BAB I

PENDAHULUAN

A . Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang didalamnya terdiri dari sekian banyak adat istiadat, bahasa, agama, suku bangsa yang berbeda beda. Walaupun semua berbeda pada umumnya memiliki tujuan yang sama yaitu mewujudkan tujuan nasional dengan didasarkan pada pembangunan Nasional. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk dapat terlaksananya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dibuat pembagian daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yaitu "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah propinsi dan daerah propinsi terbagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang". Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 tersebut maka diundangkan

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur tentang pemerintahan Daerah. Keberadaan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan angin baru untuk kehidupan pemerintah di Indonesia yang reformatif,transparan dan proposional dalam mengelola proses-proses pembangunan dan pemerintahan. Bahkan telah memberikan harapan akan jaminan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah yang optimal, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal tersebut dikarenakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas dan tegas memberikan otonomi luas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Dengan pemberian otonomi yang demikian daerah akan lebih mampu melaksanakan pembangunan yang desentralistik yakni pembangunan daerah yang senantiasa berorientasi dan mempertimbangkan karakteristik daerah, baik sumber daya alam ataupun sumberdaya manusia. Pembangunan yang terdesentralisasi sudah barang tentu akan lebih dinamis, efektif & inovatif, karena akan lebih cepat merespon aspirasi & tuntutan masyarakat. Pengembangan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintah daerah, merupakan aspek yang sangat menentukan untuk menciptakan kegiatan pemerintah dan pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat yang berkesinambungan.

Pengertian partisipasi menurut Bintoro Tjokroamidjojo adalah:

1. Keikutsertaan, aktif atau partisipasi masyarakat dapat berarti keterlibatan memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.

2. Keterlibatan dalam memikul beban dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.

3. Keterlibatan memetik hasil dan memanfaatkan pembangunan secara berkeadilan.¹

Dari pengertian partisipasi di atas dapat dikatakan bahwa partisipasi adalah usaha rasa keterlibatan atau keikutsertaannya masyarakat dalam kebijaksanaan dan kegiatan, berkat sumbangan-sumbangan, usulan-usulan sehingga masyarakat tersebut ikut bertanggung jawab untuk berusaha mencapai tujuan bersama. Dengan keberadaan kelompok masyarakat yang berpotensi bagi negara dapat dimanfaatkan kemampuan masyarakat untuk menyumbangkan ide-ide serta partisipasi dalam mewujudkan pembangunan.

Dengan memahami beberapa definisi dari partisipasi yang diungkapkan oleh para pakar, maka penulis akan mencoba mengungkapkan indikator partisipasi sebagaimana yang diungkapkan oleh Taliziduhu Ndraha, yakni sebagai berikut :

- Titik berat partisipasi adalah pada keterlibatan mental dan emosi. Kehadiran secara pribadi atau fisik adalah semata-mata di dalam suatu kelompok keterlibatan tersebut bukanlah suatu partisipasi.
- Kesediaan untuk memberikan kontribusi termasuk kontribusi di dalam pembangunan ada bermacam-macam misalnya: barang, uang, ketrampilan, dan sebagainya.
- Kesediaan untuk bertanggung jawab.

Dari beberapa pengertian partisipasi di atas, dapat diketahui tentang adanya beberapa aktivitas partisipasi masyarakat desa dalam proses pembangunan desa. Ada

¹ Bintoro Tjokro amidjojo, *Perencanaan pembangunan*, CV Haji Masagung, Jakarta, 2001, hlm 26.

beberapa indikator pokok yang dapat dipakai dalam mengukur seberapa besar partisipasi masyarakat dalam sebuah aktivitas hanya sebagai kehadiran saja. Kedua, adalah kesediaan untuk memberikan kontribusi yang berwujud benda atau kebendaan seperti barang, uang, dan sebagainya. Ketiga adalah kesediaan untuk ikut bertanggung jawab atas segala hal yang berkaitan dengan aktivitas pembangunan. Karena itu dalam berpartisipasi sudah semestinya warga masyarakat tidak memandang apakah pembangunan tersebut atas prakarsa pemerintah ataukah prakarsa masyarakat sendiri. Hal itu tidak lain sebagai usaha mensukseskan pembangunan.

Secara umum pembangunan merupakan proses perubahan yang terjadi di dalam masyarakat yang lebih baik dari keadaan sebelumnya. Dapat dikatakan masyarakat untuk melaksanakan berbagai kegiatan yang sumber dananya berasal dari pemerintah atau lembaga-lembaga kemasyarakatan.

Seperti telah diketahui, keberhasilan pembangunan akan sangat dipengaruhi oleh faktor masyarakat yang bersangkutan. Dan tampaknya pemerintah Indonesia telah menyakini bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan prasyarat utama untuk keberhasilan proses pembangunan di Indonesia. Kemauan pemerintah untuk memahami pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan langkah maju. Namun walaupun ada kemauan pemerintah, pelaksanaan konsep ini di lapangan masih cukup banyak mengalami hambatan.

Salah satu hambatan yang kita hadapi di lapangan dalam usaha melaksanakan proses pembangunan yang partisipatif adalah belum dipahaminya makna sebenarnya dari konsep partisipasi oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan. Partisipasi

di sini berarti keterlibatan masyarakat secara aktif, baik dalam proses perencanaan program pembangunan maupun pelaksanaan daripada pembangunan itu sendiri.

Rencana pendanaan kegiatan pembangunan kabupaten Magelang pada tahun 2006 yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kabupaten Magelang adalah mendasarkan saran & masukan dari masyarakat dari RT/ RW yang ditampung kemudian di musyawarahkan melalui, musyawarah rencana pembangunan desa (musrenbangdes) kemudian di musyawarahkan melalui musyawarah rencana pembangunan kecamatan (musrenbangkecamatan) yang menghasilkan Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RPTK). Selanjutnya dimusyawarahkan lagi di Kabupaten yang menjadi Musyawarah Rencana Pembangunan Kabupaten Magelang (musrenbangda) yang hasilnya disebut Daftar Prioritas Kegiatan Pemerintah Kabupaten Magelang (DPKPKM). Disusun lagi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2006 sebagai hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang) kabupaten Magelang Tahun 2005 menjadi dasar peyusunan RAPBD Tahun 2006. Lebih lanjut pendanaan kegiatan pembangunan akan dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, merupakan landasan hukum Penyelenggaraan desentralisasi, kewenangan secara luas bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa, aspirasi masyarakat & kondisi daerah itu sendiri. Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama dengan Kepala Daerah mengatur

segala permasalahan yang memerlukan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaanya. APBD berisi pembiayaan atau rencana keuangan kegiatan serta program-program Pemerintah Daerah dalam periode tertentu. Semua pengeluaran serta penerimaan-penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan kegiatan dan program-program kerja pemerintah dalam satu tahun anggaran termasuk dalam APBD. APBD dijadikan dasar keuangan bagi pelaksanaan roda pemerintahan daerah oleh karena itu sangat tepat apabila APBD ditetapkan sebagai peraturan daerah.

Penyusunan APBD merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yakni kepala Daerah bersama sama DPRD, Sedang pelaksanaan APBD dilakukan oleh Eksekutif/Bupati sebagai kepala pemerintahan di tingkat kabupaten dan memberikan lapotan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada pemerintah, memberikan laporan keterangan Pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1. Bagaimanakah mekanisme perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang?
- 2. Bagaimana bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang?

3. Hambatan apakah yang muncul dalam penyaluran partisipasi masyarakat untuk perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang?

C. Tujuan Penelitian

- Mengetahui mekanisme perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang
- Untuk mengetahui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Magelang
 - Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam partisipasi masyarakat di Kabupaten Magelang

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

 Manfaat praktis, bahwa penelitian ini akan bermanfaat untuk menjadi rekomendasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang untuk perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Manfaat teoritis, bahwa penelitian ini dapat memperluas pengetahuan khususnya tentang perencanaan pembangunan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerh secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pemerintah daerah untuk menjadikan dasar RAPBD adalah (RKPD) dan daftar prioritas kegiatan yang berlandaskan pada :

- 1. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 2 Tahun 2003 tentang rencana tata ruang Wilayah kabupaten Magelang
- 2. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 8Tahun 2002 tentang pertanggung jawaban keuangan Daerah
- 3. Peraturan daerah Kabupaten magelang tentang Nomor 13 Tahun 2004 tentang rencana strategis (RENSTRA) Kabupaten Magelang Tahun 2005-2009.²

² keputusan Bupati Magelang Nomor 24 Tahun 2005

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah di Kabupaten Magelang diupayakan optimalisasi sumber daya yang ada melalui sektor-sektor sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah dan tetap dikembangkan serta ditingkatkan seiring dengan tingkat perkembangan potensi yang terjadi, sehingga arah pengelolaan dan pemanfaatannya dapat dilakukan secara terarah dan terpadu.

Penyelenggaraan otonomi daerah membutuhkan biaya-biaya, tanpa ada biaya yang cukup, maka daerah tidak mungkin menyelenggarakan tugas, kewajiban dan kewenangannya untuk itu pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan asli daerah yang cukup.

Adapun sumber-sumber pendapatan daerah, menurut Bintoro Tjokroamidjojo dapat diusahakan melalui :

- a. Perimbangan pembagian sumber-sumber keuangan yang diberikan oleh daerah tertentu
- b. Bantuan yang lain adalah subsidi, bantuan pemerintah pusat kepada daerah
- c. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menarik dan memungut pajak dan tarif-tarif tertentu yang sepenuhnya ditangan pemerintah daerah
- d. Pemerintah daerah dapat juga mengadakan kegiatan-kegiatan usaha yang bisa menghasilkan pendapatan.
- e. Kemungkinan pemerintah daerah untuk meminjam dana kredit yang ringan.³

Berdasarkan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa sumbersumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan asli Daerah, yaitu:
 - 1. Hasil Pajak Daerah

³ Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar administrasi Pembangunan LB3S, Jakarta, 1995, hlm97

- 2. Hasil Retribusi Daerah
- 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
- b. Dana perimbangan.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah dengan adanya sumber-sumber daya daerah sebagai pendapatan asli daerah maka diperlukan anggaran yang baik untuk mengelola dana yang tersedia.

Dalam penyusunan anggaran menurut Bohari, SH, sistem anggaran dibagi 4:

- a. Sistem Kewajiban Pada anggaran dibukukan jumlah-jumlah yang timbul karena kewajiban yang dapat diadakan oleh penguasa publik dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- b. Sistem terdapatnya hak-hak
 Pada anggaran di perkirakan jumlah. Jumlah uang atau perhitungan.
 Perhitungan hak diperoleh dalam tahun anggaran yang bersangkutan, dan jumlah-jumlah berdasarkan kewajiban legal atau kewajiban lain yang menjadi utang dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Pengeluaran-pengeluaran atau penerimaan anggaran dianggap termasuk tahun dinas menurut saat terjadinya perbuatan-perbuatan yang menjadi dasar penerimaan itu, yaitu
- padasaat. timbulnya kewajiban yang dinilai dengan uang.
 c. Sistem laba dan Rugi
 Bahwa anggaran pada tahun anggaran tertentu dimuat jumlah yang menyebutkan nilai tentang besarnya pemakaian habis dalam tahun anggaran itu dan penyusutan atas aktiva yang lama.
- d. Sistem kas
 Sistem ini yang paling sederhana karena dalam anggaran diperkirakan jumlah-jumlah nyata yang harus dibayar dan diterima pada saat jumlah jumlah itu dikeluarkan dari kas, atau padasaat pembukuan-pembukuan perhitungan.⁴

⁴Bohari, Hukum Anggaran Negara, PT Raja Grafindo, Jakarta 1995, hlm 40

Menurut Drs. Manulang definisi APBD diantaranya adalah:

- a. Suatu dasar kebijaksanaan menjalankan keuangan yang akan dilaksanakan oleh daerah untuk satu masa tertentu (satu tahun).
- b. Suatu pemberian kuasa dari DPRD kepada Badan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif dengan batas-batas tertentuuntuk melakukan pengeluaran sebagai akibat dari menjalankannya pemerintah daerah itu.
- c. Suatu credit wet dalam batas-batas mana bidang pembangunan daerah dalam bergerak dan bertindak.
- Suatu badan supaya pengawasan yang dilakukan oleh penguasa atas terhadap bawahan dapat berjalan dengan baik.⁵

Menurut C.S.T. Kansil, SH Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu hal yang sangat penting karena APBD adalah :

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
- b. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- c. Memberikan isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dan kepala daerah khususnya, APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah.
- d. Merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil.
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah didalam batas-batas tertentu.⁶

Selanjutnya menurut j. Wajong definisi APBD adalah:

Merupakan rencana pekerjaan keuangan yang dibuat untuk jangka waktu tertentu yang mana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada Badan Eksekutif (Kepala Daerah) utuk melakukan lembaga pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar penetapan anggaran dan menunjukkan sesuai penghasilan untuk menutup keuangan.⁷

⁵Manulang Beberapa Aspek atministrasi pemerintahan Daerah, PT Pembangunan jakarta1973, hlm 69

⁶ C.S.T Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, Bumi aksara, jakarta 1995, hlm 378

⁷ J wajong Atministrasi Keuangan Daerah, Ichtiar, Jakarta 1975, hlm 82

Dengan demikian APBD haruslah disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dan diperhatikan prioritas dan dalam pelaksanaanya harus terarah pada sasaran dengan yang berdaya guna dan berhasil guna. Oleh karena itu tahun anggaran negara dengan tahun anggaran daerah adalah sama, dan daerah baru dapat menyusun APBD sesudah diketahui besarnya dana yang diterima. Dengan peraturan daerah selambat-lambatnya 3 bulan tiap tahunnya. Setelah ditetapkan APBD untuk tahun anggaran tertentu perhitungaan atas APBD tahun anggaran sebelumnya ditetapkan apabila APBD pada tahun bersangkutan belum diundangkan maka pemerintah daerah menggunakan keuangan yang berlaku. Tahun anggaran yang berlaku di Indonesia adalah periode satu tahun dimulai 1 Januari- 31 Desember tahun yang sama.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan judul skripsi.
- b. Penelitian Lapangan, yaitu dengan melakukan wawancara langsung responden yaitu dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab

secara tertulis ataupun secara lisan sehingga nantinya diperoleh data yang kongkrit dan akurat. Penelitian dilakukan di Kabupaten Magelang .

2. Bentuk Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, arsip, dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:

Bahan Hukum Primer sebagai bahan-bahan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, meliputi:

Undang-Undang Dasar 1945

- a) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan
 Antar Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- d) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- e) Keputusan Presiden (Keppres) No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- f) Kepmendagri No. 111 Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.
- g) Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan.

- Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi:
 - a) Buku-buku ilmiah mengenai administrasi negara dan hukum administrasi Negara, terutama yang berkaitan dengan materi skripsi.
 - b) Hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan materi skripsi.
 - c) Makalah atau media massa, baik elektronik maupun cetak yang berkaitan dengan materi skripsi.
- 2) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tertier yang digunakan adalah:
 - a) Kamus Hukum.
 - b) Kamus Bahasa Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, metode yang dipergunakan adalah:

- a. Studi lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan langsung ke tempat atau instansi yang berhubungan dengan obyek penelitian dan melakukan wawancara langsung dengan narasumber:
 - Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten
 Magelang
 - Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Magelang

- 3) Kepala Badan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Magelang
- 4) Kepala Kantor Kecamatan Muntilan dan Salam
- 5) Kepala Kantor Desa Pucungrejo dan Desa Gulon

Wawancara langsung dengan responden:

- 1) Masyarakat dusun dengan diwakili tokoh desa sebanyak 12 orang
- 2) Ketua PKK di Kecamatan Muntilan dan LSM.
- b. Studi Pustaka, yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

4. Analisis Data.

Di dalam melakukan analisis terhadap data yang diperoleh, penulis menggunakan metode pendekatan deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dijelaskan, dipilih, dan diolah berdasarkan kualitasnya yang relevan dengan tujuan dan masalah yang diteliti, juga dianalisis berdasarkan pemikiran logis sehingga didapatkan kesimpulan permasalahan yang ada.