birokrasi adalah alat negara, sebelum ia dijalankan birokrasi maka harus ada pemerintahan yang mengatur birokrasi (Said, 2007).

Dari paparan singkat diatas, penulis mencoba memberikan gambaran mengenai bagaimana konteks dilapangan, apa yang dikerjakan, dan bagaimana Pimpinan Daerah serta DPRD kota Yogyakarta berjuang menjadi pemerintah. Kemudian, bagaimana birokrasi kota Yogyakarta dalam hal ini Sekretariat DPRD (Setwan) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) kota Yogyakarta sebagai alat negara.

A. Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta

Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta terpilih untuk periode 2017 – 2022 adalah Drs. H Haryadi Suyuti (Walikota) dan Drs. Heroe Poerwadi, MA (Wakil Walikota). Pemerintah Daerah dalam nomenklatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan Kepala Daerah (KD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sudut pandang Ilmu Pemerintahan, pemerintah ini berkaitan dengan representasi dan eksekusi. Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta merupakan representasi politik yang dipilih oleh rakyat kota Yogyakarta dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada). Selain itu juga sebagai representasi hukum untuk mewaliki negara sesuai dengan perundang-undangan.

Walikota beserta wakilnya juga menjadi eksekutor untuk mengeksekusi tujuan negara dengan kebijakan yang dibuat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dari sinilah pemerintah mempunyai kewenangan yang menjadi kedaulatan politiknya. Kedaulatan politik yang berada ditangan rakyat menjadikan pemerintah daerah kota Yogyakarta dalam hal perencanaan, perumusan, sampai evaluasi dilihat sampai hal yang teknis. Dalam diskusi penulis seperti demikian:

“... Saya, termasuk orang yang senang manakala kebijakan itu bisa terumuskan dengan jelas, bila dilakukan dengan tepat, dan bisa mencapai sasaran seperti yang diharapkan, serta membuahkan hasil yang jelas. Saya termasuk orang yang harus mencapai itu. Jadi, kadang-kadang saya juga berurusan dengan hal teknis. Karena, kadang-kadang kita untuk bisa mampu menunjukkan atau mengetahui tentang bagaimana proses itu bisa berjalan, kita harus sampai ke teknis”.

Mengusung visi *“Meneguhkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Nyaman Huni dan Pusat Pelayanan Jasa yang Berdaya Saing Kuat untuk Keberdayaan Masyarakat dengan Berpijak pada Nilai Keistimewaan”* pimpinan daerah kota Yogyakarta bersikeras akan bagaimana visi yang diusung untuk periode 2017-2022 terwujud. Meskipun jabatan pimpinan daerah hanyalah jabatan politis yang hanya kontrak 5 tahunan sekali, paradigma yang dibangun dalam kerangka kerjanya adalah *“money follow program”* uang yang mengikuti program. Adapun hasil diskusi penulis seperti demikian:

“... apalagi pemerintah sekarang paradigmanya dirubah. Dulu money follow function, sehingga uang mengikuti fungsi. Tugasmu ya sudah dikasih uang. Sekarang, money follow program. Uang yang mengikuti program. Kalau dulu dibagi-bagi ke OPD sesuai fungsinya. Tapi sekarang, programnya apa dikasih uang. Kalau program ga sesuai ya gak dikasih.”

Tidak terlepas dari hasil diskusi diatas, pemerintah Kota Yogyakarta turut memunculkan inovasi-inovasi untuk mencapai visinya. Ada program “*gandeng-gendong*” yang mensinergikan elemen komunitas, kampus, kampung, korporasi, dan Kota Yogyakarta untuk berkolaborasi mendukung pelaksanaan program pembangunan guna mengangkat warga masyarakat Kota Yogyakarta ke derajat hidup yang lebih tinggi. Seperti halnya disampaikan dalam diskusi bersama penulis:

“... maka saya keluarkan program *gandeng-gendong*. Itu karena ooo ternyata anggaran kita ini cukup besar untuk pengentasan kemiskinan. Darimana danannya? Dari APBD ada, CSR birokrasi ada, dari temen-temen LSM yang mempunyai kepedulian kadang-kadang bawa uang juga. Dari kampus dengan program pengabdian masyarakat kan bawa uang juga. Nah, selama ini mereka datang karena kepentingan dia. APMD datang karena ada program masuk. UGM datang karena ada program masuk. Janabadra datang karena ada program masuk. Atau korporasi SGM masuk. Tetapi tidak terkoordinasikan. Sekarang bandingkan aja. APMD mau ada program apa, kita sudah ada program ini, anda mau masuk dimana. UGM datang, kami punya roadmap seperti ini, kalau mau masuk dimana ini jalannya. Janabadra mau masuk

dimana. Korporasi mau masuk dimana sama CSRnya. Inilah yang kemudian saya buat.”

Pimpinan daerah Kota Yogyakarta dalam hal ini adalah wakil walikota Yogyakarta merupakan figur yang seringkali terlibat urusan teknis dan berbasis dengan data. Melalui hal teknis pimpinan daerah dapat mengetahui atau menunjukkan tentang bagaimana sebuah proses bisa berjalan dan muncul berbagai ide-ide baru. Hal teknis ini tentunya diwujudkan dalam hubungan dengan birokrasi dalam kesehariannya. Ini juga merupakan langkah pemerintah daerah untuk mewujudkan visinya dengan kontrak kerja yang hanya 5 tahun. Bahkan, kelurahan di Kota Yogyakarta sebagai kepanjangan tangan pemerintah kota dibuatkan masterplan kelurahan. Masterplan ini berfungsi gambaran pemerintah kota mengeluarkan apa, seperti apa, disitu ada, sehingga untuk menyokong program gandeng-gendong juga menjadi jelas.

Pimpinan Daerah Kota Yogyakarta yang turut serta berperan mengikuti perkembangan teknologi menghadirkan sebuah aplikasi pintar yang diberi nama '*Jogja Smart Service (JSS)*'. Aplikasi ini adalah aplikasi balaikota virtual atau portal maya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka memberikan layanan langsung kepada semua masyarakat kota Yogyakarta. Hal demikian sebenarnya merupakan sebuah seni dalam pemerintahan, namun dapat berpotensi memunculkan kontradiksi dalam praktik pemerintahan. Fenomena ini dilihat dari pergeseran dari politik ke teknik dan teknologi pemerintahan (Yunanto, 2021). JSS mengintegrasikan seluruh informasi dan

pelayanan dari berbagai organisasi perangkat daerah dan lain sebagainya dalam satu aplikasi.

Inovasi-inovasi seperti yang dituliskan diatas tentunya pimpinan daerah Kota Yogyakarta tidak berdiri sendiri, melainkan dibantu oleh perangkat daerah untuk mewujudkannya. Minimal tidak, pimpinan daerah berperan memunculkan gagasan dan strategi untuk memerintah birokrasi agar melayani warga. Nantinya dalam hal memerintah, termasuk segala unsur dinamikanya yang berhubungan dengan sesama unsur penyelenggara pemerintahan daerah (DPRD) dan birokrasi di Kota Yogyakarta akan dibahas dalam BAB berikutnya.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam sudut pandang ilmu pemerintahan berdiri sebagai institusi pemegang kedaulatan rakyat. DPRD berdiri sebagai institusi yang dibentuk oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) 5 tahun sekali. DPRD menjadi representasi rakyat kota Yogyakarta yang berdiri secara substantif, membawa dan mengawal hajat hidup orang banyak, yang memerintah daerah agar melayani warga. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga menyebutkan bahwa DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Adapun hasil diskusi penulis disebutkan:

“... Senangnya adalah kita yang tadinya lembaga politik disini, harus mempelajari, mengupdate, untuk tidak semata-mata, sewenang-wenang, dijadikan semacam dinas-dinas. Karena ada proses politik”.

Pada perhelatan pemilu 2019, ada 40 orang yang berhasil duduk di DPRD dan tersebar kedalam beberapa fraksi. Jumlah anggota paling banyak berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Pada tabel dibawah ini, disajikan jumlah anggota berasal dari partai politik dan jenis kelamin.

Tabel 2.1
Jumlah Anggota DPRD Berasal Dari Partai Politik dan Jenis Kelamin

Partai Politik Political Parties	Jenis Kelamin/Gender		
	Laki-Laki Male	Perempuan Female	Jumlah Total
(i)	(ii)	(iii)	(iv)
1. PDI Perjuangan	11	2	13
2. Demokrat	1	1	2
3. PAN	6	-	6
4. PKS	5	-	5
5. Nasion	4	-	4
6. Golkar	3	1	4
7. PPP	1	-	1
8. Gerindra	3	2	5
Kota Yogyakarta	34	6	40

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta
Source: Secretariat of Local Parliament of Yogyakarta Municipality

Dalam menguatkan dan memperlancar fungsinya, seperti pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan, DPRD kota Yogyakarta selalu membentuk alat kelengkapan dewan (AKD). Alat kelengkapan dewan di DPRD kota Yogyakarta meliputi; pimpinan, badan musyawarah, komisi, bapemperda, badan anggaran, badan anggaran, dan beberapa pansus yang dibentuk sebagai alat kelengkapan yang diperlukan. Melalui AKD inilah

upaya bagaimana DPRD berjuang menjadi pemerintah atau kekuatan politik DPRD sebagai institusi rakyat diwujudkan.

Pimpinan DPRD pada tahun ini diketuai oleh H Danang Rudiymoko, S.E. dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), wakil ketua I oleh H.M Fursan, S.E. dari Partai Amanat Nasional (PAN), dan wakil ketua II oleh Dhian Novitasari, S.Pd dari Partai Gerindra. Para pimpinan ini berasal dari partai politik dengan urutan perolehan suara terbanyak di DPRD. Pimpinan juga merangkap sebagai pimpinan Badan Musyawarah (Bamus) dan Badan Anggaran (Banggar) di DPRD.

Badan Anggaran secara aturan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang 2014 beserta turunannya hingga diatur kembali dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, badan anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Namun dalam melihat badan anggaran, cara pandang yang digunakan bukan normatif teknokratik, Badan Anggaran dilihat sebagai *bargaining power of politic* atau kekuatan politik tawar-menawar DPRD dengan Kepala Daerah maupun Birokrasi di Kota Yogyakarta. Ada hal menarik dari diskusi penulis, seperti demikian:

“... dalam konteks kebijakan sebagai fungsi anggaran. Ini kan ketua badan anggaranya adalah DPRD. Tetapi apakah kita menunggu sajiannya saja yang disajikan oleh eksekutif? Kan tidak. Di meja APBD, di meja Banggar, saya pastikan sasaran usulan saya disitu sudah terakomodir atau belum. Kalau belum,

alasannya apa, dasarnya apa, kalau gak masuk, mana?”.

Badan Anggaran menjadi kunci penting dalam proses penyusunan hingga penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena APBD merupakan politik anggaran, maka dari situ DPRD sebagai institusi kedaulatan rakyat mencoba mengakomodasikan usulan rakyat (politis) dalam APBD, sehingga APBD tidak bercorak teknokratis.

Terdapat 4 (empat) komisi di DPRD Kota Yogyakarta. Pertama, komisi A yang mempunyai fokus pada bidang pemerintahan. Kedua, komisi B yang berfokus pada bidang perekonomian dan keuangan. Ketiga, komisi C berfokus pada bidang pembangunan. Keempat, komisi D berfokus pada bidang kesejahteraan rakyat. Pembentukan empat komisi ini sejatinya amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang tersebut mengamanahkan bagi DPRD Kabupaten/ Kota yang beranggotakan lebih dari 35 orang untuk membentuk empat komisi.

Komisi yang dibentuk bukanlah hanya sebatas amanah normatif teknokratik yang diatur guna mewujudkan peran DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana dalam UU 23/ 2014 beserta turunannya. Komisi dibentuk juga sebagai *bargaining power of politic* atau kekuatan politik tawar-menawar DPRD dengan birokrasi. Dalam hal ini adalah organisasi perangkat daerah (OPD) sebagai mitra kerjanya, adapun diskusi penulis disebutkan:

“... Apa yang saya pikirkan itu satu, bagaimana untuk kasarannya masalah dasar manusia adalah pendidikan, kesehatan, dan

tempat tinggal. Tapi untuk pendidikan dan kesehatan bagaimana caranya rakyat kota jogja itu, sekolah bisa gratis, rumah sakit bisa gratis. Seperti itulah yang kita pikirkan. Itu kan jadi perda, jadi program bukan untuk warga dapil 2, tapi se-Kota. contoh: kita membuat program PDPD (penduduk daerah yang dibiayai oleh pemerintah daerah) dengan membentuk BPJS Gratis di kelas 3. Bahkan disitu bunyinya untuk seluruh warga kota, bukan untuk warga kota yang tidak mampu. Artinya untuk seluruh warga kota Yogyakarta, asal mau di kelas 3. Itu contoh.”

Komisi juga menjadi fungsi kontrol atau pengawasan DPRD, salah satunya adalah dalam politik anggaran. Proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Komisi memberikan masukan terhadap Banggar dalam pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Ini dikuatkan dalam diskusi penulis, seperti demikian:

“... Dalam forum renja OPD, masing-masing OPD yang mengangarkan. Dimana kita kontrol? Ya pasti kan masing-masing OPD saat rapat kita tanya, pasti jawabannya belum. Temen-temen komisi itu, bisa menanyakan, renja OPDmu yang diajukan mana? Permendagri 86 kan mengamanahkan renja OPD pake berita acara engga?. Sopo sing ngusulke, sebagai fungsi kontrol awal menuju KUA-PPAS”.

Dari beberapa alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap maupun tidak tetap, ada yang menarik dan dapat menggambarkan bagaimana DPRD kota Yogyakarta dapat dikatakan berjuang menjadi pemerintah. AKD tersebut ialah panitia khusus (Pansus). Pansus dibentuk sesuai kebutuhan dan kondusional untuk mengaktualisasikan kepentingan rakyat dari konstitusi

yang diturunkan menjadi legislasi. Pansus ditetapkan dengan keputusan DPRD Kota Yogyakarta. Sebagai contoh ialah pansus pokok-pokok pikiran DPRD Kota Yogyakarta dan pansus pengawasan.

Pansus pokok-pokok pikiran DPRD Kota Yogyakarta dibentuk untuk menjangkau dan memperjuangkan aspirasi rakyat yang menjadi usulan politis. Hal ini dituangkan dalam perumusan rancangan awal rencana kerja pemerintah daerah bersama walikota. Sebagai gambaran seperti dalam dokumen dibawah ini:

Gambar 2.1
Pansus Pokir DPRD 2022

LAMPIRAN : KEPUTUSAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA YOGYAKARTA
NOMOR : 7/KEP/DPD/R/2021
TANGGAL : 8 FEBRUARI 2021

SUSUNAN PIMPINAN DAN ANGGOTA
PANITIA KHUSUS PENYUSUN POKOK-POKOK PIKIRAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA

NO	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	2	3	4
1	Dr. Sri Hartawati	Ketua/Anggota	GOLKAR
2	Baryani, S.E., M.Bi.	Wakil Ketua/Anggota	PKS P
3	Antonius Polli Ardyanoto, S.I.P.	Anggota	PKS P
4	Igung Purwandari, S.H.	Anggota	PKS P
5	PX. Wisnu Balidono Putra, S.H.	Anggota	PKS P
6	Sigit Wicaksono, S.Kom.	Anggota	NARDEEM
7	M. Hanani Widagdo Nugroho	Anggota	NARDEEM
8	Tri Waluyo Widodo, A.Md.	Anggota	PAN
9	Ahzaq Bankara Patria, S.I.P.	Anggota	PAN
10	Ridik Baruwani Permatasari, S.H.	Anggota	GERINDRA
11	Triyono Harti Kuncoro	Anggota	PKS
12	Burhanhy Nugroho	Anggota	PKS

KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA YOGYAKARTA


DANANG RUDIYATMOKO

Adapun dalam pansus pengawasan seringkali DPRD membentuk secara kondusional. Dalam artian bila ada kejadian ataupun kebijakan dalam beberapa hal. Seperti halnya ada hal yang sedikit mengegerkan, yakni

‘Relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Malioboro’. DPRD membuat pansus terkait hal ini. Dalam diskusi penulis disebutkan demikian:

“... Pansus pengawasan PKL malioboro. Apakah hanya urusan lapak? Kan tidak. Waktu pemain-pemain malioboro, yang mengantungkan hidupnya di Malioboro itu elemennya berapa? Ini kan harus diketahui. Kalau mereka kehilangan satu saja, efek dominone pie? Nah, nik wis pindah koyo ngono, mau ngak mereka dimintain retribusi? Bayar listrik, air bersih, kebersihan? Mau tidak? Kan pasti mereka menolak. Nah, suksesnya relokasi itu kalau ada jaminan pengeluaran mereka. Wong pendapatane rung mesti, wes ngerti-ngerti dijaluki. Kemudian, APBD-nya sudah dianggarkan belum untuk menjamin itu? Misalkan dengan PLN kerjasama listriknya sekian miliar untuk satu tahun, PDAM air bersihnya sekian miliar, kebersihan sampah dan lain sebagainya, retribusinya sekian. Nah, kalau ditanggung APBD, sudah dimasukan atau belum? Kan efek domino ini. Kemudian, orang-orang yang mengantungkan sektor informal yang terganggu, contohnya para pendorong gerobak PKL, yang sekali dorong sepuluh ribu rupiah. Ini kan perlu dicarikan solusi. Maka pansus tidak sekedar urusan lapak. Apakah cara pandangnya sama semua? Yo tak critakke iki lho. Efek dominonya, bagaimana pansus ini merekomendasikan konsekuensi dengan resiko yang ada? Karena sudah bertahun-tahun orang-orang ini penghasilan dari situ, jadi banyak hal”.

Paparan diatas menghantarkan kita pada bagaimana DPRD adalah pemerintah dalam sudut pandang ilmu pemerintahan. Pemerintah sebagai institusi yang dibentuk oleh kedaulatan rakyat. Kekuasaan dan kewenangan wakil rakyat Kota Yogyakarta dilembagakan dalam institusi yang bernama

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. Kedaulatan rakyat diartikan sebagai kepentingan rakyat yang diperjuangkan oleh DPRD Kota Yogyakarta. DPRD berjuang untuk hajat hidup orang banyak, milik rakyat, representasi rakyat, pejuang rakyat, ekspresi kedaulatan rakyat, dan penjaga kedaulatan rakyat.

C. Birokrasi Kota Yogyakarta

1. Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta

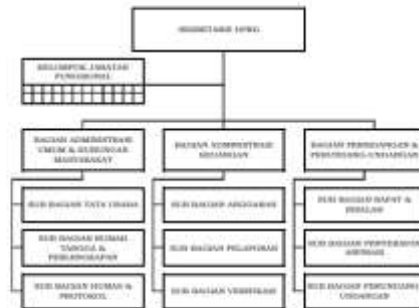
Sekretariat DPRD merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota Yogyakarta melalui Sekretaris Daerah. Munculnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2021 Tentang Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi menjadikan perombakan struktur yang ada di sekretariat DPRD Kota Yogyakarta. Dari peraturan tersebut diturunkan kembali dalam S.

Adapun stuktur organisasi dalam sekretariat DPRD dalam nomenklatur terbaru sebagai berikut:

Gambar 2.2

Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta

STRUKTUR ORGANISASI SEKRETARIAT DPRD KOTA YOGYAKARTA



WALIKOTA YOGYAKARTA,

ii

HARYADI SUVUTI

Sekretaris DPRD merupakan pimpinan sekretariat DPRD juga bertugas sebagai sekretaris Badan Anggaran (Banggar), Badan Musyawarah (Bamus), dan Badan Pembentukan Perda (Bapemperda). Dalam hal ini, sekretaris ialah non anggota. Jadi, sekretaris hanya memfasilitasi saja tugasnya. Tidak berhak untuk usul maupun turut memutuskan perihal setuju atau tidak setuju. Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta diangkat oleh Walikota atas persetujuan pimpinan DPRD setelah mendengar dari fraksi-fraksi di DPRD kota Yogyakarta. Adapun kesaksiannya seperti demikian:

“... dulu pak wali, karena dulu aturannya lelang ngih, dari eselon II ke eselon II B itu kan lelang. Saya dinyatakan lulus, tapi lulus itu belum bisa dilantik, karena ada aturan, baik di undang-undang 23 tentang pemerintahan daerah maupun di tata tertibnya dewan dan undang-undang yang mendasarinya, itu ada kalimat seperti itu. Setelah mendapatkan persetujuan pimpinan dewan. Jadi, pimpinan tiga harus setuju, setelah mendapat dari enam fraksi. Itu beratnya itu. Makannya saya dulu, pengalaman saja, perlu waktu 6 bulan

jaraknya daripada teman-teman yang lain. Teman-teman lain, ketika melamar eselon II, sudah lulus, langsung dilantik, saya harus nunggu 6 bulan baru dilantik. Nunggu, karena mekanisme disini”.

Bagian Administrasi Umum di Sekretariat DPRD memfasilitasi kebutuhan internal Sekretariat DPRD dan anggota DPRD. Di bagian ini terdapat tiga sub bagian. Yaitu, sub bagian umum dan kepegawaian, sub bagian keuangan, dan kelompok substansi perencanaan evaluasi dan pelaporan. Di sinilah rencana kerja internal yang nantinya dipadukan dengan rencana kerja DPRD diurus. Untuk urusan peminjaman fasilitas ruangan oleh rakyat, surat menyurat, dan membantu persiapan rapat, bagian inilah yang mempersiapkan. Khususnya untuk bagian internal Sekretariat DPRD sendiri, bahkan kunjungan kerja internal dan anggaran pelaksanaan bimbingan teknis anggota DPRD bagian ini yang mengurus. Penulis mendapat informasi dari hasil diskusi yang menyatakan demikian:

“... Kalau ditempat kami murni kunjungan internal sekretariat DPRD. Nanti plus ada anggaran pelaksanaan bimbingan teknis bapak-ibu anggota DPRD”.

Bagian Persidangan dan Perundang-undangan memfasilitasi anggota DPRD terutama dalam fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah (perda). Di sini terbagi lagi dalam tiga kelompok substansi yaitu kelompok substansi kajian perundang-undangan, persidangan dan risalah, humas dan protokol publikasi. Bagian ini memfasilitasi rapat-rapat anggota dewan, terutama menjadi notulensi dan menyiapkan beberapa materi. Seperti halnya

rapat paripurna, pembentukan peraturan daerah, dan panitia khusus. Sehingga, bagian ini erat kaitanya dengan Bapemperda, Badan Musyawarah, dan Panitia Khusus yang dibentuk oleh dewan. Sebagai contoh ada dipaparan diskusi penulis seperti demikian:

“... pansus disini dalam rangka pembahasan raperda dan non raperda. Yang sedang berjalan saat ini yang sedang berjalan itu, pansus tata tertib DPRD. Itu yang kami fasilitasi.”

Bagian Fasilitasi Penanganan dan Pengawasan merupakan bagian baru yang merupakan efek dari peraturan reformasi birokrasi. Isinya memang jabatan fungsional, seperti halnya kelompok substansi fasilitasi dan penganggaran, pengawasan, dan kerjasama dan aspirasi. Bagian inilah yang menjadi jantung dalam membantu para anggota DPRD, di sinilah fungsi *budgeting* dan pengawasan dikawal. Terutama dalam hal perencanaan anggaran pemerintah daerah. Kemudian, untuk pokok-pokok pikiran, reses jaring aspirasi dewan, permohonan audiensi juga bagian ini yang memfasilitasi. Hal ini disampaikan dalam kesempatan diskusi penulis, seperti demikian:

“... terkait dengan tugas pokok saya, terutama terkait dengan teman-teman disini, itu mengawal fungsi DPRD dalam menjalankan fungsi *budgeting*nya. Khusus dikelompok kami, di kelompok fasilitasi dan penganggaran ini mengawal fungsi *budgeting* dalam hal perencanaan anggaran pemerintah daerah”

Sekretariat DPRD pada intinya ialah bekerja untuk memfasilitasi DPRD, bertanggung jawab secara teknis kepada DPRD, secara administratif kepada Walikota Yogyakarta. Sekretariat berdiri untuk menjembatani antara DPRD dengan Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta. Sekretariat DPRD seringkali disebut ‘dua kaki’. Hal itu pun di konfirmasi dalam diskusi penulis dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Sekretariat DPRD:

“... Posisi kaki kami itu ada dua mas. Ada disebelah kaki ada di Pemkot, sebelah kaki lagi ada di Dewan. Berbeda dengan OPD - OPD yang ada di Pemkot. Mereka murni melaksanakan tugas dan fungsi untuk mendukung kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pak wali dan pak wawali. Tapi, kami kan dua-duannya. Kebijakan DPRD maupun kebijakan walikota dan wakil walikota itu harus kami fasilitasi”.

Secara nomenklatur dan sudut pandang dalam ilmu pemerintahan, sekretariat DPRD bukanlah sebagai pemerintah, melainkan sebagai negara lokal (daerah). Namun, birokrasi secara umum dalam ini sekretariat DPRD tak memungkiri akan diklaim ataupun berdiri seolah-olah menjadi pemerintah juga.

2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) merupakan lembaga teknis daerah dibidang perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Badan ini

mempunyai tugas pokok membantu Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang perencanaan pembangunan daerah. Adapun struktur organisasi Bappeda seperti dibawah ini:

Gambar 2.3
Struktur Organisasi Bappeda Kota Yogyakarta



Sumber: <https://bappeda.jogjakota.go.id/page/index/struktur-organisasi>

Bappeda dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta. Selain itu, untuk melaksanakan Perda tersebut, dikeluarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 116 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Jadi, segala mengenai tupoksi Bappeda telah diatur dalam Perwalkot ini.

Oleh karena Bappeda merupakan lembaga perencanaan pembangunan yang tugas pokoknya menyusun perencanaan pembangunan yang ada di

Kota Yogyakarta. Bappeda yang menyusun rencana jangka panjang, menengah, dan tahunan di Kota Yogyakarta. Bahkan, tema tahunan pembangunan juga Bappeda yang menyusun. Bappeda turut menyinkronkan visi-misi Walikota dan Wakil Walikota terpilih dalam dokumen Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dalam kesempatan diskusi bersama penulis seperti demikian:

“... Visi-misi kepala daerah itu kan betul-betul kita terjemahkan dalam dokumen RPJMD. Itukan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tentunya ada kampanye, janji-janji politik, nah visi misi ini yang ditawarkan ke masyarakat dan seterusnya kalau sudah menang menjadi tugas Bappeda juga untuk menyinkronkan ke dalam bentuk dokumen RPJMD nya”

Bappeda tidak sendirian dalam menyusun sebuah dokumen perencanaan, namun ada korelasi dan konsolidasi program dan kegiatan dengan kepala daerah, dewan, organisasi perangkat daerah (OPD), dan institusi di atas level daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah mengamanatkan empat pendekatan dalam perencanaan, yakni teknokratis, partisipatif, politis, atas-bawah dan bawah-atas.

Bappeda menyusun perencanaan pembangunan berdasarkan empat pendekatan diatas, sebagaimana dalam diskusi penulis disampaikan seperti demikian:

“...Untuk menyusun dokumen perencanaan itu, pendekatan yang dilakukan ada teknokratis. Teknokratis itu berdasarkan data-data, analisa data, kajian. Pendekatan yang kedua itu Politis, politis itu dewan. Kalau di RKPD itu ya pokok-pokok pikiran, ada dokumen RPJMD, jangka panjang itu kan ditetapkan juga dengan Perda. Artinya nik perda itu kan dua pihak antara eksekutif dan legislatif. Terus juga pendekatan berikutnya adalah Top Down-Bottom Up. Top down itu dari pusat, provinsi, dari atas lah. Ibarat pemerintah daerah atau pemerintah pusat, bentuknya mandat-mandat. Ooo kemiskinan kita mau kita turunkan, pertumbuhan kita mau sekian, itu kan dari pusat, provinsi ada arahan-arahan. Terus juga Partisipatif, itu dari bawah. Usulan musrenbang itu merupakan salah satu pendekatan yang dalam perencanaan harus kita dengar”

Bappeda dalam menyusun perencanaan terutama untuk perencanaan teknokratik memiliki data-data yang diperoleh dari Bappeda sendiri, bekerjasama dengan Dinas Komunikasi, Informasi, dan Persandian (Kominfo) Kota Yogyakarta, dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Yogyakarta untuk mengisi ketersediaan data, analisa, dan biasanya diperoleh dari apa yang dikeluarkan BPS dalam kanal ‘Yogyakarta Dalam Angka’. Data-data ini yang menjadi dasar untuk Bappeda menyusun dokumen perencanaan.

Bappeda dalam menyusun perencanaan dengan mekanisme partisipatif selalu menentukan apa yang disebut dengan ‘Tema Pembangunan’. Hal ini dilakukan supaya usulan masyarakat dapat diarahkan dan dibawa menuju ke ‘Tema Pembangunan’ yang telah disusun. Tema yang disusun dikonsultasikan dan juga disinkronisasikan dengan ‘Tema Pembangunan Provinsi maupun Pusat atau Nasional’. Dalam urusan ini ada forumnya tersendiri. Tidak cukup disitu untuk usulan politis juga diberikan ruang berdasarkan ‘Kamus Usulan’ yang telah disusun oleh Bappeda.

Dalam mekanisme politis dan atas-bawah dan bawah-atas, yang mana merupakan wilayah DPRD melalui pokok-pokok pikiran (Pokir) dan masyarakat sendiri melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang), Bappeda memberikan ruang berdasarkan ‘Kamus Usulan’ yang telah disusun. Berikut ini disajikan contoh kamus usulan seperti pada gambar dibawah ini.

Gambar 2.4

Kamus Usulan Musrenbang dan Pokok-Pokok Pikiran 2022



Sumber: Data Primer 2022

Berbagai ulasan diatas, mulai dari Pemerintah Daerah kota Yogyakarta, DPRD, Sekretariat DPRD, dan Bappeda, yang merupakan hasil dari penglihatan dan obrolan penulis dilapangan. Hal tersebut merupakan gambaran sederhana akan bagaimana keseharian yang ada di dua (2) lembaga politik dan dua (2) instansi di dunia pemerintahan. Oleh karena disebutkan menjadi konteks lokal pemerintah dan birokrasi kota Yogyakarta. Untuk selanjutnya, menjadi pengantar dalam uraian di bab selanjutnya.

BAB III

Relasi Kuasa Institusi Pemerintahan dengan Negara Lokal

Jabatan-jabatan dalam suatu departemen di Indonesia terdiri dari jabatan politik (non-karier) dan jabatan birokrasi (karier). Implikasinya adalah politisi-politisi yang memperoleh kekuasaan politik melalui pemilihan umum menempati jabatan politik sebagai pimpinan departemen, sedangkan jabatan di bawahnya seperti jabatan Sekjen, Dirjen dan Irjen dijabat oleh pegawai-pegawai profesional (birokrat karier) (Yudiatmaja, 2018: 14). Perbedaan antara jabatan politis dengan jabatan karir ini menyuguhkan akan bagaimana dinamika politik dan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Politik dan birokrasi dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah bagaikan satu kesatuan yang tak terpisahkan.

Konsep *governmentality* mengandaikan pemerintahan adalah seni (Yunanto, 2021). *Governmentality* mengajarkan bahwa setiap tempat dan kesempatan pasti mengandung relasi kuasa. Jadi, kekuasaan tidak terletak hanya pada Walikota, DPRD, ataupun pada orang yang paling tinggi dan nomor satu namun birokrat juga punya kekuasaan dan seterusnya. Kekuasaan itu bersifat menyebar dimana-mana dan dimiliki oleh siapapun. Seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak berdiri di ruang hampa, tapi berhubungan dengan pihak lain. Seperti halnya dengan politisi eksekutif (Walikota dan Wakil Walikota) dan politisi legislatif (DPRD).

Bab ini akan mendiskusikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selalu diwarnai dengan kehadiran tiga (3) institusi dengan yang corak berbeda, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pimpinan Daerah (Kepala Daerah dan Wakil), dan Birokrasi. Kerangka desentralisasi yang sudah berjalan bertahun-tahun dan diberi judul ‘Undang-Undang Pemerintahan Daerah’ memberikan warna akan bagaimana otonomi daerah dapat berjalan dengan tarikan oleh negara dan dorongan rakyat daerah. Relasi yang dibangun antara institusi politik dan negara ini turut serta menentukan hal apa yang akan dikerjakan untuk daerah dan melayani warga.

Dalam tiga institusi ini politik-demokrasi akan bertemu dengan administrasi-birokrasi. Penulis memahami politik-demokrasi sebagai buah bibir, hajat hidup orang banyak yang dikehendaki oleh rakyat kemudian dilembagakan, wujudnya di DPRD dan Kepala Daerah beserta Wakilnya. Sedangkan, administrasi-birokrasi dipahami sebagai manajemen, kedaulatan hukum, tata kelola, yang dijalankan oleh aparatur negara. Praktik yang sangat jelas dinamika ketiga lembaga ini berujung pada sebuah dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Empat pendekatan (teknokratis, partisipatif, politis, atas-bawah dan bawah-atas) dalam perencanaan pembangunan daerah pada ujungnya nanti akan berada dalam dokumen APBD.

Dokumen APBD ini adalah sebuah politik anggaran, dimana politik, administrasi, manajemen, tatakelola, hukum, dan lain sebagainya ada didalamnya. Heywood menyebutkan bahwa mempelajari proses politik seringkali berarti, dalam praktiknya, mempelajari birokrasi, sebuah bangunan besar dari para

pegawai negeri dan pejabat publik yang bertugas menjalankan kebijakan publik (Heywood, 2014: 621). Di bawah ini akan dijabarkan berbasis cerita lapangan bagaimana relasi antara ketiga lembaga tersebut dalam proses perencanaan pembangunan yang berujung pada penyusunan APBD:

A. Relasi DPRD – Birokrasi (Politisi vs Birokrat)

DPRD sebagai lembaga politik daerah yang mempunyai fungsi anggaran terwujud dalam peraturan daerah (Perda) mengenai APBD. Politik-demokrasi sebagai buah bibir, hajat hidup orang banyak yang diwujudkan DPRD berangkat dari perencanaan politis dalam wujud pokok-pokok pikiran DPRD yang nantinya akan menjadi bahan dalam penyusunan rancangan awal Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Disisi lain, ada administrasi-birokrasi yang berangkat dari perencanaan teknokratis, partisipatif, atas-bawah dan bawah-atas yang juga termuat dalam RKPD.

DPRD kota Yogyakarta memiliki Badan Anggaran yang selalu difasilitasi oleh Sekretariat DPRD kota Yogyakarta dalam menyusun dokumen APBD. Disisi lain Bappeda kota Yogyakarta juga aktif dalam menentukan arah pembangunan dalam setiap tahunnya. Diawali dari Bappeda merancang tema tahunan untuk mengarahkan prioritas yang hendak dibawa. Itupun dilakukan dengan konsultasi dan sinkronisasi dengan ‘tema pembangunan’ dengan daerah provinsi dan nasional. Hal ini dilakukan supaya usulan rakyat diarahkan menuju ke tema pembangunan. Dari sinilah menjadi penting, karena stuktur APBD dimulai dari tingkatan rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), kampung, hingga kelurahan.

Relasi yang dibangun antara DPRD dengan Bappeda dalam setiap tahunnya diawali pada bulan oktober – november untuk tahun anggaran berikutnya (N+1). Disini Bappeda sudah mempunyai dokumen perencanaan tematik dan kamus usulan yang tentunya teknokratis berisi data-data yang dimiliki Bappeda untuk diserahkan kepada DPRD. Bahkan, seringkali DPRD meminta bahan tersebut karena untuk dilakukan reses bulan november yang tujuannya menyampaikan usulan tematik dari eksekutif kepada konstituen sebelum Bappeda melakukan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), alhasil sudah ada bahan untuk pembahasan.

Dalam diskusi penulis disampaikan seperti demikian:

“... Teknokratis itu kan RPJMD nya kepala daerah. Reses di bulan November itu menentukan tematiknya untuk tahun N+1. Kalau kita nggak tau tematiknya, kita reses arep menyampaikan opo?. Kita menyampaikan dulu. Jadi, relasi antara pemerintah daerah dengan DPRD itu saya bangun akhir oktober atau awal november. Saya sudah ngoyak-ngoyak, ee... mana tematikmu. Kemudian, kamus pembangunanmu mana. Yang itu pasti teknokratis to. Aaa.. nih aku ra ndue data itu, bagaimana aku mensosialisasikan kepada masyarakat. Maka, reses bulan november ini adalah menyampaikan usulan tematik dari eksekutif kepada masyarakat sebelum musrenbang. Jadi sudah ada bahannya.”

DPRD mempunyai hasil reses yang dinamakan pikir DPRD, ini merupakan usulan politis yang dilakukan pada bulan januari. Pikir DPRD merupakan sesuatu yang legal, segala sesuatunya diatur dalam peraturan perundang-undangan, di Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 86 tahun 2017 juga disebutkan dalam menyusun rencana tahunan,

pokok-pokok pikiran DPRD itu akan selalu diakomodir atau mekanisme melalui perencanaan tahunan. Sedangkan daerah mempunyai dokumen hasil dari musrenbang, mulai dari tingkat kelurahan hingga kota.

Untuk pokok-pokok pikiran sendiri, sudah sejak tahun 2020 pikir DPRD dimasukkan ke dalam Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Ini dilakukan dalam rangka melaksanakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah. Hal ini juga didasari oleh kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan informasi pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam pasal 391 dan 395. Dalam konteks ini, pikir DPRD dikelola sendiri oleh anggota DPRD maupun dibantu oleh Sekretariat DPRD.

Dalam diskusi penulis dengan salah satu ASN di Sekretariat DPRD seperti demikian:

“... Gini, kalau SIPD sekarang itu kan yang mengelola kementerian dalam negeri to, nah jadi, di SIPD itu ada tinjauan tahapan verifikasi. Jadi, verifikasi itu empat. Bapak ibu anggota dewan memasukan usulan semuanya, terus sesuai dengan kamus usulan. Kan BAPPEDA dan OPD sudah menyusun kamus usulan, kemudian di verifikasi setwan, kemudian ke BAPPEDA, kemudian nanti ke OPD dikelola semuanya, kemudian ke TAPD. Yang pasti nanti usulan itu, kalau setwan dan BAPPEDA melewati, kami hanya melihat, apakah sudah sesuai dengan kamus usulannya, seperti itu. Ee tapi untuk mengurangi dan menambah itu bukan wewenang kami. Tapi, nanti di OPD akan di olah. Ooh, ini sesuai tidak dengan tema pembangunan. Misalnya saat ini kan sedang POKIR 2023, tema pembangunannya apa sih untuk 2023. Nanti, OPD yang mengelola itu, yang

lebih itung juga angkanya. Misalnya, pembangunan jalan, itu nanti OPD yang menghitung angkanya. OPD yang akan menghitung mengelola sesuai tidak anggarannya, kan mereka ada PAGU anggarannya. Untuk dewan kan tidak ada PAGU, usulkan sebanyak-banyaknya monggo. Nanti di OPD kan ada dananya sendiri kan, nanti mereka melihat, apakah usulan dewan itu sesuai tema pembangunan, ada anggarannya, kemudian diolah nanti, kemudian diteruskan ke TAPD. TAPD nanti yang melihat secara anggaran, cukup atau tidak.”

Mulai 2020, melalui akun Sekretaris Daerah membuat akun anggota DPRD berdasarkan informasi dari Sekretaris Dewan. Setelah akun dewan dibuat, para anggota dapat masuk dengan akun yang sudah dibuat melalui sistem tersebut. Dengan sistem inilah pokir diusulkan untuk menjadi pembahasan dalam rencana kerja (renja) OPD. Terkadang, sekretariat DPRD juga membantu dalam proses pengusulan pokir meskipun menggunakan akun anggota DPRD. Selain itu juga ada staff fraksi-fraksi yang membantu dalam memasukan pokir DPRD.

Dalam diskusi penulis disebutkan kembali seperti demikian:

“... bapak-ibu dewan itu kan istilahnya ada yang Gaptek, ada yang tau teknologi. Nah, yang gaptek gaptek ini, yang sepuh-sepuh, yang ngak ngikutin teknologi, pasti kan, ‘iki pie to mbak’”. ya sudah diajarkan lagi, biasanya saya akan masalahnya dimana sih, itu aja. Nanti saya terus beri arahan seperti itu, kemudian biasanya minta bantuan ke staff fraksi. Staff fraksi biasanya punya alatnya juga sih untuk, bagaimana menginput pokir. Staff fraksipun dapat ikut memberikan pendampingan seperti itu. Tapi nanti kalau staff fraksi kesulitan, bisa komunikasi ke saya. Kalau saya kesulitan, nanti saya komunikasikan ke BAPPEDA. Jadi, saya

akan selalu berkomunikasi dengan BAPPEDA terkait dengan Pokok-Pokok Pikiran.”

Dari sini, alurnya pokir DPRD menjadi panjang. Langkah awal, pokir diverifikasi oleh Sekretariat Dewan (Setwan), kemudian Bappeda, kemudian organisasi perangkat daerah (OPD), hingga terakhir nanti verifikasi dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Semua dilakukan dengan sistem yang ada didalamnya. Dalam proses ini Setwan hanya memvalidasi pokir. Bappeda turut mengolah yang disesuaikan dengan kamus usulannya. Kemudian, validasi OPD yang telah ditujukan oleh Bappeda. Terakhir validasi oleh TAPD dan nantinya akan melakukan rasionalisasi terhadap pokir DPRD.

Relasi yang dibangun setelah verifikasi pokir adalah relasi DPRD yang mempunyai komisi membahas rencana kerja (renja) OPD bersama mitra kerjanya, dalam hal ini birokrasi. Dalam forum renja OPD yang dilakukan pada bulan april ini mengawinkan keempat usulan (teknokratis, partisipatif, politis, top down-bottom up). Forum ini dijadikan oleh DPRD sebagai fungsi kontrol awal menuju penyusunan kinerja utama anggaran prioritas platform anggaran sementara (KUA-PPAS).

Ketika memasuki rancangan KUA-PPAS, ini menjadi titik bertemu TAPD dengan Banggar DPRD. TAPD merupakan tim yang mempunyai tugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD. TAPD dipimpin oleh Sekretaris Daerah (Sekda) Kota Yogyakarta yang anggota ada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Bagian

Hukum, dan Bagian Administrasi Pembangunan. TAPD ini pada intinya adalah wakil dari eksekutif yang musyawarah dengan Banggar yang dimiliki oleh DPRD. Banggar DPRD sendiri dipimpin oleh ketua DPRD dan beranggotakan beberapa ketua komisi dan anggota fraksi di DPRD.

Relasi yang dibangun antara TAPD dengan Banggar diawali dari penyusunan rancangan kinerja utama anggaran prioritas platform anggaran sementara (KUA-PPAS) pada bulan juni. KUA-PPAS intinya adalah sudah kesepakatan antara pemerintah kota Yogyakarta dengan DPRD mengenai kebijakan umum. Secara makronya kebijakan anggaran Pemda mau diarahkan kemana dan prioritasnya apa. TAPD nantinya akan membawa pengantar nota keuangan rancangan APBD untuk dipelajari oleh DPRD.

Setelah dari KUA – PPAS, nantinya TAPD bersama gerbong eksekutif menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD). RKA-SKPD yang berisi dokumen rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan SKPD digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD (RAPBD). TAPD yang sudah membawa dokumen RAPBD akan bertemu lagi dengan Banggar untuk penyampaian RAPBD. Dokumen RAPBD ini akan digodok oleh Banggar yang diteruskan oleh komisi-komisi dengan mitra kerjanya di rapat komisi, yakni OPD-OPD terkait.

Terkadang DPRD sendiri, dalam artian disini adalah anggota komisi tidak mencermati dokumen RPJP, RPJMD, dan RKP atau dokumen sebelumnya sebagai bahan dasar kontrol terhadap RAPBD. Hal ini disampaikan dalam kesempatan diskusi dengan penulis:

“... DPRD sering dikibulin dalam hal misalkan, kita sudah masuk dalam semua ini. Dalam perencanaan, nanti kan setelah, musrenbang tingkat kota, nanti kan ada forum renja OPD, dalam renja OPD itu geser lagi, bisa. Itu kan masing-masing OPD yang mengangarkan. Dimana kita kontrol? Ya pasti kan masing-masing OPD saat rapat kita tanya, pasti dijawabnya belum, padahal tanpa disadari, teman-teman di komisi itu, bisa menanyakan, renja OPDmu yang diajukan mana? 86 mengamankan renja OPD pake berita acaranya engga? Kan tinggal dilihat berita acaranya. Sopo sing ngusulke, sebagai fungsi kontrol awal menuju KUA-PPAS. Mereka itu menganggap kita ini kalau ora dong, pasti dikibulin aja. Hanya rapat kerja-rapat kerja aja, tapi tidak ada hasilnya. Itu yang harus di tredi.”

DPRD sendiri tidak pernah memotong ataupun memangkas anggaran yang diusulkan OPD dalam rapat kerja bersama komisi sebagai mitra kerja. Pemangkasan usulan dan anggaran atau bahasanya disebut sebagai rasionalisasi telah dilakukan oleh TAPD sebelum bertemu dengan Banggar DPRD. Selain itu, ada aturan yang juga membuat rasionalisasi tersebut. Hal ini disampaikan dalam kesempatan diskusi penulis, seperti demikian:

“... Anggaran OPD tidak pernah memangkas, yang mangkas buka kita. Yang mangkas pasti kebijakan pusat sebagai kudung mereka. Itu yang saya maksudkan, kawan-kawan saya ber empat puluh, kalau tidak ada masukan, nanti misalkan, bulan maret itu begitu udah selesai musrenbang. Itu kan satu bulan untuk OPD-OPD melakukan renja OPD, yang dituangkan dalam berita acara, nah berita acaranya tinggal meminta aja. Kalau kita ini selalu membawa dokumen, kita tinggal mencocokkan saja, meskipun tidak ada angkanya, kita bisa melihat, iki wes mlebu, iki wes mlebu. Ini ora mlebu,

kenapa kok ora di lebokke? Kita kan tau. Pokir, berita dokumen renja OPD, dan RKP sebagai bahan KUA PPAS.”

Setelah dari sini, dilanjutkan paripurna RAPBD yang dilakukan oleh DPRD dengan Kepala Daerah. Kemudian, kepala daerah mengirimkan rancangan Perda APBD dan penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dicermati. Setelah dicermati dan dievaluasi, DPRD akan membuat keputusan penyempurnaan rancangan Perda APBD kepada Gubernur. Setelah itu penetapan Perda APBD dan disampaikan kepada Gubernur.

Interaksi yang dibangun dari DPRD dengan Birokrasi disini penulis menyebutnya relasi teknokratis-kompromis. Teknokratis dengan kuasa data yang dimiliki oleh birokrasi, berjalan dan berlindung memakai sebuah aturan. Disini manajemen, tata kelola, kedaulatan hukum, sangat ciamik berjalan (administratif – birokratis). Sementara DPRD yang mau tidak mau, suka tidak suka, wajib mengikuti proses administratif yang termuat dalam UU 23/2014 beserta turunannya, hajat hidup orang banyak (politik) dapat masuk dan terlaksana dalam sebuah sistem yang dijalankan oleh birokrasi lokal.

B. Relasi DPRD - Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta (Politis vs Politisi)

Relasi antara DPRD dengan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta dibangun atas dasar sesama lembaga politik yang bertanggung jawab kepada rakyat di Kota Yogyakarta. Dalam nomenklatur Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jelas disebutkan bahwa

DPRD dan Kepala Daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dalam fungsi anggaran, perundang-undangan, dan pengawasan. Kepala Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Sebagai sesama unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berasal dari pilihan rakyat yang artinya sesama lembaga politik daerah tentunya memiliki *power politic* atau legitimasi yang tidak hanya sekedar angka pada saat pemilihan. Namun, ada nilai politik yang mendasari dalam proses perencanaan, penganggaran, dan eksekusi untuk warga. Meskipun berangkat dari latar belakang kendaraan politik yang berbeda, DPRD dengan Kepala Daerah ini menjadi titik bertemu antara politisi dengan politisi atau sesama elemen politik-demokrasi.

Pada dasarnya hajat hidup orang banyak yang dimaknai oleh kedua lembaga ini mempunyai dua jalur yang berbeda. Pimpinan daerah melalui janji kampanye yang di tuangkan dalam RPJMD yang kemudian dalam tema pembangunan RKPD. DPRD dalam pikir yang di jaring dalam reses tiap tahun. Disini, untuk pokok-pokok pikiran dan usulan masyarakat dalam musrenbang yang sudah bertema sesuai tema pembangunan gap nya tidak jauh. Karena kepala daerah meminta DPRD, khususnya untuk pikir mengikuti tema tahunan yang dibuat.

Dalam diskusi penulis disampaikan seperti demikian:

“...Sejauh ini, saya sudah minta bahwa jangan sampai pokir dengan ini itu berbeda jauh. Karena kalau pokirnya itu berbeda jauh, itu anggarannya cukup besar. Ketika dewan juga mengajukan pokir juga anggaran, dan kita tidak ada komunikasi, kita anggarannya jadi membengkak. Anggaran membengkak ini kan pokirnya harus mengikuti tema pembangunan tahunan. Kalau ini tidak mengikuti tema tahunan kan jadi masalah. Pemerintah kota sudah mengajukan tema tahunan, DPRD juga mengajukan, ini nanti susah di klopkan. Membengkak anggarannya. Padahal anggaran kota terbatas. Nah, makannya kami sering komunikasi akan bagaimana pokir dengan tema tahunan dan program yang disusun dari musrenbang ini juga tidak terlalu banyak yang berbeda sasarannya.”

Jarang disadari bahwa di DPRD adalah ruang dimana perencanaan teknokratis, politis, *top down* dan *bottom up* diselaraskan. Walikota maupun Wakil Walikota Yogyakarta tidak pernah melakukan tawar-menawar secara langsung dengan DPRD, melainkan ada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Meskipun begitu, tidak serta merta Walikota maupun Wakil Walikota tidak mengetahui sepenuhnya pembahasan antara DPRD dengan TAPD. Seperti halnya yang disampaikan dalam diskusi penulis:

“...Kalau saya kadang-kadang tik tok dengan DPRD. Pertama, program dan anggaran itu pertama kan prioritas pada pemerintah dan birokrasi. Karena merekalah yang kemudian menyerap masukan-masukan masyarakat, kemudian dirumuskan menjadi rancangan anggaran daerah, sehingga ini menjadi penting. Bagaimana kita ini mengukur di tingkat kota. Itu tadi, dari usulan-usulan, kemudian dimasukkan oleh teman-teman OPD ini, mana yang

mengikuti program tahunan kita. Program tahunan inilah yang akan kami eksekusi. Jadi, sebelum pertemuan dengan DPRD pun kami akan bawa slide. Jadi, memotong sejumlah program dan kegiatan yang tidak sesuai.”

Yang terjadi di lapangan, memang lebih sering TAPD yang berjibaku dengan DPRD. Berjibaku diartikan sebagai musyawarah urusan anggaran perencanaan pembangunan untuk satu tahun. Hal senada disampaikan DPRD pada sesi diskusi bersama penulis:

“...Saya tidak pernah dengan walikota. Komunikasinya sama TAPD saja. Karena belum tentu kepala daerah itu mengetahui. Sama wakilnya juga sama aja. Belum tentu teknis-teknis seperti ini mengetahui. Karena mereka konsentrasinya pada posisi bagaimana melaksanakan RPJMD-nya saja. Ketika tanda tangan nota kesepakatan, itu kan TAPD menyerahkan ke walikota saja. Tapi teknisnya TAPD yang ngerti, dinamika teknisnya kan TAPD. Meskipun hubungannya kita pemerintah legislatif dengan eksekutif.”

Mulai dari KUA – PPAS seperti yang dijadwalkan pada Permendagri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022, rancangan KUA-PPAS diberikan oleh TAPD kepada DPRD. Nota kesepakatan pun ditanda tangani di tempat yang berbeda. Artinya, berkas yang ditanda tangani DPRD dahulu kemudian dibawa TAPD untuk ditanda tangani oleh Walikota. Begitupun juga dalam penyampaian rancangan peraturan daerah (Raperda) APBD.

Dalam konteks ini DPRD yang mempunyai fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD yang diajukan oleh Walikota. Di

persetujuan bersama inilah Walikota dan Wakil Walikota bertemu langsung DPRD di ruang rapat paripurna DPRD kota Yogyakarta. Pertemuan yang dilakukan secara langsung hanya sebatas formalitas dan simbolik saja. Dalam diskusi bersama penulis, disebutkan:

“...Paripurna sebenarnya formalitas. Tapi yang sebenarnya terjadi adalah apa yang sebelumnya. Sidang sidang umumnya di daerah itu formalitas. Tetapi rapat-rapat itu kan yang tidak pernah. Kalau sidang resmi itu formalitas, karena sudah selesai semuanya. Kalaupun ada persoalan, biasanya politis. Tetapi, kalau birokratis administratif anggaran dan segala macam itu biasanya selesai sebelum sidang. Kalau masih ada yang belum sesuai antara dewan dengan pemerintah, ya itu tadi kalau pak sekda tidak selesai berarti kepala daerah yang turun.”

Dari ulasan ini, penulis menyebutnya sebagai relasi politis – teknokratis. Politik demokrasi sebagai hajat hidup orang banyak yang kompromiskan, dilakukan dalam mekanisme teknokratis yang kental akan manajemen, tata kelola, dan kedaulatan hukum yang kemudian dimasukkan dalam kerangka politik anggaran (APBD). Ditambah lagi, sebuah pernyataan dalam kesempatan diskusi penulis di DPRD, seperti demikian:

“... Makannya kesempatan saya masuk ke wilayah itu, sudah tercetus oleh TAPD. TAPD sampai sekarang itu, luwih enak sekeco diskusi sama njenengan (pak ketua DPRD).karena saya kalau sama TAPD itu katanya, melihat fenomena seperti ini, potensi pendapatanmu piro, saya nekan bargainingnya, jangan naikkan dulu pajak-pajak daerah. Nik mung ngunggahke ki gampang mas, tapi inovasimu opo iki? Gitu, nah bisa ngak berinovasi menurunkan anggaran dari APBN. Itu kan yang dilakukan, kepala-kepala daerah yang mau berpikir kesana kan tidak banyak. Artinya kalau sudah masuk di biyai APBN, itu PAD bukan? Kan termasuk disini sebagai penerimaan,

meskipun in out, tanpa harus menaikkan pajak dari PEMDA.”

C. Relasi Pemerintah Daerah – Birokrasi (Politisi – Birokrat)

Walikota beserta wakilnya dan birokrasi berada dalam satu gerbong yang sama namun duduk ditempat yang berbeda. Jadi, di eksekutif daerah pemandangannya tidak hanya kepala daerah, namun gerbongnya adalah OPD-OPD, Bappeda, dan Sekda. Disinilah ada pertemuan antara politik-demokrasi yang dibawa oleh kepala daerah beserta wakil dengan administrasi-birokrasi yang berada ditangan para ASN. Bagi pimpinan daerah, hajat hidup orang banyak merupakan janji kampanye yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Relasi yang dibangun oleh walikota dan wakil walikota pada saat pertama kali menjabat sebagai pimpinan daerah dengan birokrasi di kota Yogyakarta melalui dokumen RPJMD. Birokrasi dalam hal ini Bappeda yang berupaya menerjemahkan RPJMD pimpinan daerah. Upaya penerjemahan ini adalah administrasi-birokrasi, karena dalam menerjemahkan tentunya juga berpedoman pada RPJMD provinsi DIY, Rancangan Tata Ruang Wilayah kota Yogyakarta (RTRW), dan RPJMD kabupaten disekitar kota Yogyakarta.

Dalam hal ini, pimpinan daerah kota Yogyakarta tak jarang turut berurusan dengan hal teknis. Pimpinan daerah kota Yogyakarta sadar kalau hanya bekerja kontrak selama 5 tahunan sekali, sangat berbeda dengan ASN yang dapat berpuluh-puluh tahun. Perbedaan tanggung jawab dan ide membuat dinamika tersendiri yang kerap terjadi di lapangan. Diawali dari tugas pokok

Bappeda yang menyusun perencanaan jangka panjang, menengah, dan tahunan. Bappeda menyinkronkan visi-misi walikota dan wakil terpilih kedalam bentuk dokumen RPJMD. Visi-misi diturunkan dari visi kata kuncinya apa, lalu dikaitkan dengan misi, setiap misi diterjemahkan dalam ukuran-ukuran capaian sasaran pembangunan level kota, yang nantinya akan digarap oleh OPD.

Ada dua hal yang dilakukan pemerintah kota Yogyakarta dalam mendongkrak peran birokrasi. *Pertama*, pimpinan daerah kota Yogyakarta sangat menyukai dan berbasis data, jadi apapun yang akan dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta selama 5 tahun bekerja basisnya adalah sebuah data. RPJMD yang dimiliki oleh pimpinan daerah mempunyai tema yang berbeda-beda tiap tahunnya, OPD selalu diminta menghadirkan kontribusinya dalam tiap tahun tersebut. *Kedua*, OPD selalu didorong untuk mengikuti lomba guna mengetahui sejauh mana kinerja OPD di lingkungan pemerintah kota Yogyakarta.

Hal tersebut disampaikan dalam diskusi bersama penulis, seperti demikian:

“... Yaa harus memahami, kita harus pahami temen-temen birokrasi. Jadi, saya karena selalu berbasis data. Apa to kesalahan OPD ini, apa to kesalahan OPD ini, saya tanya program kamu 5 tahun terakhir itu apa saja? Hasilnya apa? Kenapa kok miskin? Saya hanya tunjukan, karena data dari mereka? Karena kamu hanya copy paste. Kamu gak pernah berpikir. Mungkin program di tahun pertama, kedua, dan ketiga ga ada bedanya. Cuma beda angkanya. Itu copy paste. Nah, saya sangat anti. Satu, kita punya RPJMD, setiap tahun temannya beda-beda. Anda harus menjelaskan kontribusi OPD anda untuk setiap tahun. Yang pertama mungkin untuk pembangunan

infrastruktur untuk peningkatan pendapatan masyarakat. Arahnya tahun ini berarti infrastruktur. Tahun berikutnya, penguatan SDM. Berarti semua. SDM yang mana? SDM untuk saya pemberdayaan masyarakat. Jadi, setiap tahun harus berubah. Kita punya tema 5 tahunan RPJMD. Kita punya RKP yang tahunan untuk mencapai RPJMD. Otomatis tidak ada copy paste lagi. Yang kedua, saya selalu mendorong kalau ada lomba atau awarding itu kita harus ikut tapi tidak harus mencari menang. Saya Cuma mau menunjukkan kalau cara kerjanya benar. Alhamdulillah, setiap penghargaan kita menang. Itu artinya seluruh OPD saya minta ikut. Untuk ngukur kamu itu jane bener opo ora. Nah itu makannya kita membuat itu untuk semuanya mas. Sebenarnya muara utama adalah kita harus memanage tentang stick and carrot birokrasi. Digebuk atau di kek i wortel. Ada prestasi kita kasih wortel, kalau tidak prestasi kita kasih stick.”

Pimpinan daerah dengan OPD rutin melakukan pertemuan yang disebut dengan ‘Rapotan’ selama 4 bulan sekali dalam setahun. Di caturwulan pertama, dilakukan yang namanya ‘*starting*’, forum ini sebagai upaya penyatuan kerangka kerja atau kompromis yang dilakukan untuk mengetahui ‘sebetulnya yang dilakukan itu apa’. Caturwulan kedua, dilakukan sebuah evaluasi atas ‘apa yang telah dilakukan’. Caturwulan ketiga, dilakukan sebuah evaluasi besar-besaran supaya dalam tahun berikutnya mencapai sebuah target yang ditentukan, jikalau dalam pandangan pemerintah kota dipahami sebagai serapan.

Sebagai bahan perencanaan tahunan atau kontribusi dari OPD, Bappeda menghadirkan kamus usulan yang diambil dari data-data tahunan untuk mengarahkan beberapa usulan dan memudahkan proses verifikasi dalam SIPD. Kamus usulan juga ditunjukkan kepada pimpinan daerah yang turut serta

mendampingi dilapangan. Kamus usulan ini diketahui oleh walikota. Dalam diskusi penulis dengan salah satu ASN disampaikan seperti dibawah ini:

“... Karena kita pasti kirimkan. Apalagi, beliau-beliau juga ikut mendampingi ke wilayah. Meskipun, barangkali tidak untuk dihafal secara teknisnya. Tapi, secara umum gatkke lah. Oooo seperti ini. Apa yang dilakukan perangkat daerah dengan kebutuhan yang ada di masyarakat.”

Untuk mengkontrol kinerja OPD, pimpinan daerah memiliki SIM Pemberdayaan. SIM ini dihadirkan guna memonitor agar supaya program inovasi dari OPD untuk masyarakat tidak hanya berisi data tunggal, melainkan sasaran tunggal. Ini juga mencegah beberapa program yang sering dilakukan copy paste. Hal ini disampaikan dalam diskusi bersama penulis:

“... Karena saya minta besok lagi sasaran harus jelas. Engga lu lagi lu lagi. Karena saya punya SIM pemberdayaan. Inilah orang miskin yang harus diberi intervensi pelatihan dan lain sebagainya. Yang kedua, harus ada roadmap setelah pelatihan ini nanti pelatihan ini dan seterusnya, sampai benar-benar setiap orang harus diproyeksikan dia harus selesai kegiatan 1 atau 2 tahun untuk menyelesaikan. Apa yang dikatakan masnya tadi, ya dia tidak berfikir lagi. Karena, program begini saja sudah jalan kok. Dia tidak pernah berfikir kalau program ini dapat mengakibatkan pengentasan kemiskinan. nah, kalau saya yang hanya 5 tahun, harus ada sesuatu noh. Mereka ini gak pernah berpikir wong saya masih 20 -25 tahun. Dia gak akan pernah berpikir dalam waktu pendek harus berbuat apa. Saya dalam waktu 5 tahun harus mengentaskan kemiskinan, bangun ini, bangun itu. Makanya kalau kepala daerah yang hanya memerintah, banyak yang kemudian berhenti disitu. Anggaran banyak, tapi tadi programnya sama sasarannya sama, 5 tahun ya itu terus. Sehingga tidak pernah maju. Tidak pernah ada peningkatan angka kemiskinan yang semakin turun. Kalau saya hanya 5 tahun, saya harus pegang. Satu tahun pertama selesai. Apa target tahun kedua, tahun ketiga, empat dan lima. Dengan segala risikonya.”

Relasi yang dibangun antara pimpinan daerah dengan birokrasi dalam hal penganggaran disini adalah TAPD. TAPD yang menyiapkan seluruh isi rancangan KUA-PPAS menggunakan data dan informasi kebijakan anggaran yang ada dalam RKPD. Jadi, sebelum TAPD bertemu dengan Banggar DPRD, TAPD menyerahkan berkas dokumen KUA-PPAS kepada pimpinan daerah untuk dicermati. Bila tidak sesuai, maka berkas diminta untuk diperbaiki, baru ditanda tangani Walikota. Dalam dinamikanya juga antara TAPD dengan Banggar, pimpinan daerah turut mengetahuinya.

Dari sini dapat diketahui bahwa relasi yang dibangun antara pimpinan daerah dengan birokrasi di kota Yogyakarta dengan bertemunya politik-demokrasi dengan administrasi-birokrasi adalah teknokratis-kompromis. Penulis menyebut teknokratis-kompromis karena relasi yang dibangun berdasarkan kudung aturan, data, dan informasi yang dikonsolidasikan. Pimpinan daerah dapat mengamankan birokrasi dengan *money follow program* yang berimplikasi pada *reward* dan tunjangan perbaikan penghasilan (TPP).

D. Relasi Birokrasi dengan Birokrasi (Birokrat-Birokrat)

Birokrasi dengan birokrasi merupakan gerbong besar dalam eksekutif di daerah. Perencanaan dibawah pengaruh besar Bappeda, sedangkan penganggaran nantinya ada di TAPD yang Bappeda juga didalamnya. Relasi antar birokrasi ini merupakan saling bertemunya administrasi-birokrasi.

Diawali susunan perencanaan yang dilakukan oleh Bappeda dirancang secara teknokratik. Rancangan teknokratik yang banyak berisi data-data disusun oleh Bappeda yang bekerjasama dengan Dinas Komunikasi, Informasi, dan Persandian (Kominfo) Kota Yogyakarta.

Dalam prosesnya Kominfo mengundang OPD-OPD untuk mengisi data-data yang nantinya data tersebut dianalisa. Dari OPD-OPD juga bekerjasama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) kota Yogyakarta untuk melakukan pendataan. Bisa jadi, data-datanya keluar di dalam ‘Yogyakarta Dalam Angka’ yang setiap tahun dikeluarkan oleh BPS. Hal ini dilakukan untuk membuat sebuah perencanaan yang bersumber dari pendekatan teknokratik.

Perencanaan yang bersumber dari pendekatan partisipatif, Bappeda membuat kamus usulan yang juga bekerjasama dengan OPD-OPD terkait. Kamus usulan ini merupakan satu hal yang memuat dua kepentingan, yakni untuk musrebang dengan pokir DPRD. Jadi, OPD-OPD yang ada hubungannya di wilayah di undang, mana yang akan ditawarkan. Ini dilakukan supaya gap antara musrenbang dan pokir semakin lama semakin rendah. Selain itu, kamus usulan juga membantu dalam SIPD untuk usulan akan lari ke OPD-OPD terkait. Apa yang sudah direncanakan OPD untuk satu tahun kedepan akan sejalan dengan usulan masyarakat.

Perencanaan yang bersumber dari *bottom up* dan *top down* diawali dari tema pembangunan disusun oleh Bappeda. Tema pembangunan ini dikonsultasikan dan disinkronisasikan dengan tema pembangunan provinsi dan nasional. Tema pembangunan menjadi kunci prioritas apa yang hendak

dibawa dan diarahkan dalam satu tahun anggaran. Tema pembangunan diturunkan kembali menjadi program yang nantinya diakomodir dan dipetakan jalannya pada kamus usulan yang juga dibuat oleh Bappeda.

Dalam hal penganggaran, disini RKPD sebagai rencana tahunan, Bappeda mengetahui pendapatannya terlebih dahulu, kemudian belanja berapa, yang nantinya usulan dari perangkat daerah ditotal lalu disinkronkan. Karena, seluruh usulan OPD tidak mungkin semua diakomodir. Koordinator bagian keuangan ini adalah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). BPKAD mengkoordinasikan tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemudian, ada koordinator dari pusat dan provinsi, dari sini Bappeda dapat memprediksi pendapatan dan belanja OPD nanti disesuaikan. Maka dari itu Bappeda menetapkan 'Pagu' Anggaran untuk OPD-OPD. Hal ini disampaikan dalam diskusi bersama penulis, seperti dibawah ini:

“... Gini, jadi saat menyusun RKPD rencana tahunan itu. RKPD itu bappeda kan harus mengetahui pendapatannya terlebih dahulu, pendapatannya berapa ya kayak rumah tangga. Pendapatannya berapa terus nanti belanja berapa. Kemudian artinya usulan dari perangkat daerah itu totalnya berapa. Itu yang disinkronkan. Kalau pendapatannya tinggi ya di akomodasi lah semuanya. Gak mungkin lah semua usulan OPD diakomodir kalau secara pendapatannya memang gak bisa. Pendapatan ini ada dari pendapatan asli daerah. Ini koordinatornya di BPKAD di keuangan. Yang mengkoordinasikan tentang PADnya. Terus ada koordinator dari pusat, provinsi, itu bisa kita prediksi atau asumsikan pendapatan dari sana. Ketika pendapatan ini sudah ada, belanja OPD ini yang harus menyesuaikan. Kayak rumah tangga. Kalau pendapatannya 5 juta, ya pengeluarannya jangan lebih dari itu. Kalau lebih sedikit, ya nanti ada sumber simpanan tahun kemarin yang masih ada. Sehingga, disesuaikan seperti itu. Jadi koridornya struktur APBD itu selalu ada.

Artinya tidak kita lepas, hanya, kadang kan OPD anu hanya kok di PAGU di PAGU di PAGU. Sebenarnya kita kan menyesuaikan kondisi keuangan. PAGU itu bukan harga mati harus sekian-sekian, sak klek. Tapi ada diskusi di forum desk itu yang benar-benar memang penting dan seterusnya. itu di prioritaskan. Tapi, kalau itu monoton, kemarin sudah dilakukan kemudian dilakukan lagi dan seterusnya dan seterusnya, nah itu memang menjadi bagian yang tidak prioritas. Ini kan sesuatu yang baru ya. Tiap tahun kita melakukan hal seperti ini. Sehingga, menurut saya sudah menjadi. Apa yaa... sudah tau lah OPD mana nik gelem ngrasakke itu “kroso”. Mana yang penting mana yang harus prioritas itu sebenarnya kerasa kayak gitu. Yaa hanya kedetailan pencermatan aja yang kayak gitu. Ini dilakukan agar supaya, usulan kegiatan yang dilakukan perangkat daerah itu betul-betul yang bermanfaat untuk masyarakat, tidak boros dan seterusnya. karena pandemi ini bagaimanapun berdampak pada pendapatan, jadi kita harus berhemat seperti itu. Menyinkronkan kembali apa-apa yang menjadi prioritas untuk pembangunan di kota.”

Urusan anggaran di birokrasi ini terhimpun dalam TAPD. Jadi, hasil dari musrenbang dan reses yang dihimpun oleh OPD dan DPRD, yang kemudian dianggarkan oleh OPD akan diteliti kembali oleh Bappeda dan TAPD, itupun dikonsultasikan juga ke provinsi. Forum mengawinkan usulan dari musrenbang, pikir, teknokratis, bottom up-top down ada pada rencana kerja (Renja) OPD. Dalam forum inilah OPD-OPD mulai menganggarkan beberapa program yang nantinya akan dibahas dengan Bappeda dan TAPD lalu komisi di DPRD.

Bersama Bappeda dan OPD bertemu di forum desk yang berisi pencermatann renja setiap OPD. Disinilah yang sering terjadi proses penggodokan renja OPD atau yang lebih sering disebut dengan rasionalisasi.

Rasionalisasi ini pada intinya adalah memangkas berbagai program dan kegiatan yang diajukan oleh OPD. Selain itu ada juga forum konsultasi yang dilakukan dengan provinsi, disini juga terjadi penggodokan kembali sebelum TAPD bertemu dengan Banggar DPRD.

Dalam diskusi bersama seorang ASN disampaikan seperti dibawah ini:

“... Yaa, karena mereka selaku institusi perencana to mas, mereka menyinkronkan usulan-usulan dari masing-masing OPD. Termasuk dari Pemda maupun Pokir Dewan. BAPPEDA nanti yang ngeplot-ngeplot. Kan gak semua dari Pokir dewan akan diakomodir mas. Karena semua ini tergantung Budget yang ada. ..., Hayo sering, sering. Yang namanya rasionalisasi itu lho. Yang tadinya misalnya kunjungan kerja dewannya 10x dipotong 7x. termasuk nanti pembelian aset-aset, misalnya yang kita usulkan. Misalnkkan kita mau pembelian kendaraan dinas roda dua, karena mungkin kami merasa kendaraanya sudah uzur-uzur, mau kami perbarui lagi. Kita usulkan lima, ternyata disetujui 3. namanya rasionalisasi begitu.”

Disisi lain, pemangkasan juga tidak dilakukan oleh Bappeda maupun TAPD, melainkan oleh pemerintah daerah provinsi. Hal ini disampaikan oleh seorang ASN dalam diskusi bersama penulis:

“... Yo penakke disini, ga ada yang berani ngurangi eksekutif. Daripada ngolek molo, dijarke wae, sak senenge wae, ngono mas. Sing ngurangi provinsi mas, sorry. TAPD blas ora ngurangi.”

Setelah TAPD bertemu dengan Banggar, terutama setelah dokumen KUA – PPAS, maka ada forum RKA-SKPD. Forum yang didasari oleh surat edaran Walikota ini merupakan forum musyawarah yang menghasilkan dokumen

perencanaan penganggaran yang telah tertuang rencana pendapatan, belanja program dan kegiatan perangkat daerah, dan pembiayaannya sebagai dasar penyusunan APBD. Kemudian, diteliti dan dicermati kembali oleh TAPD. Dari sini nantinya akan diserahkan oleh Walikota untuk diketahui sebelum disampaikan kepada DPRD.

Relasi yang terbentuk antara birokrasi dengan birokrasi diatas, penulis menyebutnya sebagai politis-teknokratis. Meskipun diawal disebutkan sebagai saling bertemunya administrasi-birokrasi, namun substansi pembahasan dalam pertemuan antar OPD-OPD adalah pembahasan hajat hidup orang banyak yang direncanakan. Dokumen usulan-usulan melalui musrenbang yang diarahkan bagaimanapun adalah hajat hidup orang banyak, begitupun anggaran-anggaran yang direncanakan. Masing-masing perencanaan dan penganggaran yang disusun dalam forum renja OPD sebelum bertemu dengan komisi di DPRD sebagai mitra kerja adalah forum pembahasan politik-demokrasi.

Pembahasan politik-demokrasi yang dilakukan oleh birokrasi merupakan tanggung jawab negara dalam mewujudkan tujuannya seperti halnya dalam pembukaan undang-undang dasar 1945, meskipun dalam kerangka administrasi-birokrasi. Ditambah dengan paradigma *money follow program*, bagaimanapun rasionaliasi politik-demokrasi yang dilakukan dengan mekanisme administrasi-birokrasi diwujudkan dengan hal kompromis.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menempatkan DPRD, Kepala Daerah, dan birokrasi lokal sebagai penyelenggara pemerintah daerah. Dalam hal ini, tentunya posisi DPRD dengan Kepala Daerah dapat dikatakan sebagai mitra kerja (Fitri, 2015: 10). Sebagai mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tentunya memiliki dinamika dalam relasinya. Dalam pola relasi tersebut, tentunya tidak selalu baik, tetapi kadang-kadang juga mengalami ketegangan. Ketegangan muncul karena memang perbedaan cara pandang dalam menghadirkan daerah untuk warga lokal.

Dari paparan diatas, meskipun hanya pada ruang lingkup perencanaan dan penganggaran yang ujungnya pada dokumen APBD, kita ketahui dalam interaksi antara politik-demokrasi dengan administrasi birokrasi ada teknokratis-kompromis (politisi vs birokrat), politis-teknokratis (politisi vs politisi), dan politis-kompromis (birokrat vs birokrat). Tentunya dalam ketiga bentuk relasi tersebut ada sebuah kuasa yang dimiliki oleh peranan yang secara tidak langsung mendominasi. Seperti diawal disampaikan bahwa kekuasaan menyebar dimana-mana. Kuasa dalam hal ini menjadi bahan lanjutan yang akan lulas dalam bab selanjutnya.

BAB VI

PENUTUP

A. Pemerintahan Semi Pemerintah (Kesimpulan)

Warisan politik masa lalu (korporatisme, integralisme, otokratisme, birokratisme, patrimonialisme) ternyata masih tetap bertahan membentuk formasi dan watak negara, meski arus demokratisasi dan desentralisasi bergulir di Indonesia. Praktek politik-birokratik yang merupakan warisan kolonial menjadikan Indonesia sebagai negara administratif, pegawai, dan birokratik. Birokrasi bukan menjadi negara yang dikendalikan oleh pemerintah, justru birokrasi menjadi pemerintah. Pada masa orde baru, praktek politik-birokratik justru semakin jadi, birokrasi melestarikan kekuasaannya sendiri, yang kemudian menjadi mesin mobilisasi bagi rezim orde baru yang berkuasa.

Meskipun orde reformasi telah berjalan dan menghasilkan demokrasi, tetapi politik-birokratik masih dipraktekan oleh birokrasi. Cita-cita demokrasi ternyata tidak terbentuk sepenuhnya, melainkan praktek politik-birokratik tetap bertahan dan berubah bentuk menjalar ke seluruh ruang. Ini menandakan bahwa birokrasi memang negara yang nyata, birokrasilah yang menjadi pemerintah. Seperti halnya yang dikatakan Mas'ud Said, birokrasi harus fleksibel dan kontekstual sesuai dengan tuntutan realitas yang dihadapinya (Said, 2007: 135).

Berdasarkan penelitian di kota Yogyakarta menunjukkan perubahan praktek politik-birokratik dan memiliki karakteristik berbeda dari sebelumnya.

Pertama, politik-birokratik di daerah terbentuk melalui interaksi antara politisi-birokrat, politisi-politisi, dan birokrat-birokrat. Interaksi antara politisi dengan birokrat berlangsung secara teknokratis-kompromis, kehendak politik yang dibawa DPRD maupun Pemerintah bergantung pada apa yang dimiliki oleh birokrat, seperti data dan informasi, management, tata kelola, dan kedaulatan hukum. Sehingga, kehendak politik wajib dikompromiskan mengikuti kehendak administrasi-birokrasi, ditambah lagi dengan pemberian *reward* supaya menjadi sebuah program.

Interaksi antar politisi berlangsung secara politis-teknokratis. Pemerintah dan DPRD jarang sekali tik-tok secara politis, melainkan hanya mengikuti prosedural aturan dalam pembahasan hajat hidup orang banyak. Pemerintah yang condong berpihak dengan birokrasi karena satu kesatuan sebagai eksekutor, kemudian mengesampingkan DPRD sebagai sesama elemen politik-demokrasi dan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD tidak dilihat sebagai ruangan pembicaraan hajat hidup orang banyak, namun dibiarkan DPRD tik-tok dengan Birokrasi, pemerintah hanya memantau berdasarkan hasil laporan.

Interaksi antar birokrat berlangsung secara politis-kompromis. Hajat hidup orang banyak yang direncanakan dengan administrasi-birokrasi tidak serta merta terwujud. Rencana program dan anggaran dikompromiskan menjadi suatu kesatuan sebelum disajikan kepada pemerintah dan DPRD. Antar birokrat berlomba berjalan dengan paradigma ‘uang mengikuti program’ untuk mengukur seberapa sesuai bekerja dan berakhir dengan ‘reward’ untuk

selamatnya sendiri. Meskipun dalam kerangka administrasi-birokrasi, namun ada hal kecil yang berimbas untuk hajat hidup orang banyak.

Kedua, birokrasi memiliki kuasa, yakni kuasa data, aturan, dan anggaran yang melekat ada pada tubuh birokrasi. Kuasa data yang dimiliki birokrasi memiliki potensi yang besar dengan informasi yang ada. Data dapat berupa statistik dibantu dengan perangkat teknis mengkonstruksi cara berpikir dan bertindak dalam merumuskan lalu mengambil kebijakan. Politik sebagai buah bibir, hajat hidup orang banyak yang sejatinya menjadi jantung penyelenggaraan pemerintahan digeser oleh data. Kekuasaan data ini menjadi jantungnya pemerintahan.

Kuasa aturan adalah kelihaihan dan prinsip birokrat. Segala pekerjaan yang dilakukan dilandasi oleh aturan, berjalan atas aturan, dan dipertanggungjawabkan dengan aturan. Maka dari itu, kudung dari birokrasi adalah aturan. Birokrat dijerat oleh aturan, birokrasi sebagai mesin besar dilindungi oleh aturan, semua tunduk oleh aturan. Birokrat menggunakan aturan untuk kontrol dan penundukan sekaligus memastikan jalan selamatnya sendiri. Birokrat memiliki posisi strategis dalam kebijakan, salah satunya karena kuasa aturan. Birokrat selalu membuka diri dan menyesuaikan dengan kondisi yang ada.

Kuasa Anggaran ini menjadikan birokrat dalam posisi yang paling diuntungkan. Kuasa anggaran atau disini adalah uang berada jauh dari kuasa aturan yang melekat pada birokrasi. Birokrasi mengetahui berapa punya uang dan kapan harus mengatur. Birokrasi sebagai eksekutor alokasi anggaran. Dengan posisi yang strategis, kecerdasan dan kecerdikan yang terlatih dan

terdidik, kuasa anggaran ini menjadi pendukung birokrasi untuk hubungan logistik antar birokrat. Kuasa anggaran (uang) yang penuh berada di eksekutif (birokrasi), mengandaikan pemerintah hanyalah sebagai panitia saja, untuk merapatkan saja besaran anggarannya.

Ketiga, institusi birokrasi lebih mendominasi dalam jalannya roda pemerintahan daerah. Dominasi birokrasi merupakan salah satu bentuk kepolitikan birokratik yang terjadi di daerah. Birokrasi mendominasi dengan kuasa yang dimiliki dan periodisasi yang jauh lebih lama daripada pemerintah dan DPRD. Segala bentuk perencanaan, penganggaran, dan program dijalankan berdasarkan apa yang telah disusun oleh birokrasi. Alhasil, birokrasi tidak semata-mata bekerja secara administrasi, melainkan secara politik juga. DPRD dan Pemerintah bergantung pada birokrasi.

Keempat, birokrasi melakukan jebakan perencanaan terhadap pemerintah dan DPRD. Perencanaan telah diatur sedemikian rupa secara rigid, penuh perhitungan, dan sesuai dengan tata aturan. Politik sebagai hajat hidup orang banyak, denyut nadi kehidupan rakyat yang dibawa oleh pemerintah dan DPRD terakomodir meskipun belum secara fundamental. Rakyat yang membentuk pemerintah/ memilih DPRD untuk memerintah birokrasi lokal supaya melayani warga tidak terjadi. Warga sebagai pemilik absah negara digeser menjadi masyarakat yang berkaitan dengan urusan administratif.

Kelima, reduksi pemerintah, DPRD, dan demokrasi. Reduksi ini merupakan akibat dari bentuk interaksi yang terjadi, kuasa birokrasi, dominasi birokrasi, lalu jebakan perencanaan. Pemerintah dan DPRD sebagai

elemen politik-demokrasi tereduksi dalam inovasi perencanaan dan disibukan dalam urusan cek lapangan kemudian pokok-pokok pikiran sebagai kekuatan politisnya. Visi politik yang sejatinya dihadirkan kepada warga dengan memerintah birokrasi tereduksi dalam sebuah program-program inovatif non fundamental.

Paparan diatas adalah bentuk baru kepolitikan-birokratik yang terjadi di daerah. Bentuk baru dari politik-birokratik tidak semata-mata mematikan pemerintah dan DPRD sebagai kekuatan politik, namun politik masih diberikan ruang sempit dalam perencanaan dan penganggaran di daerah. Seperti halnya, panitia khusus sebagai alat kelengkapan dewan yang dibentuk secara tidak tetap untuk memperjuangkan hajat hidup orang banyak. Politik yang diperjuangkan ialah kondisional dan mengikuti perkembangan atas yang terjadi akibat pelaksanaan perencanaan.

Jalannya pemerintahan dengan praktek politik-birokratik yang terjadi di kota Yogyakarta masih meletakkan administrasi-birokrasi di urutan pertama, ditambah dan didukung teknologi, lalu politik-demokrasi. Pemerintah dan DPRD belum mengedepankan politik, Birokrasi tetap berjalan. Yang terjadi ialah Birokrat berpolitik dan politik bercorak birokratik. Birokrasi sebagai negara yang nyata (*the real state*), tapi bukan *the real state* yang dikendalikan pemerintah, justru menjadi pemerintah. Karena itu, dimunculkan frasa ‘pemerintahan semi pemerintah’ sebagai kesatuan bentuk baru dari kepolitikan-birokratik.

Didalam demokrasi yang ternyata praktek politik-birokratik masih hidup dan berubah bentuk dalam pelebagaan baru, pemerintahan digantikan pembangunan. Ini memiliki konsekuensi terhadap rakyat sebagai konsep politik pembentuk pemerintah dan warga sebagai pemilik absah daerah, desa, dan negara. Pemerintahan mereduksi ke pembangunan yang dilaksanakan dalam perencanaan dan membawa penganggaran membuat politik diisolasi, undang-undang dijalur eksekutif, dan aturan dikuasai birokrasi. Birokrasi menguasai politik yang merupakan hajat hidup rakyat.

Representasi yang tidak hanya sebatas numerik atau angka diturunkan menjadi akomodasi. Dana aspirasi diberikan tempat, namun yang mengendalikan birokrasi. Bagi birokrasi, silahkan untuk politisi merawat konstituen, namun kendali utama dalam pemerintahan adalah birokrat. Birokrasi berdiri secara otonom mengisolasi politik dalam arti sebenarnya, politik diambil dan dikuasai oleh birokrat. Politik sebagai hajat hidup orang banyak menjadi bercorak birokratik, tidak lagi politis.

Analoginya adalah hajat hidup orang banyak, denyut kehidupan rakyat, buah bibir, bagaikan sebuah 'air', DPRD dan pemerintah diibaratkan sebagai 'pompa', dan birokrasi sebagai 'pipa'. 'Air' ini dibawa oleh pemerintah dan DPRD melewati 'pipa' yang terbuat dari administrasi, manajemen, tata kelola, teknologi, kedaulatan hukum, 'pompa' ini berputak-kutik, berputar-putar dan hanya dapat mempompa didalam 'pipa', sehingga 'air' yang mengalir ini tidak dapat lancar untuk mencuci, mandi, masak, dan kepentingan lain bagi warga.

B. Repolitisasi Pemerintahan (Rekomendasi)

Politik merupakan jantungnya pemerintahan, politik adalah seni memerintah, artinya politik adalah kekuatan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan itu dilakukan oleh Walikota-wakil walikota dan DPRD. Politik itu hajat hidup orang banyak, denyut kehidupan rakyat, buah bibir, dan kepentingan rakyat. Rakyat diletakkan sebagai konsep politik, pembentuk pemerintah, mengharapkan pemerintah untuk memerintah daerah supaya melayani warga. Dari sini, dapat dipahami jikalau kerja pemerintah dan DPRD sejatinya adalah politis.

Repolitisasi adalah rekomendasi supaya Pemerintah dan DPRD kota Yogyakarta dapat secara utuh mengedepankan politik dan menjadi *the real government* (pemerintah yang nyata), untuk memerintah daerah (birokrasi) supaya melayani warga. Repolitisasi juga sebagai upaya memperkuat representasi DPRD sebagai institusi pemegang kedaulatan rakyat. Mengedepankan politik bukan berarti meninggalkan administrasi, manajemen, tata kelola, hukum, dan teknologi. Melainkan, politik dijadikan kekuatan utama, diletakkan pada urutan pertama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

DPRD sebagai institusi minimal tidak, setiap anggota yang terhimpun ke dalam komisi memegang tiga sampai empat isu yang fundamental di kota Yogyakarta untuk dikawal. Misalnya komisi D, di bidang kesejahteraan rakyat, sub bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan,

ketahanan pangan, pemuda dan olahraga, kebudayaan, agama, dan lain sebagainya. Minimal tidak, satu anggota DPRD yang ada dalam komisi D mempunyai fokus isu yang menjadi masalah pokok di kota Yogyakarta, pendidikan, kesehatan, dan perempuan misalnya. Begitupun pada komisi yang lain, jadi ada fokus (nilai) politik yang dikedepankan.

Pemerintah kota Yogyakarta, dalam hal ini Walikota dan Wakil terpilih seyogyanya berperan dalam menentukan tema pembangunan, bagaimanapun tema pembangunan menjadi turunan agar visi (politis) terwujud. Fokus pembangunan mengakomodir kekuatan politik sebagai hal utama, hajat hidup orang banyak dalam 1 tahun dapat terwujud. Ada penekanan khusus dalam memerintah birokrasi, jadi Walikota tidak hanya mendorong inovasi dan lebih banyak ke hal teknis, namun memerintah dan memastikan visi politisnya terwujud.

Bagaimanapun di DPRD adalah ruang-nya politis, ketika Pemerintah bekerja secara politis, DPRD juga bekerja secara politis, akan lebih banyak tik-tok politis. Jadi, nantinya ketika membuat RPJMD tidak diserahkan secara mudah terhadap Bappeda, biarkan RPJMD dengan RKP teknokratis, namun di subversi dengan politis. Kemudian, ada ruang reses DPRD ini juga politis. Ruang reses ini juga dapat digunakan untuk menghadirkan dan menguatkan elemen politis. Jadi, ketika Walikota terlalu dekat dengan teknokratis, maka DPRD akan kuat secara politik.

Reses sebagai ruang dimana hajat hidup orang banyak di bicarakan, menjadi ruang repolitisasi. Hasil reses, pikir DPRD ini menjadi input politik,

bukan justru menguatkan input teknokrasi. Partai, DPRD, dan organisasi-organisasi rakyat dikuatkan dalam proses ini. Kemudian, nantinya di proses menjadi proses memerintah, dan pada proses output, DPRD berbicara hasil. Yakni, bukan lagi urusan saling masuk atau tidaknya pikir, melainkan pada asas kebermanfaatan, tujuan, dan lain sebagainya. Ini akan menjadi ruang dinamis, terjadi proses yang namanya demokrasi deliberatif.

Ketika, politik dijadikan panglima, rancangan teknokrasi yang diajukan dapat ditelaah dengan berbagai pertanyaan saja. Misalnya, 'siapa yang diuntungkan dalam rancangan ini?', 'rakyat akan mendapat apa?', 'bagaimana nasib pedagang kaki lima, pelaku umkm?', dsb. Kemudian, DPRD lebih banyak mengadakan bimbingan politik atau ngobrol politik daripada bimbingan teknis yang berisi mempelajari aturan-aturan rigid. Mempelajari ini bukan tidak penting, namun justru DPRD akan lebih banyak menyesuaikan aturan, bukan menciptakan seni kemungkinan terhadap hajat hidup orang banyak ditengah aturan yang begitu banyak.

Repolitisasi menjadi cara bagaimana menguatkan pemerintah dan DPRD. Menguatkan pemerintah, karena pemerintah adalah aktor yang penting yang hanya bisa tunduk kepada kedaulatan rakyat bukan kepada pasar ataupun birokrasi. Penguatan pemerintah dapat dilaksanakan menggunakan sebuah cara yaitu proses deliberatif, dimana masyarakat secara aktif diikuti sertakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan melalui dibukanya ruang-ruang politik yang membuat sebuah isu tertentu menjadi isu publik yang harus dicermati dan dikawal sejak awal (Firdaus, 2020: 197).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdur Rozaki, D. F. (2006). *Kaukus Parlemen Bersih: Media Pembelajaran Parlemen Lokal*. Yogyakarta: Konsorsium Kaukus Parlemen Bersih DIY.
- Abdur Rozaki, S. Z. (2014). *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif*. Yogyakarta: Institute For Research and Empowerment (IRE).
- Albrow, M (2004). *Bureucracy*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Tiara Wacana. Terjemahan M Rusli Karim dan Totok Daryanto.
- Ardiansa, D. (2016). Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia. *Jurnal Politik*, 2(1), 72-99.
- Arikunto, S. (2020). *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Cetakan Kedelapan Belas. Jakarta: Rineka Cipta.
- Azwar, S. (2015). *Metode Penelitian*. Cetakan XVI. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Badan Pusat Statistik. 2021. *Yogyakarta Dalam Angka 2021*. BPS Kota Yogyakarta.
- Bowornwathana, B., & Poocharoen, OO (2010). Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters. *Public Organization Review*, 10 (4), 303-321.
- Daniarsyah, D. (2015). Bureaucratic Political and Neutrality Of Bureaucracy In Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, V(2), 85-94.
- Eko, S. (2013). *Daerah Inklusif: Pembangunan, Demokrasi Lokal, dan Kesejahteraan*. Jogjakarta: IRE.
- Eko, S. (2021). Government Making: Membuat Ulang Ilmu Pemerintahan. *Governabilitas*, 2(1), 1-20.
- Ekawati, E. (2014). Dari Representasi Politik Formal Ke Representasi Politik Non-Elektoral. *Jurnal Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2 Politik-LIPI)*, 11 (2), 129-136.
- Fachrudin, A. (2012). Model Hubungan Antara Birokrasi Dan Politisi Di Indonesia. *Jurnal Review Politik*, 02(02), 282-301.
- Fitri, S. H., Indra, M., dan Junaidi, J. (2015). *Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014* (Doctoral dissertation, Riau University).
- Finer, Samuel. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford: Oxford University Press.

- Firdaus, M., 2020. Menghidupkan Kembali Spirit Politik Ilmu Pemerintahan. *GOVERNABILITAS (Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta)*, 1(2), 180-199.
- Frederickson, H George dan Kevin B Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. United Kingdom: Westview Press.
- Haboddin, M. (2016). Relasi Parlemen Dengan Konstituen. *Jurnal Transformative*, 2(1), 16-28.
- Hajarah, M. (2010). Paradigma, Pendekatan dan Metode Penelitian Fenomenologi. *Jurnal Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta*, 1-21.
- Heywood, A. (2014). *Politik edisi ke-4*. Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Terjemahan Ahmad Lintang Lazuardi.
- Kebung, Konrad. 2017. *Membaca Kuasa Michel Foucault Dalam Konteks Kekuasaan di Indonesia*. Jurnal Melintas: STFK Ledalero.
- Matin, K. (2010). *Birokrasi Politik dan Kosmetik*. Cetakan Pertama. Banten: Yayasan Alumni Mesir Banten (YAMSIB).
- Najih dan Soimin. (2016). *Pengantar Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Cetakan Kelima. Malang: Setara Press.
- Pujileksono, S. (2016). *Metode Penelitian Komunikasi Kualitatif*. Malang: Intrans Publishing.
- Rozuli, A. I. (2017). Birokrasi, korupsi, dan kekuasaan. *Jurnal Transformative*, 3(1), 1-14.
- Said, M. Mas'ud. (2007). *Birokrasi Di Negara Birokratis*. Cetakan Pertama. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang.
- Sahid, K. (2011). *Memahami Sosiologi Politik*. Cetakan Pertama. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sahdan, G. (2020). Membongkar Selubung Ideologi Ilmu Pemerintahan: Perspektif Governmentality. *Governabilitas*, 1(1), 41-62.
- Sirajudin., Ibrahim A., Hadiyantina S., dan Haruni C.W. (2016). *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- Sugiyono. (2016). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Cetakan Keduabelas. Bandung: Alfabeta.
- Sesanti, A. D. (2016). *Jogja-Ku (Dune Ora) Didol. Manunggaling Penguasa dan Pengusaha Dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta*. STPN Press.

- Wardani, S. B. (2018). Konstituensi Dalam Persepsi Wakil di Tingkat Lokal Era Reformasi. *Jurnal Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2 Politik-LIPI)*, 15(2), 215-231.
- Wulan, P. H. (2019). Problematika Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Diantara Kekuasaana Legislatif Dan Eksekutif. *Majalah Hukum Nasional*, 49(1), 117-149.
- Yudiatmaja, W. E. (2018). Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 3(1), 10-28.

SUMBER DATA LAINNYA:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *Pemerintah Daerah*. 2 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 *Pengelolaan Keuangan Daerah*. 6 Maret 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42. Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 *Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah*. 18 September 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312. Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2019 *Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur, Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah*. 18 Oktober 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1447. Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 *Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2022*. 3 Mei 2021. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 496. Jakarta.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2021 *Penyederhanaan Struktur Organisasi Pada Instansi Pemerintah Untuk Penyederhanaan Birokrasi*. 21 Mei 2021. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 546. Jakarta.

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2021 *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2022*. 4 Agustus 2021. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 926. Jakarta.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 *Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta*. 20 Oktober 2016. Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 5. Yogyakarta.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 116 Tahun 2020 *Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. 11 November 2020. Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2021 Nomor 117. Yogyakarta.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 94 Tahun 2021 *Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*. 30 November 2021. Berita Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2021 Nomor 94. Yogyakarta.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 *Tata Tertib*. 12 November 2020. Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2020. Yogyakarta.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7/Kep/DPRD/II/2021 *Pembentukan Panitia Khusus Penyusunan Pokok-Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta*. 8 Februari 2021. Yogyakarta.
- Eko, S (2019). Memperkuat Pemerintahan, Memuliakan Manusia. <https://www.dprd-diy.go.id/wp-content/uploads/2019/06/BIDANG-PEMERINTAHAN-Sutoro.pdf>. Diakses pada 10 Januari 2022.
- Visi dan Misi Kota Yogyakarta. <https://www.jogjakota.go.id/pages/visi-dan-misi>. Diakses pada 12 April 2022.
- Pemkot Terus Lakukan Sosialisasi Terus Lakukan Sosialisasi Program Gandeng Gendong. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/6289>. Diakses pada 12 April 2022.
- Wawali Beberkan Berbagai Inovasi Unggulan Pemkot Yogya. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/16405>. Diakses pada 12 April 2022.
- Gambaran Umum Bappeda Kota Yogyakarta. <https://bappeda.jogjakota.go.id/page/index/gambaran-umum>. Diakses pada 12 April 2022.

Struktur Organisasi Bappeda Kota Yogyakarta.
<https://bappeda.jogjakota.go.id/page/index/struktur-organisasi> . Diakses pada 12 April 2022.

Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta. <https://setwan.jogjakota.go.id/>. Diakses pada 12 April 2022.

Pemkot Yogyakarta Raih Penghargaan Sebagai Kota Terinovatif Pada Innovation. Government Award 2021
<https://bappeda.jogjakota.go.id/detail/index/18698>. Diakses pada 20 Mei 2022.

Pengetasan Kemiskinan Kota Yogyakarta.
<http://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/infografik/kemiskinan>. Diakses pada 20 Mei 2022.

Kota Yogyakarta Hasilkan 300 Ton Sampah Tiap Hari.
<https://jogja.tribunnews.com/2019/10/10/kota-yogya-hasilkan-300-ton-sampah-tiap-hari>. Diakses pada 20 Mei 2022.

Data Primer :

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta. *Kamus Usulan Musrenbang dan Pokok-Pokok Pikiran DPRD Tahun 2022*. Bappeda kota Yogyakarta. 2021. Yogyakarta.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 11/Kep/Dprd/Iii/2021 *Pokok-Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta TA 2022*. 15 Maret 2021

Nota Kesepakatan Antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 66/NK.YK/RPD.01/AGT/2021 3/NKB/DPRD/VIII/2021 *Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022*. 13 Agustus 2021.

Nota Kesepakatan Antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta 67/NK.YK/RPD.O1/AGT/2021 4/NKB/DPRD/VIII/2021 *Prioritas Dan Plafon Anggaran Sementara Tahun Anggaran 2022*. 13 Agustus 2021.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2021 *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2022*. 30 Desember 2021. Lembaran Daerah Kota Yogyakarta 2021. Yogyakarta.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 133 Tahun 2021 *Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2022*. 30 Desember 2021. Berita Daerah Kota Yogyakarta 2021 Nomor 133. Yogyakarta

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Wakil Walikota Yogyakarta Periode 2017-2022.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Ketua DPRD Kota Yogyakarta Periode 2019-2024.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Anggota Badan Anggaran DPRD Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Kepala Bagian Administrasi Umum Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Kepala Bagian Persidangan dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Analis Kebijakan Ahli Muda Kelompok Substansi Kerjasama dan Aspirasi Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

Transkrip Hasil Diskusi Dengan Analis Kebijakan Ahli Muda Kelompok Substansi Fasilitas Penganggaran Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.