

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah.

Implementasi dari UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan angin segar kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Demikian halnya dengan DPRD Kabupaten Magelang sebagai elemen Pemerintah Daerah, dan sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, memiliki kewenangan bersama-sama Bupati Kabupaten Magelang, dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dimana dalam tahap perencanaan anggaran dan hasil atau pengimplementasian anggaran tersebut melibatkan partisipasi masyarakat dan diarahkan pada kesejahteraan masyarakat Magelang secara utuh.

Konsep penjaringan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD dinilai krusial karena merupakan suatu upaya dalam memperoleh data / informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses penyusunan anggaran daerah guna menjamin agar arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni ( kebutuhan dan keinginan riil ) masyarakat dan bukan aspirasi politik. Sehingga, berbagai daerah saat ini dan Pemerintah Kabupaten

publik dalam pembangunan. UU No.32 Tahun 2004 pun telah bertekad untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, akuntabel, efisien melalui prinsip-prinsip *good governance* yang melibatkan secara penuh peran masyarakat dalam proses pembangunan. Bentuk keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, salah satunya dalam pengelolaan keuangan daerah, dimana elemen-elemen dalam pengelolaan keuangan daerah itu berbentuk segitiga, dimana elemen teratas adalah masyarakat, kemudian eksekutif dan legislatif. Artinya, masyarakat harus mempunyai keterlibatan penuh dan tertinggi, sebab pihak eksekutif dan legislatif wajib mempertanggungjawabkan dalam pengelolaan keuangan daerah itu kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah mempunyai beberapa langkah kegiatan dimulai dari tahap perencanaan keuangan, pelaksanaan hingga kepengawasannya. Dalam pengelolaan keuangan daerah semua tahap-tahap kegiatan kegiatan tersebut dinilai penting. Namun, baik tidaknya kinerja pelaksanaan dan pengawasan sangat ditentukan pada tahap perencanaannya. Adapun 3 (tiga) tahap dalam perencanaan anggaran, yaitu tahap penyusunan, tahap pengesahan dan tahap pelaksanaan. Peran masyarakat dalam bentuk keterlibatan aktifnya dalam menentukan baik tidaknya perencanaan anggaran yang dibuat dan hendaknya dalam membuat usulan anggaran seharusnya dibangun atas dasar kebutuhan dan kemampuan masyarakatnya.

Menurut Dasar Pemikiran dalam Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa hal-hal yang mendasar dalam undang-

menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Oleh karena itu menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten / Kota, yang dalam UU No.5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kota Madya Daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten / Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonomi mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.<sup>1</sup> Berdasarkan dasar pemikiran diatas maka akan lebih memperkuat peranan partisipatif masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ( APBD ).

Sebelumnya pernah terjadi suatu fenomena mengenai partisipatif dan transparansi , dimana rakyat, LSM, perguruan tinggi dan berbagai organisasi non pemerintah lainnya sering kali mengeluh bahwa penyusunan, perencanaan, dan penganggaran di Kabupaten / Kota maupun Propinsi tidak partisipatif dan transparan. Pemerintah daerah dan DPRD juga sering mengeluarkan *statement* bahwa belum ada acuan dari pusat yang mengatur tentang partisipatif masyarakat dalam penyusunan, perencanaan dan penganggaran. Mengingat Kepmendagri No.9/1982 telah dinilai tidak layak/usang, sehingga iklim KKN di Daerah semakin merajalela. Namun hal ini bisa tidak berlangsung lama apabila Surat Edaran Mendagri yang dikeluarkan pada tanggal 5 Mei 2004 diterapkan dengan baik dan efisien.

---

Surat Edaran Mendagri No.050/987/SJ perihal “Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif” telah membawa angin segar bagi terciptanya partisipatif dan transparansi yang sesungguhnya. Surat Edaran Mendagri disusun oleh Ditjen Bina Bangda – Depdagri bersama perwakilan pemerintah dan masyarakat dari Kota Tasikmalaya, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Kulonprogo yang telah memiliki pengalaman dalam menerapkan partisipasi untuk penyusunan, perencanaan dan penganggaran. Selain itu, terlibat pula, perwakilan dari Bappenas dan Ditjen PMD – Depdagri serta beberapa perwakilan Proyek dukungan donor yang tengah memfasilitasi sejumlah Daerah dalam upaya mendorong partisipasi, seperti PERFORM Project (USAID) dan GTZ. Berbagai pengalaman maupun regulasi yang telah mulai bermunculan tentang partisipasi dari beberapa Kabupaten / Kota (seperti Kota Solok, Kota Sawah Lunto, dan Kabupaten Bima) turut pula menjadi referensi dalam penyusunan Surat Edaran ini. Terdapat 10 hal penting yang telah dicapai dalam hal Surat Edaran tersebut, antara lain adalah:<sup>2</sup>

1. Mulai dari Musbangdes/Kel Kecamatan Rakorbang Kab/Kota atau Propinsi, Stake holders non Pemerintah harus dilibatkan.
2. Keterlibatan Stakeholders, Pemerintah tidak lagi hanya sebagai pendengar, melainkan turut berperan dalam proses pengambilan keputusan.
3. Rakorbang bukan hanya membahas tentang program-program pembangunan, tetapi juga anggarannya.

---

<sup>2</sup> Mohammad Naiib mengenai Surat Edaran Mendagri No.050/987/SJ perihal Pedoman

4. Anggaran yang dibahas tidak terbatas pada anggaran program/proyek saja tetapi juga anggaran untuk DPRD (seperti Dana Studi banding dan sebagainya) dan dalam lingkup Setda (seperti Dana Taktis Kepala Daerah dan sebagainya)
5. Durasi Rakorbang tidak satu hari melainkan bisa dua sampai lima hari dengan berbagai agenda yang dibahas.
6. Pelaksanaan Rakorbang tidak lagi menjadi tanggung jawab PEMDA sendiri melainkan difasilitasi oleh suatu tim multistakeholders dan multidisiplin.
7. Hasil Rakorbang, RAPBD dan APBD harus dipublikasikan secara luas oleh tim tersebut, sehingga publik bisa melihat konsistensi urutannya.
8. Rakorbang tidak hanya menghasilkan program/proyek pembangunan, tetapi juga usulan-usulan kebijakan yang dibutuhkan oleh Daerah tersebut.
9. Materi yang dibahas dalam Rakorbang juga meliputi hasil tinjauan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan yang didanai oleh APBD Kabupaten/Kota, Propinsi maupun APBN untuk Tahun sebelumnya dan tahun yang berjalan.
10. Penentuan program/proyek tidak lagi didasarkan oleh dominasi suatu pihak, tetapi berdasarkan kriteria serta indikator yang tersepakati.

Penulis meneliti Proses Pembangunan Partisipatif Dalam Penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Magelang, yakni karena pada tahun tersebut proses pembangunan partisipatif dan proses penjaringan aspirasi masyarakat dalam mekanisme penyusunan APBD lebih transparan dan terlaksana secara lebih baik serta demokratis. Proses perencanaan penyusunan APBD Tahun

strategi dan prioritas APBD atau dengan kata lain penentuan program kegiatan yang akan dibahas dalam penyusunan APBD, harus melalui pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRANBANG) yang dilaksanakan sejak bulan Februari Tahun 2004 secara *Bottom Up* atau yang lebih dikenal dengan Pembangunan Tahunan dari Bawah karena dilaksanakan mulai dari tingkat Desa, Kecamatan, hingga tingkat Kabupaten. MUSRENBANG merupakan suatu kegiatan untuk mengetahui / menampung program apa yang masyarakat inginkan, berhasil atau tidaknya program yang diusulkan oleh masyarakat bergantung pada uji penilaian dengan sistem skor dan kemampuan fiskal Daerah serta apakah program yang diusulkan sesuai dengan kebutuhan Daerah Kabupaten Magelang Pengimplementasian kegiatan tersebut berpedoman kepada Keputusan Bupati Magelang No.9 Tahun 2003 Tentang Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Dari Bawah di Kabupaten Magelang serta Surat Edaran Bersama oleh Menteri negara Pembangunan Nasional / Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri, No.1354/M.PPN/03/2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisiatif Daerah maka dengan demikian Esensi Desentralisasi yakni untuk mendekatkan negara kepada masyarakat agar diantaranya terjadi suatu hubungan yang dinamis baik pada saat proses pengambilan keputusan dan pengimplementasian kebijakan, telah terealisasi

Untuk itu dalam penyusunan APBD dibutuhkan suatu proses perencanaan pembangunan partisipatif agar output yang dihasilkan APBD, dapat mengarah pada aspirasi yang telah berkembang di masyarakat. Adapun bentuk proses pembangunan partisipatif dalam penyusunan APBD tahun 2005 di Kabupaten Magelang adalah sebagai berikut :<sup>3</sup>

**Tahap Pertama : Penjaringan Aspirasi Masyarakat, yaitu suatu upaya untuk memperoleh informasi dari Masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses penyusunan Anggaran Daerah dan sekaligus menjamin agar arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat dan bukan aspirasi politik. Mekanisme penjaringan aspirasi ini dapat dilakukan oleh DPRD Kabupaten Magelang maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang.**

**Tahap Kedua : Penyusunan Arah Kebijakan Umum (AKU) APBD, Dimana DPRD menyusun Pokok-pokok pikiran mengenai arah dan kebijakan umum AKU berdasarkan pendekatan penjaringan aspirasi masyarakat dan pendekatan rencana strategik daerah. Kemudian pokok pikiran tersebut disampaikan kepada Pemerintah Daerah sebagai masukan untuk menyusun draft arah dan kebijakan umum APBD. Selanjutnya Pemerintah Daerah menyusun Draft arah dan**

---

kebijakan umum APBD dibantu oleh Forum Ahli yang melibatkan masyarakat pemerhati yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidang-bidang yang menjadi konsentrasi pembangunan masyarakat di daerah, yang kemudian DPRD bersama PEMDA membuat kesepakatan arah dan kebijakan umum APBD, melalui Nota Kesepakatan I .

**Tahap Ketiga : Penyusunan Strategi dan Prioritas. Arah Kebijakan Umum (AKU) yang telah ditetapkan melalui Nota Kesepakatan II antara eksekutif dan legislatif, menjadi dasar untuk penyusunan Strategi dan Prioritas. Proses penentuan Strategi dan Prioritas sama juga langkahnya seperti penyusunan Arah Kebijakan Umum. Setelah tim anggaran eksekutif menyusun draft Strategi dan Prioritas maka hasil draft tersebut dimintakan tanggapan kepada masyarakat, setelah ada tanggapan dari masyarakat, maka terbentuk nota kesepakatan DPRD dengan Eksekutif untuk menetapkan Strategi dan Prioritas. Bersamaan dengan penyusunan AKU serta Strategi dan Prioritas ini setiap unit kerja sudah melakukan Musbangdes dan bertemu dengan stake holder masing-masing. Misalnya, bidang Pendidikan Nasional dia akan melakukan pertemuan dengan Stake Holder yang**



Tahap Keempat: Mengadakan RAKORBANG, setelah (Arah Kebijakan Umum) AKU serta Strategi dan Prioritas terbentuk melalui nota kesepakatan, maka diadakan RAKORBANG, yang merupakan kegiatan koordinasi dalam rangka sinkronisasi hasil penjarangan aspirasi dengan Stake Holder, kewenangan Propinsi atau Kabupatenkah ?, Overlapping dalam menjalankan Tupoksinya kah ?, dan lain sebagainya. Tupoksi disini merupakan perumusan penugasan yang harus dilaksanakan oleh unit kerja berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dan Perundang-undangan. Sehingga peran RAKORBANG disini semakin jelas yakni untuk mengkoordinasikan antara berbagai sudut, mulai dari kewenangan, tupoksi hingga sinkronisasi antara AKU, Strategi Prioritas serta aktifitas yang diusulkan oleh setiap unit kerja, pada tahap ini usulan aktifitas belum ada anggarannya. Maka pada bulan Oktober, Surat Edaran diberikan kepada Kepala Daerah kepada setiap unit kerja untuk menyusun Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang merupakan dokumen perencanaan yang memuat rancangan anggaran unit kerja sebagai dasar penyusunan APBD. RASK sama dengan memoranda anggaran, lambaran kerja terdahulu, penyusunan anggaran. Aktifitas

penyusunan RASK ini, diusulkan dan dirapatkan oleh setiap unit kerja, mulai dari Musbangdes, UDKP, Rakorbang plus AKU serta Strategi dan Prioritas dilengkapi dengan dokumen / hasil notulensi setiap pertemuan yang dilakukan. Artinya bahwa, memang benar usulan itu adalah benar usulan itu adalah benar usulan masyarakat yang rambu-rambunya sudah ditentukan terlebih dahulu. Dengan kata lain, semua masukan masyarakat harus didokumentasikan dan dilampirkan dalam PERDA APBD.

Tahap Kelima : Rapat Koordinasi Penyusunan RAPBD, Tim Anggaran Eksekutif berdasarkan AKU, Strategi dan Prioritas APBD serta Daftar Rencana Program / Kegiatan mengeluarkan Surat Edaran dan disebarakan kepada seluruh unit kerja. Setelah menerima surat edaran dan Daftar Rencana Program dan Kegiatan hasil Diskusi Forum, unit kerja menyusun Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) Unit Kerja. Masing-masing unit kerja selanjutnya menyerahkan RASK Unit Kerja kepada Tim Anggaran Eksekutif, Tim Anggaran Eksekutif menganalisis dan menyileksi seluruh RASK Unit Kerja yang masuk dengan mempertimbangkan: Kesesuaian dengan arah dan Kebijakan Umum APBD dan Strategi dan Prioritas APBD, Daftar Rencana Program / Kegiatan, Daftar Anggaran, Dokumentasi Teknik

makna riil dari Otonomi Daerah dan Esensi Desentralisasi yang berusaha mendekatkan negara dengan masyarakat agar diantaranya dapat terjadi suatu hubungan yang dinamis baik pada saat proses pengambilan keputusan dan pengimplementasian APBD yang telah ditetapkan tersebut.

#### **B. Perumusan Masalah.**

Bagaimanakah Proses Pembangunan Partisipatif dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2005 di Kabupaten Magelang ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pembangunan partisipatif dalam penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Magelang.
2. Untuk mengetahui sejauh mana peran DPRD sebagai Pihak Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Pihak Eksekutif dalam proses penyusunan, pengesahan, hingga pelaksanaan APBD Tahun 2005 Kabupaten Magelang.

#### **D. Kerangka Dasar Teori.**

Kerangka dasar teori adalah suatu uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan kaitannya seperti dalam perumusan masalah. Sehingga dapat membantu kita dalam menentukan arah dan tujuan dari penelitian dan dapat

## 1. Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah.

Otonomi Daerah diimplementasikan ke dalam 2 (Dua) Produk Undang-undang, yakni UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari UU No.22 Tahun 1999, serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pengganti dari UU No.25 Tahun 1999.

Menurut Pasal 1 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Pada hakekatnya Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, kewenangan Pemerintah Daerah mencakup kewenangan seluruh bidang, kecuali kewenangan dalam Bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Keadilan, Moneter dan Fiskal, Agama, Kebijakan Perencanaan Nasional dan Pengendalian Pembangunan Nasional secara Makro, Dana Perimbangan Keuangan, Sistem Administrasi Negara dan Lembaga Perekonomian Negara, Pembinaan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia, Pendayagunaan Sumber Daya Manusia, Pendayagunaan Sumber Daya Alam serta Teknologi Tinggi yang Strategis, Konservasi dan Standarisasi Nasional. Pada Otonomi daerah

bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten / Kota meliputi bidang: Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi dan Tenaga Kerja.<sup>5</sup>

Otonomi Daerah is a freedom which is assumed by a local government and it's community in both making and implementing decisions.<sup>6</sup>

Menurut Pasal 1 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah bahwa pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.<sup>7</sup>

Menurut Pasal 1 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa pengertian Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.<sup>8</sup>

Menurut Mashuri Maschab yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan, masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu,

---

<sup>4</sup> UU Otonomi Daerah Tahun 2004, Penerbit Fermana, Bandung, 2004. h.8

<sup>5</sup> Umar Hamjah, Gatot, Nita.N, Ferrianto, *Makalah Pengantar Falsafah Sains : Penyelenggaraan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, Program Pasca Sarjana IPB, 2003.h 1-2.

<sup>6</sup> Sofyan Efendi dan Masri Singarumbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989.h 37.

<sup>7</sup> UU Otonomi Daerah Tahun 1999, Citra Umbara, Bandung, 2001, h.11.

<sup>8</sup> UU Otonomi Daerah Tahun 2004, Penerbit Fermana, Bandung, 2004. h.8

yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di dalam lingk negara.<sup>9</sup>

Menurut Harsono Pemerintah Daerah ada karena semakin meningkatnya kebutuhan-kebutuhan yang tinggal dalam wilayah yang begitu luas, tidak cukup hanya diadakan pemerintahan khusus pusat di daerah saja melainkan masih dibutuhkan pemain lokal yang disertai urusan-urusan tertentu untuk diselenggarakan sebagai urusan rumah tangga sendiri.<sup>10</sup>

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Pasal 1 UU No.32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah bahwa pengertian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>11</sup>

Menurut Pasal -16, UU No.22 Tahun 1999 mengatur mengenai kedudukan DPRD yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan merupakan Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Pusat.<sup>12</sup>

Selanjutnya mengenai susunan DPRD diatur dalam Pasal 17 UU No 22 Tahun 1999 yaitu:<sup>13</sup>

- a. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi, dan panitia-panitia.

---

<sup>9</sup> Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah, Yogyakarta, Fisipol UGM, 1982, h.32*

<sup>10</sup> Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa ke Masa, Liberty, Yogyakarta, Cetakan I, 1992, h.7-8.*

- c. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.
- d. Pelaksanaan ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Jadi dapat dikatakan bahwa DPRD mempunyai kedudukan yang sama tinggi dengan Kepala Daerah. Dengan kata lain DPRD sebagai partner Kepala Daerah, DPRD berfungsi mencalonkan dan memilih Kepala Daerah.

DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai tugas dan wewenang tertentu, seperti yang telah diatur dalam Pasal 4 tata tertib DPRD, yaitu:

- a. Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- b. Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Peraturan Daerah.
- c. Bersama-sama Kepala Daerah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah.
- d. Memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegangan pada program pembangunan pemerintah dan memperhatikan aspirasinya.<sup>14</sup>

Dengan demikian dalam pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Eksekutif bekerja sama dengan Legislatif. Seperti yang tercantum dalam UU No.5 Tahun 1974 yaitu bahwa:

“Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam batas-batas wewenang yang

---

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Ateng Suciudin, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, KEMENTERIAN DALAM NEGERI

diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah”.<sup>15</sup>

### 3. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Menurut UU No.22 Tahun 1999, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah Suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>16</sup>

Sedangkan menurut Bahrullah Akbar bahwa APBD adalah :

“ Suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah. Selain itu APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab”.<sup>17</sup>

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), memiliki keterkaitan yang sangat melekat dengan keuangan daerah karena adanya hubungan antara dana daerah dan dana pusat atau yang dikenal dengan istilah Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Dana tersebut terdiri dari dana dekonsentrasi (PP No.104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan) dan Dana Desentralisasi. Dana Dekonsentrasi berbentuk dana bagi hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.

<sup>15</sup> UU RI No 5 Tahun 1974, hal.188.

<sup>16</sup> UU Otonomi Daerah Tahun 1999, Loc cit.

<sup>17</sup> Bahrullah Akbar, *Essensi Manajemen Keuangan Daerah*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007, hal. 87.



Sedangkan yang dimaksud dengan Dana Desentralisasi adalah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah.<sup>18</sup>

Selanjutnya dalam proses perencanaan Anggaran Daerah atau APBD, yang berorientasi Pada Kinerja pada dasarnya melibatkan tiga elemen penting yang saling terkait dan terintegrasi. Ketiga elemen tersebut adalah:<sup>19</sup>

- a. Masyarakat
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan
- c. Pemerintah Daerah

Paradigma baru perencanaan APBD menuntut adanya akuntabilitas publik. Berkaitan dengan hal tersebut, sesuai dengan amanat perangkat perundang-undangan yang baru. DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Substansi pokok dalam perencanaan APBD adalah peran dan fungsi DPRD dalam menentukan Arah dan Kebijakan Umum APBD. Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi perencanaan hendaknya telah dilakukan DPRD sejak proses penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat hingga penetapan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta penentuan Strategi dan Prioritas APBD. Sedangkan fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh DPRD pada saat perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan APBD.

Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Mardiana, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, ANDI Yogyakarta 2002 h. 126

Anggaran Daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Anggaran belanja daerah yang disusun dengan pendekatan kinerja juga harus memuat keterangan sebagai berikut :

- a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- b. Standar pelayanan yang diharapkan diperkirakan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan
- c. Persentase dari jumlah pendapatan yang membiayai Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal / Pembangunan.

Adapun Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah, terdiri dari serangkaian tahapan aktivitas sebagai berikut.<sup>20</sup>

a. Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah

Proses penyusunan arah dan kebijakan umum anggaran Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) DPRD melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi dimaksudkan agar didapatkan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat sebagai input dalam penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD. Tujuan penjaringan aspirasi masyarakat antara lain yaitu :
  - a) Mengeksplorasi data / informasi dari masyarakat.
  - b) Mendeskripsikan aspirasi masyarakat.
  - c) Memanfaatkan aspirasi masyarakat

Penjaringan aspirasi masyarakat dapat dilakukan antara lain dengan beberapa metode sebagai berikut :

- Metode Aktif, antara lain melalui kuesioner, pengamatan, dialog interaktif dan sebagainya.
  - Metode Pasif, antara lain melalui kotak saran, kotak pos, telepon bebas pulsa, web site dan sebagainya.
  - Metode Reaktif, antara lain melalui *public hearing* dan inspeksi mendadak (sidak).
- 2) Berdasarkan hasil penjaringan aspirasi masyarakat dan Rencana Strategik Daerah (Renstrada), DPRD menyusun pokok-pokok pikiran yang digunakan sebagai masukan dalam perumusan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah.
  - 3) Pemda merumuskan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah berdasarkan : (1) Pokok-pokok Pikiran DPRD; (2) Arahan, Mandat dan pembinaan dari pemerintah Atasan, (3) Data Historis, (4) Renstrada, dan (5) dapat juga dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemda.
  - 4) DPRD bersama Pemda menentukan kesepakatan mengenai rumusan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah.

b. Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah

Berdasarkan Arah arah Kebijakan Umum Anggaran Daerah yang telah disepakati tersebut, Pemda ( dapat Dibantu Tim Ahli ) menyusun Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah. Rumusan tersebut

selanjutnya dikonfirmasi kepada DPRD untuk memastikan apakah Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah sudah sesuai dengan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah yang telah disepakati.

c. Rencana Program dan Kegiatan

Berdasarkan Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah, Pemda melalui Forum Warga yang terdiri dari : Satuan-satuan Unit Kerja dan Warga Masyarakat menyusun rencana Program dan Kegiatan untuk menjadi masukan bagi Tim Anggaran Eksekutif dan Unit kerja dalam Penyusunan rancangan Anggaran Daerah.

d. Penerbitan Surat Edaran.

Berdasarkan masukan dari Forum Warga, Tim Anggaran Eksekutif menerbitkan Surat Edaran yang dikirim kepada setiap Unit kerja sebagai pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Daerah. Surat Edaran tersebut antara lain memuat: Petunjuk Pelaksanaan dan Teknis Penyusunan Anggaran, Plafon Anggaran, Tolok Ukur Kinerja Unit Kerja, Formulir Memoranda Anggaran, dan Standar Analisa Belanja.

e. Penyusunan Pernyataan Anggaran

Pernyataan Anggaran atau memoranda Anggaran merupakan dokumen perencanaan anggaran yang dibuat oleh setiap Unit Kerja berdasarkan Surat Edaran dari Tim Anggaran Eksekutif. Dokumen memoranda anggaran berisi usulan program, kegiatan dan rancangan

Kerja yang bersangkutan. Rencana Strategik Unit Kerja digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan Memoranda Anggaran.

f. Penyusunan Rancangan Anggaran Daerah

Tim Anggaran Eksekutif melakukan evaluasi terhadap Memoranda Anggaran yang dibuat oleh masing-masing Unit kerja. Evaluasi dilakukan untuk menganalisis kesesuaian antara rancangan Program, Kegiatan dan Anggaran Unit Kerja dengan Arah dan Kebijakan Umum, serta Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah. Jika diperlukan, Tim Anggaran Eksekutif dapat meminta Unit Kerja untuk menyempurnakan Memoranda Anggaran Daerah. Selanjutnya berdasarkan Memoranda Anggaran yang telah dievaluasi, Tim Anggaran Eksekutif menyusun Rancangan Anggaran Daerah. Sebelum diajukan dalam Sidang Paripurna DPRD, dilakukan pembahasan Rancangan Anggaran Daerah antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Panitia Anggaran Legislatif.

4. Partisipasi

Secara harfiah, partisipasi berarti "Turut berperan serta dalam suatu kegiatan", "Keikutsertaan / peran serta dalam suatu kegiatan", "Peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan". Partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai "Bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam

dirinya (*intrinsik*) maupun dari luar dirinya (*ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan”.<sup>21</sup>

UU No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan arahan bagaimana pembangunan dikelola oleh semua unsur yaitu pemerintah dan masyarakat sebagai mitra sejajar. Perubahan paradigma ini perlu kesiapan dari semua pihak. Pemerintah di satu sisi harus merelakan sebagian kewenangannya untuk dikelola oleh masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaannya serta evaluasinya. Sebagai konsekuensi dari penyerahan sebagian kewenangan tersebut, masyarakat harus menyiapkan diri untuk terlibat pada peran baru tersebut tidak saja dari segi teknis tetapi dari segi pemahaman tentang arah dan kebijakan pembangunan yang disepakati.

Pola perencanaan daerah yang berjalan saat ini telah ditentukan dalam sistem perundang-undangan seperti P5D (Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian di Daerah) dan Kep. Mendagri No.29 Tahun 2002, yang mana mengatur tentang perlunya melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat untuk memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah dalam penyusunan konsep arah dan kebijakan umum APBD. Partisipasi mengandung esensi lebih dari sekedar peran serta. Partisipasi memiliki peran yang lebih aktif dan mengandung unsur kesetaraan dan kedaulatan

---

<sup>21</sup> Drs. H. Syaukani HR, MM. *Pembaharuan Demokrasi Lokal: Dalam Makalah Mengenai Otonomi Daerah*, Jumat 16 Januari 2004, h. 2-3

dari para pelaku partisipasi. Sedangkan peran serta bisa diartikan sebagai pelengkap dan tidak harus ada kesetaraan.<sup>22</sup>

Adapun 10 Prinsip Dasar Partisipasi adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a. Ajakan berpartisipasi disosialisasikan.
- b. Tujuan dan partisipatif senantiasa diuraikan sejelas mungkin pada tahap awal.
- c. Akses terhadap seluruh dokumen dan berbagai informasi terkait yang menjadi agenda pembahasan dan pengelolaan pembangunan harus terbuka secara transparan.
- d. Semua pihak mempunyai fungsi sebagai pengambil keputusan.
- e. Setiap pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan pembangunan harus memiliki hak yang seimbang untuk menyalurkan aspirasinya yang pada tingkatan proses pengambilan keputusan.
- f. Setiap aspirasi harus diperhatikan tanpa adanya diskriminasi terhadap sumber aspirasi tersebut.
- g. Pendanaan yang memadai untuk sebuah proses partisipasi harus disepakati bersama, disediakan dan di publikasikan.
- h. Diperlukan fasilitator yang profesional dalam proses pengambilan keputusan.
- i. Kesepakatan akhir dari kebijakan yang dihasilkan harus dapat dipahami berikut alasannya.
- i. Proses partisipasi dalam pembuatan kebijakan harus diintegrasikan

Menurut Rubin (1993) dalam Hidayat dan Syamsul Bahri (2001) secara konseptual, sedikitnya ada 5 prinsip dasar dan konsep pembangunan berbasis masyarakat (*Community Based Development-CBD*). Kelima prinsip dasar tersebut yaitu:<sup>24</sup>

- a. Untuk mempertahankan eksistensinya, CBD memerlukan *breakeven* dalam kegiatan yang dikelola.
- b. Konsep CBD selalu melibatkan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan program.
- c. Dalam melaksanakan CBD, antara kegiatan pelatihan dan pembangunan fisik merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan
- d. Dalam mengimplementasikan CBD harus dapat memaksimalkan Sumber Daya (*resources*), khususnya dalam hal dana baik yang berasal dari pemerintah, swasta, maupun sumber-sumber lainnya, seperti dana dari sponsor pembangunan sosial.
- e. Organisasi CBD harus lebih memfungsikan diri sebagai "*katalis*" yang menghubungkan antara kepentingan yang bersifat makro dan kepentingan masyarakat yang lebih bersifat makro.

Ada beberapa hal yang memiliki sinkronisasi dengan Kegiatan Partisipatif Masyarakat, yakni sebagai berikut:

- a. Pembangunan Partisipatif.

Sejak bergulirnya reformasi di negara kita telah terjadi berbagai perubahan dan tuntutan dari berbagai pihak sebagai wujud dari proses



pelaksanaan demokrasi, hal ini ditandai dengan tuntutan dari masyarakat untuk terwujudnya pemerintahan yang baik (good governance). Karena tuntutan itulah, maka disetiap tingkatan pemerintahan baik di pusat, propinsi, kabupaten/kota sampai kelurahan/desa terjadi berbagai upaya dan tindakan untuk menuju proses tersebut. Dengan demikian setiap pemerintahan daerah telah berupaya serius untuk melaksanakan demokratisasi apalagi dengan nuansa otonomi daerah yang menuntut setiap daerah untuk bersaing dalam mendayagunakan potensi yang dimilikinya. Untuk mendapatkan dukungan dan partisipasi yang kuat dari masyarakat terhadap pembangunan daerah, maka masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan termasuk pada tahapan perencanaan pembangunan diberbagai tingkatan. Dengan demikian diharapkan akan timbul suatu rasa memiliki dan rasa tanggungjawab bersama seluruh masyarakat terhadap pembangunan di daerahnya. Pembangunan yang mendapatkan dan partisipasi yang kuat dari masyarakat dapat kita sebut pembangunan partisipatif.<sup>25</sup>

Dalam aplikasinya, pembangunan partisipatif seringkali diidentifikasi sebagai pemberdayaan masyarakat. Salah satu prinsip penting dalam pemberdayaan masyarakat adalah adanya keharusan untuk membiarkan struktur-struktur dan proses-proses untuk membangun itu secara organik berasal dari komunitas untuk sendiri. Hal ini sama dengan prinsip keanekaragaman ekologi sehingga segala

---

<sup>25</sup> Umar Hamjah, Gatot, Nita.N, Ferriyanto. *Penyelenggaraan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*. Dalam *Makalah Bimbingan Filosofis Sastra*. Program Pasca Sarjana IPB 2002, 1-7

sesuatu dilaksanakan secara berbeda pada komunitas yang berbeda tergantung kepada budaya lokal yang dianut, ekonomi, sosial dan faktor-faktor politik. (Ife. J.W. 1946).<sup>26</sup>

Selain hal tersebut diatas, melalui UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan kewenangan yang luas, nyata yang bertanggung jawab kepada Daerah secara Proporsional yang diwujudkan dengan Peraturan, pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi Daerah mempunyai berbagai aspek yang erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya peningkatan peran masyarakat, potensi dan keanekaragaman daerah, dalam satu kesatuan sistem pembangunan nasional. Khusus dibidang Pembangunan Daerah dengan diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 telah menyebabkan berubahnya paradigma pembangunan di Daerah, termasuk diantaranya terhadap perubahan sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah.<sup>27</sup>

b. Penjaringan Aspirasi Masyarakat.

Menurut Marselina, Penjaringan Aspirasi Masyarakat adalah suatu upaya untuk memperoleh informasi dari masyarakat sebagai

menjamin agar arah dan kebijakan umum APBD sesuai dengan aspirasi murni masyarakat dan bukan aspirasi politik.<sup>28</sup>

Adapun tujuan penjaringan aspirasi masyarakat adalah :<sup>29</sup>

- 1) Memperoleh serangkaian data / informasi kebutuhan dan keinginan riil masyarakat yang digunakan sebagai bahan masukan atau input bagi penyusunan arah dan kebijakan umum APBD.
- 2) Masyarakat mengetahui informasi-informasi yang berkaitan dengan penyusunan anggaran.
- 3) Menggali data / informasi, mendeskripsikan dan memaparkan aspirasi yang telah berkembang di masyarakat.

Maka dari pengertian dan tujuan diatas, dapat dikatakan bahwa penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD sesuai dengan aspirasi murni masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD. Penjaringan aspirasi masyarakat tersebut merupakan salah satu tahap penting sebelum arah dan kebijakan umum APBD ditetapkan dan dilaksanakan.

---

<sup>27</sup> Ir.H.Syahrul Ibrahim,M.Eng,Msi.Perencanaan Pembangunan Daerah Yang Partisipatif.  
[www.forum-inovasi.or.id](http://www.forum-inovasi.or.id).

<sup>28</sup>

- 2) Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Bentuk kegiatannya berupa:
  - a) Pembukaan kotak pos khusus yang menampung surat-surat dari masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya.
  - b) Menyediakan kotak saran sebagai tempat masyarakat menyampaikan aspirasinya.
  - c) Membuat web site khusus dengan fasilitas penerima email dari masyarakat.-
  - d) Menyediakan telepon bebas pulsa untuk menerima aspirasi masyarakat melalui line telepon.
- 3) Menjaring aspirasi masyarakat secara reaktif untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat. Bentuk kegiatannya berupa:
  - a) *Public Hearing*
  - b) Kegiatan inspeksi mendadak (SIDAK)
- 4) Merumuskan hasil penjaringan masyarakat tersebut kedalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Adapun bentuk penjaringan aspirasi dalam masyarakat adalah sebagai berikut :

- 1) Komunikasi Antara DPRD Dengan Masyarakat.

Merupakan bentuk komunikasi dua arah dalam bentuk saling memberi dan menerima. DPRD menjaring aspirasi dari

masyarakat dan DPRD berkewajiban menyampaikan beberapa informasi penting yang berkaitan dengan penyusunan anggaran daerah ( APBD ).

- 2) Komunikasi Antara DPRD Dan Pemerintah Daerah.
  - a) DPRD harus mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemda melalui penyusunan arah dan kebijakan umum APBD.
  - b) Dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, DPRD juga harus bisa memperoleh masukan data atau informasi dari pemerintah daerah.
  - c) Pemerintah daerah bersama DPRD menyusun dan menentukan strategi serta prioritas APBD.
- 3) Komunikasi Antara pemerintah Daerah dan Masyarakat.
  - a) Pemerintah Daerah perlu mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat yang melayaninya.
  - b) Pemerintah Daerah, khususnya Lembaga Pengelola Keuangan Daerah perlu melakukan survei jajak pendapat masyarakat, dalam berbagai bentuk pertemuan / diskusi.
- 4) Komunikasi Interen Pemerintah Daerah.
  - a) Untuk menjamin terjadinya saling melengkapi dan terciptanya kerjasama antara satu unit kerja dengan unit kerja lainnya serta menghindari terjadinya overlapping ( tumpang tindih ) kegiatan.
  - b) Untuk terciptanya sinkronisasi antara penerimaan dan pengeluaran serta belanja rutin dan belanja investasi

Berbagai cara dapat dilakukan untuk memperoleh aspirasi masyarakat ini. DPRD dan Pemerintah Daerah dalam hal ini dapat diwakili oleh Lembaga Pengelola Keuangan Daerah perlu melakukan survey jejak pendapat, pertemuan dengan para tokoh cendekiawan, musyawarah desa, temu karya, dan musyawarah terbuka. Efektif tidaknya penjangkauan aspirasi ini, terlihat dari berapa besar aspirasi ini didengar dan terealisasi dengan baik.

#### **E. Definisi Konseptual.**

1. Proses adalah Suatu alur yang berjalan secara kontinyu dan disusun secara sistematis.
2. Partisipasi adalah Bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya (*Intrinsik*) maupun dari luar dirinya (*Ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang beresangkutan.
3. Partisipatif adalah Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
4. Pembangunan Partisipatif adalah Pembangunan yang mendapat dukungan dan partisipasi yang kuat dari masyarakat. Pembangunan Partisipatif sering kali diidentikan sebagai pembangunan yang melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

5. APBD adalah Suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
6. Proses Penyusunan APBD adalah Salah satu aktifitas yang dimulai dari tahap penyusunan RAPBD, tahap penyampaian RAPBD kepada DPRD dengan 4 tahap pembicaraan, tahap pelaksanaan dan pengawasan.
7. DPRD adalah Suatu badan yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang merupakan perwujudan keikutsertaan rakyat untuk bertanggungjawab dalam pemerintahan, lembaga ini melaksanakan fungsi legislatif dan tugas kontrol atau pengawasan atas pelaksanaan tugas Eksekutif dalam melaksanakan tugasnya.

#### **F. Definisi Operasional.**

Dalam hal ini akan dioperasionalkan apa yang telah dirumuskan dalam definisi konsep sehingga nantinya akan mendekati empiris oleh karena itu akan ditentukan indikator dalam Proses Pembangunan Partisipatif Dalam Penyusunan APBD 2005 di Kabupaten Magelang.

1. Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Magelang, dapat diukur melalui Indikator sebagai berikut:
  - a. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa / Kelurahan (Musrenbangdes/kel), dapat ditinjau melalui:

- 1) Pengertian Musrenbangdes/kel

- 2) Tujuan dan Maksud Pelaksanaan Musrebangdes/kel
  - 3) Tempat dan Waktu Pelaksanaan
  - 4) Proses / Tahapan Kegiatan Musrebangdes/kel
  - 5) Unsur-unsur dalam Pelaksanaan Musrebangdes/kel
  - 6) Input Musrebangdes/kel
  - 7) Output Musrebangdes/kel
  - 8) Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Musrebangdes/kel
- b. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrebangkec)  
dapat ditinjau melalui:
- 1) Pengertian Musrebangkec
  - 2) Tujuan dan Maksud Pelaksanaan Musrebangkec
  - 3) Tempat dan Waktu Pelaksanaan Musrebangkec
  - 4) Proses / Tahapan Kegiatan Musrebangkec
  - 5) Unsur-unsur dalam Pelaksanaan Musrebangkec
  - 6) Input Musrebangkec
  - 7) Output Musrebangkec
  - 8) Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Musrebangkec
- c. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten (Musrebangkab)  
dapat ditinjau melalui:
- 1) Pengertian Musrebangkab
  - 2) Tujuan dan Maksud Pelaksanaan Musrebangkab
  - 3) Tempat dan Waktu Pelaksanaan Musrebangkab
  - 4) Proses / Tahapan Kegiatan Musrebangkab



2) Klarifikasi dan Ratifikasi oleh DPRD, melalui:

Jika DPRD menganggap RAPBD yang disampaikan oleh kepala daerah tidak sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD yang telah disepakati sebelumnya, maka PEMDA diminta memperbaiki RAPBD yang telah disusun. Jika DPRD menganggap RAPBD telah selesai, selanjutnya diklarifikasi dan diratifikasi sehingga dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang anggaran daerah tahunan yang akan datang.

## **G. Metodologi Penelitian**

### **1. Manfaat Penelitian.**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan, dapat dipergunakan sebagai dasar bagi pembuat kebijakan APBD lebih lanjut serta sebagai perbandingan terhadap pola atau mekanisme penyusunan APBD oleh berbagai daerah di Indonesia terhadap Kabupaten Magelang dengan mengacu kepada skala nasional mekanisme penyusunan APBD yang tetap memegang peran aktif masyarakat baik dalam proses pengambilan keputusan dan pengimplementasian kebijakan tersebut.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi  
penelitian Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

## 2. Alasan Pemilihan Judul.

Alasan penulis memilih judul “ Proses Pembangunan Partisipatif dalam Penyusunan APBD Tahun 2005 di Kabupaten Magelang “, adalah untuk mengetahui sejauh mana peranan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan hingga pengimplementasian kebijakan penyusunan APBD serta sejauh mana peranan Legislatif dan Eksekutif dalam proses penyusunan, pengesahan dan pelaksanaan APBD pada tahun 2005 di Kabupaten Magelang.

## 3. Jenis Penelitian.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian Deskriptif, mengenai pengertian metode deskriptif tersebut dikemukakan Winarno Surachmand, sebagai berikut :

“ Bentuk penelitian deskriptif merupakan metode yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Pada prakteknya tidak hanya terbatas pada pengumpulan dan penyusunan / klasifikasi data saja, tetapi juga menganalisa dan menginterpretasikan tentang arti data itu “<sup>32</sup>

Dalam pelaksanaan metode Deskriptif ini akan memusatkan perhatian pada proses sinkronisasi perencanaan pembangunan partisipatif dalam penyusunan APBD di Kabupaten Magelang.

---

<sup>32</sup> Winarno Surachmand, *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian*, CV. Pustaka Bandung, 1979

#### 4. Unit Analisis.

Yang menjadi Unit Analisis dalam penelitian ini adalah Fraksi-fraksi dan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Magelang, Kantor BAPPEDA, Kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah, serta Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat.

#### 5. Data dan Sumber Data.

Sumber data yang digunakan untuk memperoleh data-data yang berhubungan dengan penelitian ini ada 2 (dua) macam yaitu :

##### a. Data Primer.

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya yang berasal dari keterangan para informan dengan cara interview maupun observasi hingga menggunakan teknik dokumentasi dalam perolehan data, yang berkaitan terhadap proses perencanaan partisipatif dalam penyusunan APBD di Kabupaten Magelang.

##### b. Data Sekunder.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber lain sebagai pendukung data primer yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dengan menggunakan buku-buku atau literature, ilmiah, artikel, undang-undang, referensi internet, dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

## 6. Teknik Pengumpulan Data.

Untuk mendapatkan data yang relevan maka diperlukan data-data yang aktual yaitu melalui :

### a. Observasi.

Observasi merupakan pengumpulan data melalui pengamatan langsung dan pencatatan secara sistematis dan sengaja terhadap gejala-gejala yang diteliti.

### b. Wawancara atau Interview

Wawancara yaitu mengadakan wawancara atau interview, dalam hal ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dan responden yang berkaitan dengan permasalahan atau penelitian. Dalam hal ini interview dilakukan dengan elemen Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Magelang, Kantor BAPPEDA, Kantor BPKKD, serta Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat dalam proses penyusunan APBD Tahun 2005 yang mengarah kepada pembangunan partisipatif masyarakat Magelang.

### c. Dokumentasi.

Dokumentasi yaitu pengumpulan data dengan cara mencatat data-data yang ada dalam catatan atau pembukuan dari instansi atau lembaga yang ada hubungannya dalam penelitian ini.

## 7. Teknik Analisis Data.

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian kualitatif menurut Noeng Muhajir dalam bukunya “ Metode Penelitian Kualitatif “ menyatakan :

“ Analisa data merupakan upaya mencari dan menata secara sistematis catatan, hasil observasi, wawancara dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman penelitian tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai lawan bagi orang lain “. <sup>33</sup>

Dari analisis data diatas dapat disimpulkan bahwa teknik analisis data adalah proses penyederhanaan data yang mudah dibaca dan diinterpretasikan.

Dalam pengumpulan data yang tersebut diperlukan teknik observasi, interview, dan dokumentasi. Seluruh data yang telah dikumpulkan selanjutnya akan disajikan secara kualitatif dimana dalam menganalisa dapat mempergunakan skema maupun gambar dan dalam menganalisa data tidak menggunakan data berupa angka.

Oleh karena itu, metode yang digunakan adalah deskriptif dan analisis. Data bersifat kualitatif dibutuhkan data primer dan sekunder.

---

<sup>33</sup> Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif*.

- 5) Unsur-unsur dalam Pelaksanaan Musrenbangkab
  - 6) Input Musrenbangkab
  - 7) Output Musrenbangkab
  - 8) Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Musrenbangkab
2. Proses Pembangunan Partisipatif Dalam Penyusunan APBD, dapat diukur melalui indikator sebagai berikut:
- a. Penjaringan Aspirasi Masyarakat, yaitu melalui:
    - 1) Penjaringan Aspirasi Masyarakat oleh DPRD, melalui:
      - a) Metode Penjaringan Aktif
      - b) Metode Penjaringan Pasif
      - c) Metode Penjaringan Reaktif
    - 2) Penjaringan Aspirasi Masyarakat oleh Pemerintah Daerah, melalui:  
Memfasilitasi berbagai kegiatan operasional aspiratif masyarakat pada setiap unit kerja. Melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Partisipatif (Musrenbang) dari tingkat Desa, Kecamatan, hingga Kabupaten.
  - b. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum (AKU), yaitu melalui:
    - 1) Pendekatan Penjaringan Aspirasi Masyarakat, melalui:  
Untuk memperoleh data / informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan pembangunan APBD.
    - 2) Pendekatan Rencana Strategik Daerah, melalui:  
Merupakan prioritas program pembangunan yang dibuat oleh PEMDA bersama-sama dengan DPRD dalam kerangka waktu 5

tahun yang kemudian dijabarkan pelaksanaannya dalam kerangka tahunan, serta rincian tahunannya digunakan sebagai masukan dalam penyusunan APBD.

c. Penyusunan Strategis dan Prioritas, yaitu oleh:

1) Tim Anggaran Eksekutif, adalah:

Unit kerja pada Eksekutif yang berwenang dalam menentukan kinerja anggaran operasional.

2) Panitia Anggaran Legislatif, adalah:

Anggota legislatif yang telah ditentukan untuk menetapkan kinerja anggaran operasional.

d. Pelaksanaan Kegiatan RAKORBANG, yaitu melalui:

1) Koordinasi Kewenangan, melalui:

Merupakan pembagian kerja sesuai dengan bidang kewenangannya masing-masing, agar tidak terjadi tumpang tindih kinerja kewenangannya.

2) Koordinasi Tupoksi, melalui:

Merupakan perumusan penugasan yang harus dilaksanakan oleh unit kerja berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh pemerintah pusat maupun daerah dan perundang-undangannya.

e. Penyusunan RAPBD, yaitu melalui:

1) Penyampaian RAPBD oleh PEMDA, melalui:

RAPBD sebelum disampaikan ke DPRD harus telah dibahas oleh panitia anggaran eksekutif melalui sidang paripurna DPRD