

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Semenjak dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor/XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, Indonesia telah melakukan restrukturisasi sistem pemerintahan hanya dalam rentang waktu satu dasawarsa secara gradual. Saat ini, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi paket perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah dalam sistem tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. *Pertama*, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah. *Kedua*, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era persaingan bebas.¹

Hal yang paling mendasar dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan

kegiatan, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Secara eksplisit prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta pengembangan potensi dan keanekaragaman yang dimiliki daerah diatur dalam Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004:

“Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”.

Ironisnya, perubahan paradigma tersebut diatas juga telah menciptakan evolusi praktek-praktek KKN sebagai variabel kontradiktif yang mengimbangi restrukturisasi sistem tata pemerintahan dan demokrasi pasca reformasi 1998 tersebut diatas. KKN yang bersifat kolektif oleh eksekutif daerah maupun legislatif daerah terhadap APBD menjadi pemandangan di hampir semua daerah di era otonomi daerah sekarang ini. Disebut korupsi kolektif karena pelaku korupsi ini lahir melalui konspirasi yang saling menguntungkan antara DPRD dan eksekutif daerah yang mempunyai kewenangan dalam proses pembuatan, penyusunan, dan pengesahan APBD. Penyusunan APBD yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat, penipuan terhadap anggaran, penciptaan anggaran baru, mark up anggaran, hingga pengalihan anggaran yang dilakukan dengan cara mengalihkan anggaran yang seharusnya diberikan dalam bentuk jaminan asuransi menjadi dalam bentuk uang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan dalam

Salah satu variabel yang memberikan kontribusi terhadap merebaknya berbagai penyimpangan tersebut adalah tertutupnya akses informasi yang berkaitan dengan dokumen APBD, sehingga luput dari pengawasan public. Kenyataan ini seringkali dijumpai di daerah-daerah. Aparatur di daerah masih memegang paradigma bahwa dokumen APBD adalah rahasia negara dan tidak semua orang bisa mengakses informasi tersebut.

Partisipasi masyarakat merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Pengawasan yang dimaksud di sini termasuk pengawasan terhadap pihak eksekutif melalui pihak legislatif. Peranan DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah akan dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam advokasi anggaran. Jadi, selain pengetahuan tentang anggaran yang mempengaruhi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, partisipasi masyarakat diharapkan akan meningkatkan fungsi pengawasan dalam tata kelola pemerintahan di daerah.

Selain adanya partisipasi masyarakat dan akuntabilitas dalam siklus anggaran, transparansi anggaran juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan. Transparansi merupakan salah satu prinsip dari *good governance*. Transparansi dibangun di atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat

... ..

transparan jika memenuhi beberapa kriteria berikut:² (a) Terdapat pengumuman kebijakan anggaran; (b) Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses; (c) Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu; (d) Terakomodasinya suara/usulan rakyat; (e) Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran yang secara eksplisit menjadi prinsip penyusunan APBD untuk tahun anggaran 2008 termaktub dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 Tahun 2007 tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2008. Hal ini merupakan sebuah jaminan bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi APBD secara terbuka sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD dan melibatkan diri dalam penyusunan APBD itu sendiri.

Realitas yang ada menunjukkan penyusunan APBD terlepas dari teknis penyusunannya seringkali melupakan partisipasi masyarakat sebagai salah satu esensi demokrasi yang dijamin dalam pedoman penyusunan APBD yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Mengingat posisi strategis APBD dalam tata kelola pemerintahan daerah maka akan menjadi hal yang sangat menarik untuk mengkaji dan meneliti partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD tersebut.

² Isma Coryanata. *Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dan Pengawasan*. *Journal of National Akuntansi & Ujian Makassar*, 26-28 Juli 2007

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan sebuah permasalahan sebagai berikut:

- 1. Bagaimanakah Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2008 di Kabupaten Muara Enim – Sumatera Selatan?*
- 2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2008 di Kabupaten Muara Enim – Sumatera Selatan Tersebut?*

C. KERANGKA DASAR TEORI

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi mendefinisikan teori sebagai serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatian.³

Kerangka Dasar Teori adalah suatu uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan kaitannya seperti yang dirumuskan dalam perumusan masalah sehingga dapat membantu dalam penentuan arah dan batasan serta konsep yang tepat bagi penelitian. Sesuai dengan judul dalam penulisan skripsi ini, maka akan dijabarkan pengertian dari variabel-variabel yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini, antara lain sebagai berikut:

1. Masyarakat

Masyarakat adalah istilah yang paling lazim dipakai untuk menyebut kesatuan-kesatuan hidup manusia, baik dalam tulisan ilmiah maupun dalam bahasa sehari-hari. Dalam Bahasa Inggris dipakai istilah “*society*” yang berasal dari bahasa latin “*socius*” yang berarti “kawan”. Istilah masyarakat sendiri berasal dari akar kata Arab, “*syaraka*” yang berarti “ikut serta” berpartisipasi.

Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling berinteraksi dengan berbagai metode dan kaidah yang disepakati bersama-sama oleh para anggota masyarakat itu sendiri. Masyarakat secara khusus dapat dirumuskan sebagai kesatuan hidup manusia yang saling berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu, dan terikat oleh identitas bersama.

Beberapa orang sarjana telah mencoba untuk memberikan definisi masyarakat antara lain:⁴ *Mac Iver* dan *Page* menyatakan bahwa:

“Masyarakat ialah suatu sistem dari kebiasaan dan tata cara dari wewenang dan kerja sama antar berbagai kelompok dan penggolongan dari pengawasan tingkah laku serta kebebasan manusia secara keseluruhan yang selalu berubah, masyarakat merupakan jalinan hubungan sosial dan masyarakat selalu berubah”.

Ralph Linton, memberikan definisi masyarakat sebagai berikut:⁵

“Masyarakat merupakan setiap kelompok manusia yang telah hidup bekerja sama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas”.

Sedangkan *Selo Soemardjan* menyatakan bahwa masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan.⁶

Walaupun definisi dari para sarjana tersebut berlainan, tetapi pada dasarnya isinya sama, masyarakat mencakup beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Manusia yang hidup bersama. Di dalam ilmu sosial tidak ada ukuran yang mutlak atau pun angka yang pasti untuk menentukan jumlah manusia yang harus agar dapat dikategorikan sebagai masyarakat, akan tetapi secara teoritis angka minimalnya adalah dua orang yang hidup bersama.
- b. Bercampur untuk waktu yang lama.
- c. Mereka sadar mereka merupakan satu kesatuan
- d. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama, sistem kehidupan bersama, menimbulkan kebudayaan, oleh karena itu setiap anggota kelompok merasa terikat satu dengan yang lainnya

2. Otonomi Daerah

Istilah Otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomous/autonomia*”, yang berarti keputusan sendiri (*self ruling*)⁷

Secara terperinci, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:⁸

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau kekuatan luar.

⁶ *Ibid.*24

⁷ Hugo F. Reading dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah : Prespektif Hubungan Internasional*, Yogyakarta, BIGRAF Publishing, 2001

⁸ *Ibid.*, h.1

- b. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self government; self determination*).
- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self reliance*).
- e. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Landasan yuridis bagi pelaksanaan dan pengembangan Otonomi Daerah di Indonesia diatur dalam 2 (Dua) produk undang-undang, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pengganti UU No. 25 Tahun 1999.

Dalam Ayat 5, Pasal 1, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, disebutkan pengertian otonomi daerah sebagai berikut:⁹

“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”.Abdurrahman mengartikan otonomi sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri atas inisiatif dan kemampuan sendiri, hak yang sama diperoleh dari pemerintah pusat. Dalam mengatur dan memerintah daerah ini, sebenarnya akan hanya sekedar hak maupun wewenang saja, tetapi juga merupakan kewajiban bagi daerah.

3. Daerah Otonom

Daerah yang mempunyai otonomi disebut daerah otonom.

Sedangkan untuk pengertian daerah otonom disebutkan dalam Ayat 6, Pasal 1, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Josef Riwo Kaho memberikan batasan mengenai pengertian daerah otonom, yaitu: daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.¹⁰

Sarundajang memberikan 5 (lima) klasifikasi daerah otonom, sebagai berikut:¹¹

- a. Otonomi Organik atau Rumah Tangga Organik. Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom.

¹⁰ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Rajawali Press, Jakarta, 2005. h.7

- b. Otonomi Formal atau Rumah Tangga Formal. Otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi ini tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Otonomi Materiil atau Rumah Tangga Materiil. Kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitative dan terperinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya.
- d. Otonomi Rill atau Rumah Tangga Rill. Pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.
- e. Otonomi Nyata, Bertanggung Jawab dan Dinamis. Daerah disertai suatu hal, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu. Otonomi yang nyata disesuaikan dengan factor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab selaras dan sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan. Otonomi yang dinamis dapat membuat daerah lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan

4. Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Secara etimologis, pemerintah (*government*) berasal dari bahasa Yunani, “*kuberan*” atau nahkoda kapal, yang kurang lebih memiliki arti menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.¹²

Menurut Pasal 1, UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Surbakti mengistilahkan pemerintah untuk menunjukkan *governance* (kepemerintahan) yang menyangkut masalah tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah (*government*) merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.¹³

Definisi pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti; *eksekutif, legislatif, dan yudikatif*). Pengertian pemerintah dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam rangka mencapai

tujuan negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Dari uraian diatas dapat dibuat sebuah pengertian bahwa pemerintah adalah badan, organ, alat kelengkapan negara yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara.

b. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Menurut Mariun, pengertian kata pemerintahan dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek. Aspek pertama, yaitu segi kegiatan (dinamika) pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Kedua, segi struktur fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Ketiga dari segi tugas dan kewenangan (fungsi), maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.¹⁴

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas

¹⁴ Mariun, *Aspek-aspek Baru Pemerintahan, Masyarakat, Badan Penelitian dan Pengembangan*

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

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 membutuhkan pemain lokal yang diserahi urusan-urusan tertentu untuk diselenggarakan sebagai urusan rumah tangga sendiri.¹⁶

Menurut Mashuri Maschab yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah satuan aparaturnegara yang berwenang memerintah suatu kesatuan, masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di dalam *link* negara.¹⁷

2. Tujuan Dibentuknya Pemerintahan Daerah

Adapun tujuan dibentuknya pemerintahan daerah menurut Hanif Nurcholish adalah:¹⁸

¹⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 ayat 2

¹⁶ Harsono, Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa, Yogyakarta, Liberty, Certakan I, 1992. h.7-8

¹⁷ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Fisipol UGM, 1982, h 32

¹⁸ Hanif Nurcholish, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta, 2005. h.33

- a. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan yang terlalu besar mengenai masalah-masalah yang sebetulnya bisa diselesaikan oleh masyarakat setempat.
- b. Mendidik masyarakat untuk mengurus urusannya sendiri
- c. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan
- d. Memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Hal ini didasarkan pada kerangka berpikir bahwa dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, terjadi saling percaya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, upaya untuk memisahkan diri dari pemerintah pusat menjadi kecil.

3. Fungsi Pemerintahan

Adapun fungsi dari pemerintahan itu sendiri menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut :

- a. Menurut *Robert S*, fungsi pemerintahan adalah:
 - Menurut ilmu ekonomi adalah melakukan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi.
 - Menurut ilmu administrasi negara adalah sebagai fungsi perumusan dan implementasi kebijakan.

Menurut ilmu administrasi adalah fungsi pengaturan dan

- Menurut ilmu hukum adalah fungsi pembuatan dan penegakan hukum
- b. Menurut *James Anderson*, fungsi pemerintahan adalah:
- Menyediakan infrastruktur dan stabilitas ekonomi (kebijakan ekonomi)
 - Menyediakan barang dan jasa kolektif.
 - Menjembatani konflik dalam masyarakat.
 - Menjaga kompetisi.
 - Memelihara sumber daya alam dan sumber daya manusia
 - Menjamin akses minimal individu kepada barang dan jasa

Dari pendapat *Robert S* dan *James Anderson* diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi Pengaturan (*Regulation*)
- b. Fungsi Pemberdayaan (*Empowerment*)
- c. Fungsi Pelayanan (*Services*), antara lain:
 - Menjamin keamanan Negara
 - Memelihara ketertiban
 - Menjamin penerapan hukum dan keadilan
 - Pelayanan dan pekerjaan umum
 - Meningkatkan kesejahteraan social

... .. dan sumber daya manusia

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut, digunakan instrument-instrument sebagai berikut:

- a. *Government Provision* adalah pemerintah menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat tanpa memungut secara langsung kepada pengguna barang dan jasa tersebut.
- b. *Government Production* adalah pemerintah memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dengan memungut biaya kepada masyarakat yang menggunakannya.
- c. *Subsidy* adalah pemerintah memberikan bantuan kepada kelompok yang ada dalam masyarakat atau swasta yang memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat.
- d. *Regulation* adalah pemerintah membuat berbagai peraturan perundangan atau kebijakan mengenai berbagai sendi-sendi kehidupan masyarakat.

5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

a. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah merupakan fungsi DPRD kabupaten/kota untuk

1. a. b. c. d. e. f. g. h. i. j. k. l. m. n. o. p. q. r. s. t. u. v. w. x. y. z.

Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi angg kabupaten/kota bersama-sama dengan pemerin menyusun dan menetapkan APBD yang di dal untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewena Selanjutnya yang dimaksud dengan fungs pelaksanaan undang-undang, peraturan c Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan

b. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan R

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (D
kewajiban sebagai berikut:¹⁹

1. Interpelasi;
2. Angket; dan
3. Menyatakan pendapat.

c. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (D
wewenang sebagai berikut:²⁰

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepa persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perd dengan kepala daerah;

¹⁹ Pasal 40, 41, dan 43, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerinta

3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membahayakan masyarakat dan daerah

d. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

terdiri dari:²¹

1. Pimpinan;
2. Komisi;
3. Panitia Musyawarah;
4. Panitia Anggaran;
5. Badan Kehormatan; dan
6. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

e. Susunan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Susunan DPRD mencerminkan perwakilan seluruh rakyat suatu daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD diangkat dan resmi menjadi anggota setelah diambil sumpah atau janji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada umumnya keanggotaan DPRD dikelompokkan dalam fraksi-fraksi yang merupakan kekuasaan sosial politik yang mencerminkan suatu golongan dalam masyarakat. Jumlah anggota fraksi yang satu dengan yang lainnya tidak sama karena disesuaikan menurut perolehan dalam pemilihan umum.

Untuk komposisi keanggotaan, DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 75 (tujuh puluh lima)

orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi. Sedangkan untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.²²

6. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah "*kebijakan*" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (*misalnya pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah*) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.²³

Kebijakan (*policy*) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.²⁴

²² Pasal 46, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

²³ Desyane Tiara Wijaya, Skripsi "Analisis Formulasi Kebijakan Publik (Studi Kasus Perda Kab. Purwakarta No. 5 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Perda Kabupaten Purwakarta No. 22 Tahun 2000 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Purwakarta), FISIPOL / IP, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2001

²⁴ Hoogerwelf, *Ilmu Pemerintahan*, Trans (Jakarta : Erlangga, 1983), h.4

Menurut *Bill Jenkis*, kebijakan adalah:²⁵

"Sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya."

Hein dan Eulau menyatakan:²⁶

"*Policy* adalah suatu keputusan yang tetap, ditandai dengan adanya perhubungan dan keberulangan pada bagian-bagian dari keduanya yang membuat tunduk padanya"

James. E. Anderson memberi pengertian:²⁷

"*Policy* adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang, sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah

Dari beberapa definisi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke pola ketergantungan. Kebijakan publik

²⁵ *Ibid*, Hal. 15

²⁶ Charles. O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta : Grafindo, 1992), h.26

²⁷ H. Affan Gafar, *Policy Process and Formulation*, (Surabaya : Modul I, Program MPA, Universitas Tujuh Belas Agustus 1945), h.6

merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih sering berhubungan termasuk keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah, diformulasikan kedalam bidang-bidang itu secara perlahan.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*Public Policy*) dalam literatur politik.

Menurut pendapat *Dye*:²⁸

"Kebijakan publik merupakan apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu" Sehingga, kebijakan publik dapat dikatakan sebagai suatu keputusan untuk melakukan tindakan yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat.

Menurut *Carl Fredrich*, Kebijakan Publik adalah:²⁹

"Sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu".

Menurut *Anderson*, konsep kebijakan publik memiliki beberapa implikasi, yakni:³⁰

- Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik.
- Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang

²⁸ Dye, dalam Irfan Islamy, 1998, h.16

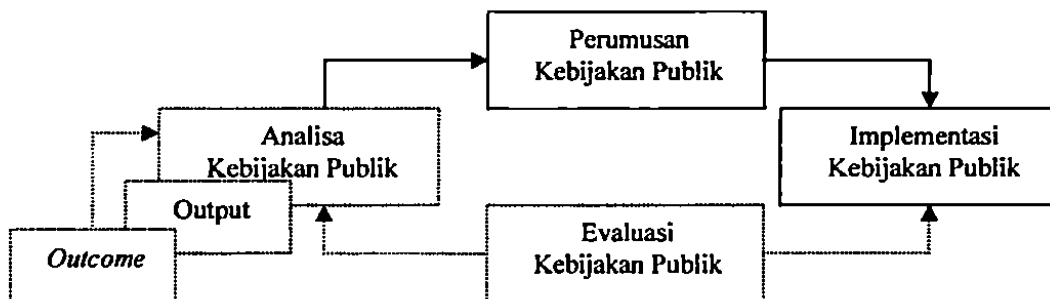
²⁹ Carl Fredrich, dalam Solihin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1977, h.3

³⁰

tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan beserta dengan pelaksanaannya.

- Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
- Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang umum maupun khusus.

Bagan 1.1
Siklus Kebijakan Publik



Sumber : Riant Nugroho D, Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, PT. Elek Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, 2003. Hal. 110

Dari gambar tersebut diatas, dapat dijelaskan penjelasan sebagai berikut:

- Dalam kebijakan publik proses pertama yang dilakukan adalah Analisis Kebijakan. Analisis kebijakan adalah sebuah tindakan atau kegiatan yang diperlukan untuk membuat sebuah kebijakan, baik kebijakan baru sama sekali atau kebijakan baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada (sudah ada sebelumnya).³¹ Analisis kebijakan adalah sebuah proses untuk melakukan identifikasi terhadap isu atau masalah-masalah publik yang perlu mendapat perhatian serius dan diatur dalam sebuah kebijakan. Hasil identifikasi ini kemudian disusun prioritas isu dan masalah yang strategis mulai dari yang utama/pokok sampai pada hal-hal yang sifatnya tersier

yang kemudian melahirkan sebuah rekomendasi kebijakan. Peran analisis kebijakan adalah *pertama*; memberi gambaran yang jelas kepada pengambil keputusan (*decision maker*), untuk merancang kebijakan publik, *kedua*; memastikan untuk menemukan pokok dari permasalahan publik, ketiga; untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik atau masyarakat secara keseluruhan.

- Dari prioritas isu atau masalah yang direkomendasikan kemudian proses berikutnya adalah perumusan kebijakan. Perumusan kebijakan merupakan inti dari proses kebijakan publik sebab disinilah diformulasikan atau dirumuskan isu atau masalah-masalah sosial menjadi sebuah produk kebijakan. Produk kebijakan merupakan produk hukum yang mempunyai sifat memaksa dan intervensi terhadap kehidupan publik. Produk kebijakan dapat berupa undang-undang, peraturan, keputusan, maupun program-program yang bersifat mengikat. Hal yang perlu mendapatkan perhatian serius dalam perumusan kebijakan adalah sumber daya manusia yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut. Agar kebijakan yang dihasilkan qualified perlu adanya SDM yang juga kompeten.
- Implementasi Kebijakan
Produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian diimplementasikan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.³² Sebelum diimplementasikan perlu adanya sosialisasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Ini dilakukan agar masyarakat siap dan memberi dukungan terhadap kebijakan tersebut. Banyak variabel dan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor), dan tatanan hukum yang berlaku. Dalam suatu pemerintahan, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan atau institusi pemerintah. Perlu adanya supervisi untuk mengawal agar kebijakan mencapai target-target yang diinginkan.
- Evaluasi Kebijakan
Evaluasi kebijakan merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Evaluasi kebijakan berkenaan dengan perumusan, implementasi dan lingkungan kebijakan publik. Evaluasi akan memberikan penilaian yang valid terhadap kinerja kebijakan.

a. Proses Kebijakan Publik

Cochran dan *Malone* menjelaskan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

a. Pre-Development, yang meliputi:

- Definisi masalah dan formulasi isu
- *Demands for policy action*
- Formulasi agenda

b. Adopsi Kebijakan: merupakan kulminasi dari sebuah perdebatan yang melibatkan interest group, pemerintah, para pakar, dan konstituen. Hasilnya adalah sebuah keputusan yang diletakkan dalam bentuk hukum dan regulasi.

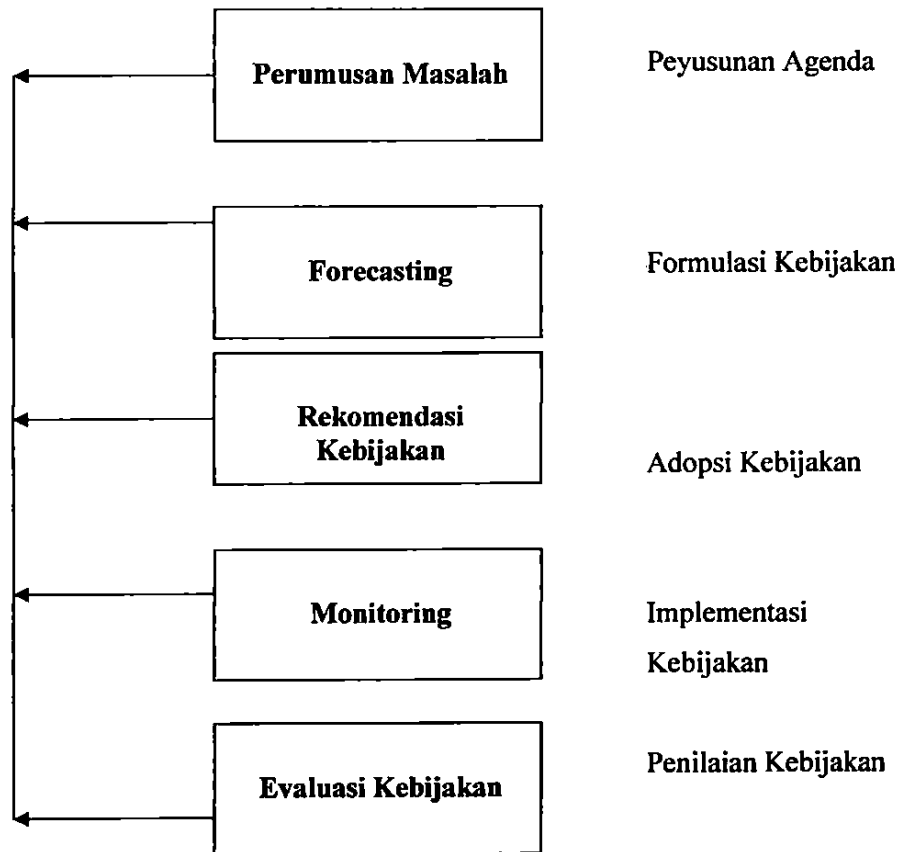
c. Implementasi Kebijakan: merupakan instrumen-instrumen aksi yang membawa dan mengarah kepada tujuan-tujuan sebuah kebijakan. Instrumen tersebut meliputi aturan-aturan hukum, keputusan pengadilan, kegiatan-kegiatan administratif, regulasi-regulasi, budget, perjanjian-perjanjian, dll.

d. Evaluasi Kebijakan: berkenaan dengan penilaian apa sebenarnya yang telah terjadi sebagai hasil dari kebijakan yang telah dibuat dan diimplementasikan.

Michael Howlet dan *M. Ramesh* (1995:11) menyebutkan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah
2. Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan Kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil yang diinginkan.
5. Evaluasi Kebijakan (*policy Evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil suatu kinerja kebijakan

Bagan 1.2
Skema Proses Kebijakan Publik



Sumber: William N. Dunn: 1994

Keterangan:

- Perumusan Masalah: Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
- Forecasting: Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan.
- Rekomendasi Kebijakan: Memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan dan memberikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat paling tinggi.
- Monitoring Kebijakan: Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
- Evaluasi Kebijakan: Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari sebuah kebijakan

b. Aktor-Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik

Aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam tulisan *James Anderson* (1979), *Charles Lindblom* (1980), maupun *James Lester* dan *Joseph Steward, Jr* (2000). Aktor atau pemeran serta dalam proses pembuatan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (Birokrasi), Presiden (Eksekutif), Legislatif, dan Yudikatif. Sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu.

Aktor yang berperan dalam proses kebijakan ada empat golongan atau tipe adalah sebagai berikut:³³

1. *Golongan Rasionalis*, adalah golongan yang mempunyai ciri-ciri :
 - a. Mengidentifikasi masalah
 - b. Merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu
 - c. Mengidentifikasi semua alternatif kebijakan
 - d. Meramalkan akibat-akibat dari tiap alternatif
 - e. Membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan
 - f. Memilih alternatif terbaik
2. *Golongan Teknisi* ini selalu menunjukkan rasa antusiasme dan rasa

... ditinjau dari aspek-aspek tersebut, maka dimungkinkan untuk melakukan dalam

batas pendidikan dan keahliannya. Namun enggan untuk melakukan pertimbangan yang amat luas melampaui batas keahliannya tersebut.

3. *Golongan Inkrementalis* identik dengan para politisi, kritis namun acapkali tidak memiliki kesabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi.
4. *Golongan Reformis* sebagai pelobi, sangat radikal dan disertai dengan tindakan demonstrasi dan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

Tabel 1.1
Aktor Yang Terlibat Dalam Proses Kebijakan dan Perilakunya

KARAKTERISTIK					
Golongan Aktor	Peran	Nilai – Nilai	Tujuan	Gaya Kerja	Kritik
Rasionalis	Analisis Kebijakan Perencana	Metode	Dapat ditetapkan sebelumnya	Komprehensif	Tidak Memahami Keterbatasan Manusia
Teknisi	Ahli/Specialis	Pendidikan/Keahlian	Ditetapkan Pihak lain	Eksplisit	Terlampau Picik
Akrementalis	Politisi	Status Quo Perubahan Sosial	Karena Tuntutan Baru	Juru Tawar	Konservatif
Reformis	Pelobi	Perubahan Sosial	Karena Masalah Mendesak	Aktivis	Tidak Realis/Tidak kenal Kompromi

Sumber : Charles O. Jones, *An Introduction to the study of Public Policy*, Wodsworth, Belmont, CA, 1970, h. 32

c. Nilai-nilai Yang Mengarahkan Para Pembuat Keputusan

Faktor yang berpengaruh terhadap para pembuat keputusan, seperti misalnya; tekanan-tekanan politik dan social, kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang sempit dan sebagainya. Selain itu, kita juga harus melihat

James Anderson meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan, yakni:³⁴

1. Nilai-nilai Politik

Pembuat keputusan mungkin melihat alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat berdasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan kelompok kepentingan.

2. Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi seperti badan administratif, menggunakan banyak imbalan dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan, semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bias hidup terus, untuk memperbesar program kegiatan serta untuk mempertahankan kekuasaannya dan

3. Nilai-nilai Pribadi

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkrit bagaimana nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

4. Nilai-nilai Kebijaksanaan

Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas

d. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan berasal dari kata "*formulation*" yang berarti perumusan. Jadi pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut "*Forecasting*" dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat dimodelkan

Menurut *William N. Dunn*, formulasi kebijakan adalah:

“Para pejabat merumuskan alternative kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat pemerintah eksekutif, pemerintah peradilan, dan tindakan legislatif.”³⁵

Dalam perumusan kebijakan publik terdapat beberapa model kebijakan publik. *Thomas R. Dye*, merumuskan model-model formulasi kebijakan tersebut, yaitu:³⁶

1. Model Kelembagaan (Institusional)

Formulasi kebijakan publik model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun adalah kebijakan publik. Ini adalah teori yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini didasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan.

Disebutkan *Dye*, ada tiga hal yang membenarkan pendekatan ini, yaitu pemerintah memang sah membuat kebijakan publik, fungsi tersebut bersifat universal dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (*koersi*) dalam kehidupan bersama. Teori kelembagaan sebenarnya merupakan derivasi atau turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur dari pada proses atau

³⁵ William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1999, h.24

³⁶ Riant Nugroho D, Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, PT Elex Media

perilaku politik. Prosesnya mengandalkan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Dan kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan dimana kebijakan diterapkan.

2. Model Proses

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik adalah sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Untuk itu, kebijakan publik juga merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan:

Tabel 1.2
Tahapan Kebijakan Model Proses

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum
Implementasi Kebijakan	Mengkoordinasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran dan pengumpulan pajak
Evaluasi Kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (<i>impact</i>) dan kelompok sasaran dan non sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan

Sumber : Riant Nugroho D, Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, PT. Elek Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, 2003. Hal. 110

Model ini memberitahu kepada kita bagaimana suatu

kebijakan dibuat atau sebaliknya dibuat namun kurang memberikan

tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada. *Charles O Jones* memberikan sebuah matriks sederhana yang dapat membantu untuk memahami formulasi kebijakan sebagai sebuah proses.

Tabel 1.3
Matriks Pemahaman Formulasi Kebijakan Sebagai Suatu Proses

Aktivitas Fungsional	Kategori dalam Pemerintahan	Dan Sebagai Sistem	Dengan Output
Persepsi	Masalah Ke Pemerintah	Identifikasi Permasalahan	Permasalahan Ke Tuntutan Penyelesaian
Definisi			
Agregasi			
Organisasi			
Representasi			
Formulasi	Tindakan dalam pemerintahan	Pengembangan Program / Kebijakan	Proposal Ke Anggaran
Legitimasi			
Aproprisasi			
Organisasi	Pemerintah Ke Masalah	Implementasi Program / Kebijakan	Pelayanan, pembayaran (gaji), dsb
Interpretasi			
Aplikasi			
Spesifikasi	Program / Kebijakan ke pemerintah	Evaluasi Program / Kebijakan	Pembenaran Rekomendasi
Pengukuran			
Analisis			
Resolusi / Terminasi	Resolusi atau perubahan	Terminasi	Solusi dan Perubahan

Sumber : Riant Nugroho D, Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, PT. Elek Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, 2003. Hal. 111

3. Model Teori Kelompok

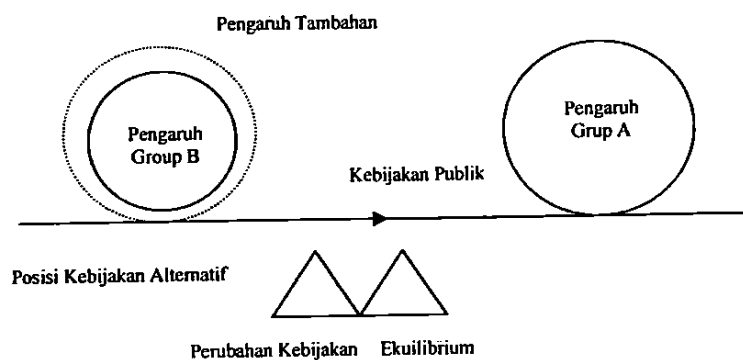
Model pengambilan kebijakan teori kelompok menganalogikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini, individu di dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa

kebijakan publik yang diperlukan. Di sini peran dari sistem politik adalah untuk memanajementi konflik yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan melalui:

- Merumuskan aturan main antar kelompok kepentingan
- Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan
- Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik (yang akan dibuat)
- Memperkuat kompromi-kompromi tersebut

Model teori kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Model Proses sendiri dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1
Formulasi Kebijakan Model Teori kelompok



4. Model Elit

Model teori elit berkembang dari teori elit-masa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun suatu keadaan, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Ada dua penilaian dalam model ini yaitu negatif dan positif. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politiklah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan sekera dan keinginannya. Dalam konteks ini rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umum pun bukan bermakna partisipasi melainkan mobilisasi.

Pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin atau elit pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan

Jadi model elit merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan persepsi elit politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elit politik ingin mempertahankan *status quo* maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif.

5. Model Rasional (Rational Komprehensif)

Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat maksimum bagi masyarakat. Model ini dikembangkan dari model *cost benefit analysis*, sebuah model yang diawali di *US Corps and Engines* (semacam Departemen Pekerjaan Umum) pada tahun 1930an dalam rangka membangun bendungan dan jembatan. Tidak dipungkiri, model ini adalah model yang paling banyak diikuti dalam praktek formulasi kebijakan public di seluruh dunia.

Model ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara

- a. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya;
- b. Menemukan pilihan-pilihan;
- c. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan;
- d. Menilai rasio nilai social yang dikorbankan;
- e. Memilih alternative kebijakan yang paling efisien.

Model kebijakan pemerintah ini merupakan model yang dianggap paling ideal dalam formulasi kebijakan karena disamping dengan mempertimbangkan data-data dan informasi-informasi yang lengkap akan tetapi juga bersifat menyeluruh meliputi segi-segi kehidupan yang harus diperhatikan serta diperhitungkan secara mendalam dan seksama secara komprehensif, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan.

Namun demikian, model ini mempunyai beberapa kelemahan pokok, yakni: konsep *maximum social gain* yang berbeda-beda di antara kelompok kepentingan dan sulitnya mencapai kebijakan yang *maximum social gain* mengingat patologi birokrasi yang cenderung melayani diri sendiri ketimbang melayani publik.

Model rasional ini juga dikenal sebagai model "rasional-komprehensif". Unsur-unsur dalam model rasional komprehensif tidak jauh berbeda dengan model rasional, yaitu:

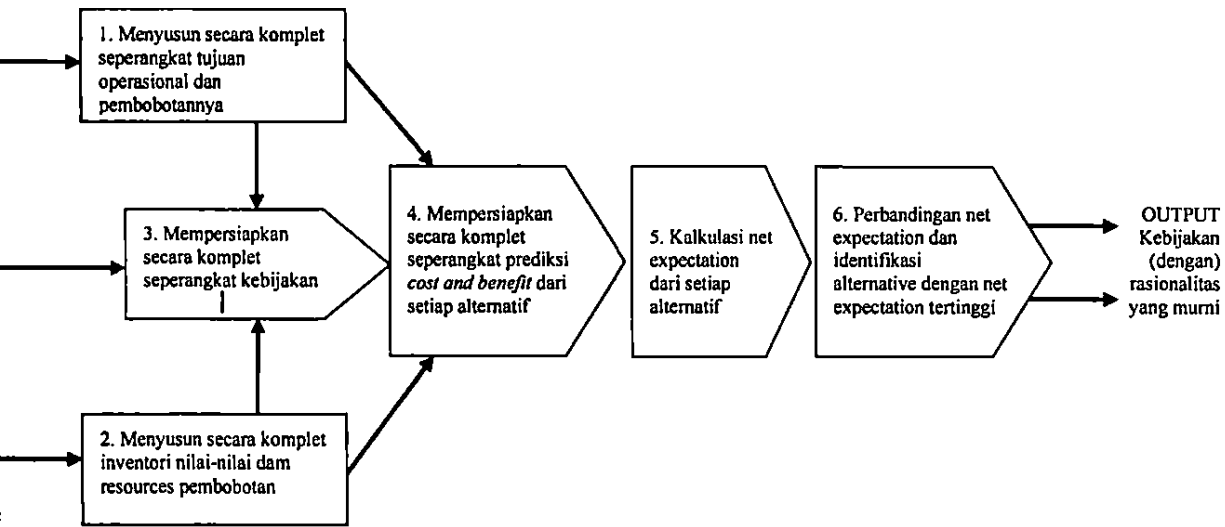
- a. Pembuat keputusan dihadapkan kepada suatu masalah tertentu

dinilai sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.

- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau gagasan yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
- c. Identifikasi alternatif-alternatif pilihan untuk memecahkan masalah tersebut diteliti dengan seksama.
- d. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
- e. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya.
- f. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan

Pada akhirnya, model ini berhadapan dengan kritikan bahwa para pengambil keputusan tidak mampu merumuskan “masalah” itu sendiri, sehingga kebijakannya cenderung tidak rasional. Pada prakteknya, para pengambil keputusan acapkali tidak mempunyai cukup kecakapan untuk melakukan syarat-syarat dari model ini, mulai dari analisa, penyajian alternatif, memperbandingkan alternatif, hingga

... ..



Gambar 1.2
Formulasi Kebijakan Model Rasional

6. Model Inkremental

Model inkremental merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektualitas maupun biaya. Ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan dan menghindari konflik.

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi sebelumnya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintah yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan semua warga. Beberapa teori inkremental ini dapat

- a. Pemilihan Tujuan, sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai suatu hal yang paling berkaitan dari pada sebagai suatu hal yang terpisah.
- b. Pembuat Keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah dan alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau menyusul bila dibandingkan dengan kebijakan sasaran yang ada sekarang.
- c. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
- d. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Pandangan inkremental dan menyesuaikan tujuan dan sasaran sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
- e. Bahwa tidak ada keputusan atau cara memecahkan yang tepat bagi setiap masalah. Batu ujian bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu. Meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.
- f. Pembuat keputusan yang inkremental pada hakekatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidakpuasan dari upaya-upaya konkret dalam

mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

7. Model Demokratis

Model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari stakeholders. Model ini menghendaki agar setiap "pemilik hak demokrasi" diikuti sertakan sebanyak-banyaknya.

Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *Good Governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya.

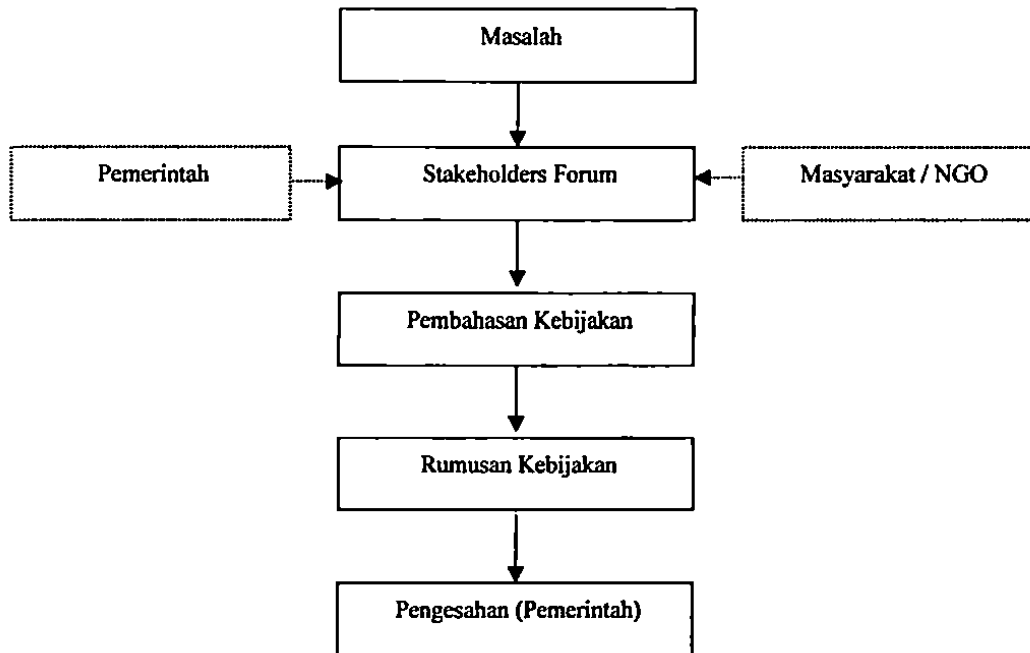
Model ini kurang efektif dalam mengatasi masalah yang kritis, darurat, dan dalam kelangkaan sumber daya namun jika dilaksanakan, model ini sangat efektif dalam implementasinya karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilan kebijakan, karena setiap pihak bertanggungjawab atas kebijakan yang dirumuskan.

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia.

Model ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia.

pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1.3
Formulasi Kebijakan Model Demokratis



8. Model Strategis

Meskipun disebut "strategis", pendekatan ini tidak mengatakan bahwa pendekatan lain tidak strategis. Intinya adalah bahwa pendekatan ini menggunakan rumusan runtutan perumusan strategi sebagai basis perumusan kebijakan. Salah satu yang banyak dirujuk adalah John D. Bryson, seorang pakar perumusan strategis bagi organisasi non bisnis.

Perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi dan

berorientasi kepada tindakan (Bryson, 2002, 7-8). Proses perumusan strategis disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis yang meliputi kegiatan memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal;
- b. Merumuskan panduan proses;
- c. Memperjelas mandate dan misi organisasi yang meliputi kegiatan perumusan mandate dan misi organisasi;
- d. Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan, analisa SWOT (penilaian lingkungan internal dan eksternal), proses penilaian, dan panduan proses penilaian itu sendiri;
- e. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi. Proses ini melibatkan kegiatan-kegiatan merumuskan hasil dan mafaat yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, mendeskripsikan isu-isu strategis;
- f. Merumuskan strategi mengelola isu. (Bryson, 2002)

Model ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai salah satu derivate manajemen dari model rasional karena mengandalkan bahwa perumusan kebijakan adalah proses rasional dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus kepada tahapan-tahapan langkah manajemen

9. Model Teori Permainan

Gagasan pokok dari kebijakan dalam model teori permainan adalah, pertama, formulasi kebijakan berada di dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independent* ke *dependen* melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau *independent*.

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Model ini mendasarkan formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetitif di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain termasuk yang “berada di luar jangkauan kendali pembuat kebijakan”.

Secara sederhana konsep formulasi kebijakan dalam teori permainan dapat dilihat pada matriks berikut ini:

Tabel 1.4
Matriks Formulasi Kebijakan Teori Permainan

		Pemain A	
		Alternatif A ₁	Alternatif A ₂
Pemain B	Alternatif B ₁	Efek	Efek
	Alternatif B ₂	Efek	Efek

Konsep kunci dari teori permainan adalah *strategi*, di mana konsep kuncinya bukanlah yang paling *optimum* namun yang *paling aman dari serangan lawan*. Jadi, di dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservativitas yang tinggi, karena pada intinya adalah strategi *defensif*. Inti dari teori permainan yang terpenting adalah bahwa mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak dapat hidup dalam vakum. Ketika kita mengambil keputusan, maka lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menurunkan keefektifan keputusan kita. Disini teori permainan memberikan kontribusi yang paling optimal.

10. Model Pilihan Publik

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berasal dari teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adalah *buyer meet seller, supply meet demand*.

Pada intinya, setiap kebijakan publik yang dibuat pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna

kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Secara umum, model ini adalah konsep formulasi kebijakan yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada public untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Sebuah pemikiran yang dilandasi gagasan Jhon Locke bahwa pemerintah adalah sebuah lembaga yang muncul dari kontrak social diantara individu-individu warga masyarakat.

Model ini membantu untuk menjelaskan mengapa kebijakan-kebijakan publik tempatnya selalu ditengah-tengah dari kebijakan yang liberal maupun yang konservatif.

Meski ideal dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial, model ini memiliki kelemahan pokok di dalam realitas interaksi itu sendiri, karena interaksi akan terbatas pada public yang memiliki akses dan di sisi lain terdapat kecenderungan dari pemerintah untuk memuaskan pemilihnya saja ketimbang masyarakat luas.

11. Model Sistem

Pendekatan ini pertama kali diperkenalkan oleh David Easton yang menganalogikan dengan sistem biologi. Pada dasarnya, sistem biologi merupakan proses interaksi antara mahluk hidup dengan lingkungannya yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan. Dalam terminologi ini Easton

menganalogikannya dengan sistem politik. Menurut Easton, model sistem memiliki tiga komponen, yaitu; *input, proses, dan output*. Salah satu kelemahan dalam pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari sistem (politik). Formulasi kebijakan publik di dalam sistem politik dapat mengandaikan kepada masukan (*input*) yang terdiri dari dua hal yaitu tuntutan dan dukungan. Model ini merupakan model yang paling sederhana namun cukup komprehensif, meski tidak memadai lagi untuk digunakan sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan publik.

7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.³⁷

³⁷ Pasal 1 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Menurut *Bahrullah Akbar*, APBD adalah:³⁸

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

Mengenai Pengertian APBD dapat dilihat dari istilah kata-kata yang termuat di dalamnya. Anggaran merupakan suatu rencana-rencana keuangan program-program yang berisi tentang penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/belanja untuk periode tertentu. *M. Arief Djamaluddin* mengartikan bahwa:³⁹

“Anggaran sebagai rencana yang menggambarkan perkiraan jumlah uang penerimaan dan pengeluaran”.

Suparmoko mengartikan anggaran sebagai:

“Anggaran adalah daftar perencanaan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya dalam waktu satu tahun”.⁴⁰

Belanja dapat diartikan sebagai pengeluaran. *Suparmoko* mengartikan pengeluaran secara *rill* sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran-pengeluaran pemerintah itu. Sedangkan Daerah (Ditulis dengan huruf D besar) adalah badan hukum publik sebagai wadah pemerintah daerah (Organisasi Pemerintahan seditaerah) yang dibuat provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten.

³⁸ Bahrullah Akbar, Fungsi Manajemen Keuangan Daerah, Buletin Pemeriksa No. 87, Oktober 2002. h.4

³⁹ M. Arief Djamaluddin, *Sistem Perencanaan*, UNS, Surakarta, h.22

⁴⁰ M. Arief Djamaluddin, *Sistem Perencanaan*, UNS, Surakarta, 1997, h.40

Jadi secara keseluruhan APBD mempunyai pengertian suatu rencana keuangan daerah yang berisi pengeluaran dan pendapatan Pemerintah daerah yang merupakan cermin kerja pemerintah daerah selama satu tahun. Selain menunjukkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia bagi program-program untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

b. Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah yang memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Otoritas, yaitu merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi Perencanaan, yaitu merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
3. Fungsi Pengawasan, yaitu merupakan pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan.
4. Fungsi Alokasi, yaitu harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi Distribusi, yaitu merupakan kebijakan yang harus

6. Fungsi Stabilisasi, yaitu merupakan alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

c. Perspektif Perubahan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah

Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah, APBD merupakan instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal tersebut, agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk mempercepat proses penyusunan dan pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2008 dicapai paling lambat 1 (satu) bulan sebelum APBD dilaksanakan.⁴¹

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:⁴²

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi

⁴¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008

pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.

2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih professional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembiayaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan

10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta memudahkan mendapatkan informasi.

d. Ketentuan Waktu

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.⁴³

e. Bentuk dan Susunan

Untuk APBD Tahun Anggaran 2008 diatur sesuai dengan Peraturan Mendagri No. 30 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:⁴⁴

1. Pendapatan daerah; terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri atas :
 1. Pajak daerah;
 2. Retribusi daerah;
 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 4. Lain-lain PAD yang sah, terdiri dari:
 - Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - Jasa giro;
 - Pendapatan bunga;

⁴³ Pasal 179, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- Tuntutan ganti rugi;
 - Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
 - Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah
- b. Dana Perimbangan, meliputi;
1. Dana Bagi Hasil;
 2. Dana Alokasi Umum; dan
 3. Dana Alokasi Khusus
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah.
2. Belanja daerah;
- Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja.
- a. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.
- b. Klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:
1. Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota
 2. Klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara. digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara, terdiri dari:
 - Pelayanan umum;
 - Ketertiban dan keamanan;
 - Ekonomi;
 - Lingkungan hidup;
 - Perumahan dan fasilitas umum;
 - Kesehatan;
 - Pariwisata dan budaya;
 - Agama;
 - Pendidikan; serta
 - Perlindungan social
- c. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan

7. Bantuan sosial;
 8. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan
 9. Belanja tidak terduga.
3. Pembiayaan daerah.

Pembiayaan daerah dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembiayaan neto merupakan selisih lebih penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran

- a. Penerimaan pembiayaan mencakup:
 1. SiLPA tahun anggaran sebelumnya;
 2. Pencairan dana cadangan;
 3. Hasil penyulaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 4. Penerimaan pinjaman; dan
 5. Penerimaan kembali pemberian pinjaman.
- b. Pengeluaran pembiayaan mencakup:
 1. Pembentukan dana cadangan;
 2. Penyertaan modal pemerintah daerah;
 3. Pembayaran pokok utang; dan
 4. Pemberian pinjaman.

8. Partisipasi Masyarakat

Kata partisipasi merupakan istilah dari Bahasa Belanda, yaitu "*participatie*" yang berasal dari bahasa latin yaitu "*participatis*" yang terdiri dari dua kata, yaitu "*paus*" yang berarti bagian dan "*cipare*" yang berarti mengambil. Dari dua kata tersebut "*participatis*" berarti mengambil bagian. Perkataan *participatis* itu sendiri dari kata kerja "*participare*" yang berarti ikut serta. Itu arti kata partisipasi secara etimologis (menurut asal kata).⁴⁵

Secara harfiah, partisipasi berarti "Turut berperan serta dalam suatu kegiatan", "keikutsertaan", "peran serta aktif atau pro aktif dalam suatu kegiatan".⁴⁶ Partisipasi secara luas dapat didefinisikan sebagai "Bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik

⁴⁵ Sukanto. *Beberapa Upaya Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa*, Arnaldis SCIS, Jakarta, 1983. h. 425

karena alasan-alasan dari dalam dirinya (*intrinsik*) maupun dari luar dirinya (*ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan”.⁴⁷

Ada dua definisi untuk kata partisipasi menurut (*Kruks, S.*), yaitu:⁴⁸

1. “Partisipasi Instrumental” terjadi ketika partisipasi dilihat sebagai suatu cara untuk mencapai sasaran tertentu
2. “Partisipasi transformasional terjadi ketika partisipasi itu pada dirinya sendiri dipandang sebagai tujuan, dan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi lagi.

Affan Gaffar menyebutkan bahwa:

“Hakekat dari partisipasi adalah kemandirian, berarti setiap individu yang melakukan kegiatan partisipasi haruslah berasal dari diri sendiri, atau inisiatif atau kemampuan sendiri.”⁴⁹

Arti partisipasi menurut pendapat *Keith Davis* yang dikutip

Santoso Sastropetro:

“Partisipasi adalah keterlibatan mental emosional yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada tujuan dan cita-cita kelompok dan bertanggung jawab terhadapnya”.⁵⁰

Partisipasi menurut pendapat *T.B. Simatupang* adalah:

“Partisipasi adalah kerjasama untuk mencapai tujuan bersama antara semua warga negara yang mempunyai latar belakang keyakinan yang beraneka ragam dalam negara Pancasila atas dasar hak dan kewajiban yang sama untuk memberikan kontribusi kepada masing-masing untuk membina masa depan”.⁵¹

⁴⁷ Drs. H. Syauckani HR, MM. *Pembaharuan Demokrasi Lokal : Dalam Makalah Mengenai Otonomi Daerah*, Jumat 16 Januari 2004. h.2-3

⁴⁸ Britha Mikkelsen, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000, h.66

⁴⁹ Zaini Achmat Abar, *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Essei, CV. Mamadani, Solo. 1992. h.181

⁵⁰ Santoso Sastropetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung. 1988

Dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan mengenai pengertian atau definisi dari partisipasi yaitu keterlibatan masyarakat untuk turut serta membantu suatu program kegiatan masyarakat guna mencapai tujuan bersama dan tanggung jawab sesuai kemampuan masing-masing tanpa berarti mengorbankan diri.

Dalam konteks *governance*, partisipasi menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya. Pertama, masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen*). Jika hamba memperlihatkan kepatuhan secara total, maka konsep warga menganggap bahwa setiap individu adalah pribadi yang utuh dan mempunyai hak penuh untuk memiliki. *Kedua*, masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah tetapi sebagai partner pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Ketiga*, partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga masyarakat. *Keempat*, masyarakat bukan sekadar obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan.

Selanjutnya partisipasi masyarakat menurut pendapat Santoso Sastropoetro dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap atau bidang, yaitu :⁵² (a) Dalam proses pengambilan keputusan atau perencanaan pembangunan; (b) Dalam

Selain itu, Taliriduhun Darha juga berpendapat bahwa partisipasi masyarakat itu meliputi:⁵³

- Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain sesuai dengan salah satu titik awal perubahan sosial.
- Partisipasi dalam memperhatikan atau menyerap dan memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima/mentaati atau menerima dengan syarat maupun dalam arti menolak.
- Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan. Perasaan dalam perencanaan perlu ditumbuhkan. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam mengambil keputusan politik menyangkut nasib mereka dan partisipasi yang bersifat teknis.
- Partisipasi dalam operasional pembangunan.
- Partisipasi dalam menerima, memelihara, dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan.
- Partisipasi dalam menilai hasil pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Partisipasi warga masyarakat berada dalam konteks *governance*, yakni relasi antara negara (pemerintah) dan rakyat. Negara adalah pusat kekuasaan, kewenangan dan kebijakan yang mengatur (mengelola) alokasi barang-barang (sumberdaya) publik pada masyarakat. Sedang didalam masyarakat terdapat hak sipil dan politik, kekuatan massa, kebutuhan hidup, dan lain-lain. Dengan demikian, partisipasi adalah jembatan penghubung antara negara dan masyarakat agar pengelolaan barang-barang publik membuahkan kesejahteraan dan *human well being*.

Ada beberapa hal yang memiliki sinkronisasi dengan kegiatan partisipasi masyarakat, yakni sebagai berikut:

⁵³ Taliriduhun Darha, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Berkeadilan*, Tangerang: Penerbit Bumi Aksara, 2007, hal. 10.

a. Pembangunan Partisipatif

Pembangunan partisipatif seringkali diidentifikasi sebagai pemberdayaan masyarakat. Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya dan politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat, yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Dalam pembangunan partisipatif, pemberdayaan merupakan salah satu strategi yang dianggap tepat jika faktor-faktor determinan dikondisikan sedemikian rupa agar esensi pemberdayaan tidak menjadi terdistorsi.

Pembangunan melalui partisipasi masyarakat merupakan salah satu upaya untuk memberdayakan potensi masyarakat dalam merencanakan pembangunan yang berkaitan dengan potensi sumber daya lokal berdasarkan kajian musyawarah, yaitu peningkatan aspirasi berupa keinginan dan kebutuhan nyata yang ada dalam masyarakat, peningkatan motivasi dan peran-serta kelompok masyarakat dalam proses pembangunan, dan peningkatan rasa-memiliki pada kelompok masyarakat terhadap program kegiatan yang telah disusun.

Prinsip kerja dari pembangunan melalui partisipasi masyarakat adalah sebagai berikut : (1) program kerja disampaikan secara terbuka kepada masyarakat dengan melakukan komunikasi partisipatif agar mendapat dukungan masyarakat, (2) program kerja dilaksanakan melalui

.....

dan segenap warga dalam rangka memperkecil hambatan dalam program, (3) program kerja tidak mengarah pada golongan tertentu di masyarakat atau kelompok agar tidak menimbulkan perpecahan, (4) selama program berjalan, koordinasi selalu dilakukan secara vertikal maupun horizontal, (5) tidak perlu bersikap superior atau “merasa paling tahu” dalam setiap kesempatan pelaksanaan program kerja, (6) tidak perlu memberikan janji kepada siapapun tetapi kesungguhan kerja dalam konteks program kerja yang sudah ditentukan.⁵⁴

Inisiatif reformasi kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah muncul sejak ditetapkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Inisiatif tersebut kemudian menguat bersamaan dengan lahirnya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan. Disusul kemudian dengan munculnya peraturan lain yang lebih rinci. Misalnya saja PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah, PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, PP No. 57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah, PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, PP No. 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, dan PP No. 72/2005 tentang Desa. Keseluruhan peraturan tersebut memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk menerapkan proses perencanaan

dan penganggaran partisipatif, penyusunan anggaran berbasis kinerja, alokasi anggaran yang pro terhadap kepentingan orang miskin (*pro-poor*) dan responsif gender (*gender budget responsiveness*).

Jika dilacak lebih jauh, upaya mendorong proses perencanaan dan penganggaran partisipatif sebenarnya telah dilakukan pemerintah sejak tahun 1986 melalui Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). Hanya saja proses ini tidak begitu berpengaruh pada pengalokasian anggaran untuk masyarakat desa. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan jaminan bahwa usulan di tingkat desa diterima baik di tingkat kecamatan maupun di tingkat kabupaten, dan situasi sosial politik waktu itu yang tidak memungkinkan warga desa untuk lebih berani dalam memperjuangkan aspirasinya.

Pemerintah telah menetapkan kegiatan musyawarah pembangunan daerah atau *Musrenbang* sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan di daerah. Berbagai prakarsa juga telah ditempuh sejumlah daerah untuk meningkatkan efektifitas partisipasi masyarakat, antara lain dengan melembagakan prosedur Musrenbang dalam Peraturan Daerah (Perda); pengembangan Perda transparansi dan partisipasi; keterlibatan lebih besar DPRD dalam proses perencanaan; kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil (OMS) untuk fasilitasi pembahasan anggaran; serta pelatihan metodologi dan teknik orientasi alokasi anggaran bagi fasilitator Musrenbang

b. Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Menurut *Marselina*, penjaringan aspirasi masyarakat adalah suatu upaya untuk memperoleh informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses penyusunan APBD dan sekaligus menjamin Arah dan Kebijakan Umum APBD sesuai dengan aspirasi masyarakat dan bukan aspirasi politik.

1. Tujuan Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Adapun tujuan penjaringan aspirasi masyarakat adalah:⁵⁵

- a. Memperoleh serangkaian data/informasi kebutuhan dan keinginan riil masyarakat yang digunakan sebagai bahan masukan atau input bagi penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD.
- b. Masyarakat mengetahui informasi-informasi yang berkaitan dengan penyusunan Anggaran.
- c. Menggali data/informasi, mendeskripsikan dan memaparkan aspirasi yang telah berkembang di masyarakat.

2. Pihak-pihak Yang Terlibat Dalam Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Dari pengertian dan tujuan penjaringan aspirasi masyarakat di atas, dapat dikatakan bahwa penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data/informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut

dipergunakan sebagai bahan masukan agar penentuan Arah dan Kebijakan Umum APBD sesuai dengan aspirasi murni masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam proses penjaringan aspirasi masyarakat adalah sebagai berikut :⁵⁶

a. DPRD sebagai pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat yang juga merupakan Badan Legislatif Daerah. Adapun tugas DPRD dalam penjaringan aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi adalah sebagai berikut:⁵⁷

1. Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan aktif. Bentuk kegiatan berupa:
 - a. Membuat dan menyebarkan Kuesioner
 - b. Melakukan Observasi lapangan atau survey untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada di lapangan.
 - c. Mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung
2. Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Bentuk kegiatan 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 website khusus dengan fasilitas penerima e-mail 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 kegiatan 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.
- b. Perangkat Daerah, terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah serta Lembaga Pengelola Keuangan Daerah, sesuai dengan kebutuhan daerah.
 - c. Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya, Tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Asosiasi Profesi, Perantraan Tinggi, dan Organisasi Massa

3. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tahun 2007 Nomor 0008/M.PPN/01/2007 Dan 050/264A/SJ Tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang 2007; mengatur titik masuk (entry point) partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah untuk tahun anggaran 2008. Surat Edaran bersama ini juga mempedomani tata cara, capaian, prosedur, proses, dan mekanisme penyelenggaraan Musrenbang dan forum multistakeholder SKPD.

Pelaksanaan Musrenbang tahun 2007 dalam rangka penyusunan rancangan RKP dan RKPD tahun 2008 diselenggarakan sesuai jadwal sebagai berikut :⁵⁸

- a. Musrenbang Desa/Kelurahan** dilaksanakan pada bulan Januari 2007;
- b. Musrenbang Kecamatan** dilaksanakan bulan Februari 2007 sebelum Musrenbang Kabupaten dan Kota;
- c. Musrenbang Kabupaten/Kota** dilaksanakan pada bulan Maret 2007;
- d. Rapat Koordinasi Pusat (Rakorpus) RKP Tahun 2008** dilaksanakan pada akhir bulan Februari 2007;

⁵⁸ Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tahun 2007 Nomor 0008/M.PPN/01/2007 Dan 050/264A/SJ Tentang

- e. **Musrenbang Provinsi** dilaksanakan pada bulan April 2007, setelah penyelenggaraan Musrenbang Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan Rakorpus RKP Tahun 2008;
- f. **Musrenbang Nasional (Musrenbangnas)** dilaksanakan pada akhir bulan April 2007, setelah penyelenggaraan Musrenbang Provinsi.

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

Konsep adalah merupakan unsur penelitian terpenting dan merupakan definisi yang dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alam.⁵⁹ Definisi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang hidup bersama dan saling berinteraksi satu sama lainnya dan memiliki sistem dan kaidah atau norma yang disepakati sebagai aturan dalam berinteraksi.
- b. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- d. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.
- e. Formulasi kebijakan adalah proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.

⁵⁹ Masi Siagian dan Sofan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: UI Press, 2002.

- f. Partisipasi adalah bentuk keterlibatan dan keikutsertaan seseorang atau kelompok untuk secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya sendiri (intrinsik), maupun karena alasan-alasan dari luar dirinya (ekstrinsik) dalam suatu proses kegiatan.
- g. Partisipasi Masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung yang dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, berbicara, mengeluarkan pendapat, serta berpartisipasi secara konstruktif sesuai dengan mekanisme yang sah melalui lembaga perwakilan yang dapat meyalurkan aspirasinya.
- h. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. yang ditetapkan dengan peraturan daerah

E. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut *Koentjaraningrat*, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah usaha mengubah konsep-konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gambaran yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.⁶⁰

Menurut *Masriel Singarimbun dan Sofian Effendi*, definisi operasional merupakan suatu petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur.⁶¹

⁶⁰ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta. 1974. h-75

Dalam penelitian ini akan dioperasionalkan apa yang telah dirumuskan dalam definisi konsep sehingga nantinya akan mendekati keadaan empiris, oleh karena itu akan ditentukan indikator-indikator yang akan digunakan untuk mengukur variabel-variabel dalam Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Muara Enim Tahun Anggaran 2008. Indikator-indikator tersebut antara lain:

- 1. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2008**

- 2. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Muara Enim Tahun 2008**
 - a. Partisipasi Masyarakat Kabupaten Muara Enim Dalam Penyelenggaraan Musrenbang Desa/Kelurahan Tahun 2007, Musrenbang Kecamatan Tahun 2007, Forum SKPD Tahun 2007, dan Musrenbang Kabupaten/Kota Tahun 2007**
 - 1. Musrenbang Desa/Kelurahan Tahun 2007 Di Kabupaten Muara Enim.**
 - a. Pelaksanaan Musrenbang Desa/Kelurahan Tahun 2007 Di Kabupaten Muara Enim**
 - b. Delegasi desa/kelurahan untuk menghadiri Musrenbang Kecamatan Tahun 2007**

- c. **Daftar usulan prioritas kegiatan/pembangunan skala desa/kelurahan Tahun 2007**
2. **Musrenbang Kecamatan Tahun 2007 Di Kabupaten Muara Enim**
 - a. **Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Tahun 2007 Di Kabupaten Muara Enim**
 - b. **Delegasi Kecamatan untuk menghadiri Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota Tahun 2007**
 - c. **Dokumen Prioritas Program/Kegiatan Pembangunan Di Wilayah Kecamatan yang merupakan *input* bagi SKPD untuk bahan Musrenbang Kabupaten (Form SP-II) Tahun 2007**
 1. **Usulan Prioritas Program/Kegiatan Pembangunan Bidang Ekonomi**
 2. **Usulan Prioritas Program/Kegiatan Pembangunan Bidang Fisik dan Prasarana Transportasi**
 3. **Usulan Prioritas Program/Kegiatan Pembangunan Bidang Sosial Budaya**
3. **Forum SKPD Kabupaten Muara Enim Tahun 2007**
 - a. **Pelaksanaan Forum SKPD Kabupaten Muara Enim Tahun 2007**
 - b. **Daftar Nama Anggota Delegasi Forum SKPD dan Gabungan Forum SKPD untuk mengikuti Pembahasan Musrenbang Kabupaten Tahun 2007**

**c. Dokumen Hasil (Keluaran/Output) Forum SKPD Kabupaten
Muara Enim Tahun 2007**

4. Musrenbang Kabupaten Muara Enim Tahun 2007

**a. Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Muara Enim Tahun
2007**

**b. Dokumen Hasil Keluaran/Output Musrenbang Kabupaten
Tahun 2007**

**b. Partisipasi Masyarakat Dalam Penjaringan Aspirasi Masyarakat
Yang Dilakukan Oleh DPRD Kabupaten Muara Enim Tahun 2007**

**3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam
Penyusunan APBD Kabupaten Muara Enim Tahun Anggaran 2008**

F. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian, dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Winarno Surachmad berpendapat :

“Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara kerja yaitu dari
beria untuk memahami objek-objek yang menjadi sasaran daripada ilmu

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengembangkan konsep, dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.

Yang dimaksud dengan penelitian kualitatif menurut Bogdon dan Taylor adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang yang diamati.⁶³

Menurut Hadari Nawawi, metode deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan obyek yang diteliti, seperti individu, lembaga, masyarakat, dan lain-lain, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.⁶⁴ Metode penelitian deskriptif sering juga disebut sebagai metode analisis. Metode deskriptif menurut Natsir dimaksudkan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan-hubungan antara fenomena yang diselidiki.⁶⁵

Winarno Surachmand mengemukakan pengertian deskriptif, 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 tersebut”⁶⁶

⁶³ Bagdon dan Taylor dalam *Metode Penelitian Kualitatif*, Lexy J. Moteong, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1990. h.3

⁶⁴ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Press : Yogyakarta, 1992, h-63

⁶⁵ Muhammad Natsir. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1983. h.67

⁶⁶ Winarno Surachmand, *Dasar-Dasar Teknik Pengajaran*, CV Tarsito, Bandung, 1978

Dalam pelaksanaan Metode Deskriptif ini maka penelitian ini akan memusatkan perhatian pada partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Muara Enim Tahun Anggaran 2008.

2. Unit Analisis

Yang menjadi Unit Analisis dalam penelitian ini adalah Fraksi-fraksi dan Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Muara Enim, BAPPEDA Kabupaten Muara Enim, Bagian Ekonomi Pembangunan Kabupaten Muara Enim, serta Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Muara Enim.

3. 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 nara sumber baik itu dengan metode interview (wawancara) dan observasi langsung terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2008 di Kabupaten Muara Enim Sumatera Selatan

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber-sumber lain sebagai pendukung data primer yang berkaitan dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2008 di Kabupaten Muara Enim – Sumatera Selatan dengan menggunakan tinjauan pustaka baik itu melalui buku-buku, literature-literature ilmiah, artikel, undang-undang, internet, dan lain sebagainya yang dianggap relevan dan berhubungan dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2008 di Kabupaten Muara Enim – Sumatera Selatan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data-data yang relevan dengan penelitian ini digunakan metode-metode sebagai berikut:

a. Observasi

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

b. Interview (Wawancara)

Interview atau wawancara adalah teknik pengumpulan data melalui wawancara dengan nara sumber berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Interview atau wawancara dalam hal ini dilakukan dengan

elemen Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Muara Enim, Pihak BAPPEDA, Bagian Ekonomi Pembangunan Kabupaten Muara Enim, serta Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Muara Enim.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan sumber-sumber data yang ada di DPRD Kabupaten Muara Enim, BAPPEDA Kabupaten Muara Enim, Bagian Ekonomi Pembangunan Kabupaten Muara Enim, serta Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Muara Enim berbagai literature kepustakaan, artikel, jurnal, berita di media massa dan elektronik, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah dan lain sebagainya.

5. Teknik Analisa Data

Analisis Data adalah proses mengurutkan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategorisasi, dan satuan uraian dasar. Dengan kata lain, analisis data merupakan suatu tahap mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikasinya

... sebelum data tersebut sebelum membuat kesimpulan. Analisis Data

“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 temuan bagi orang lain”⁶⁷

Dari pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa teknik analisis data adalah proses penyederhanaan data yang mudah dibaca dan diinterpretasikan, para peneliti tidak mencari kebenaran dan moralitas, tetapi lebih pada upaya untuk mencari pemahaman.

Karena penelitian bersifat kualitatif, maka analisa data yang dilakukan juga akan menggunakan analisa data kualitatif, yaitu suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematis, mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian itu, serta hubungan bagian-bagian itu dalam keseluruhan bagian integralnya.

Seluruh data yang telah dikumpulkan selanjutnya akan disajikan secara kualitatif dimana dalam menganalisa dapat menggunakan skema maupun gambar. Penarikan kesimpulan nantinya merupakan hasil dari analisis secara obyektif berdasarkan data-data yang didapat dan mendukung penelitian ini.