

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
(APBD) KABUPATEN JOMBANG**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Menempuh
Ujian Sarjana Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Perkasa Kurnia W

0410313094

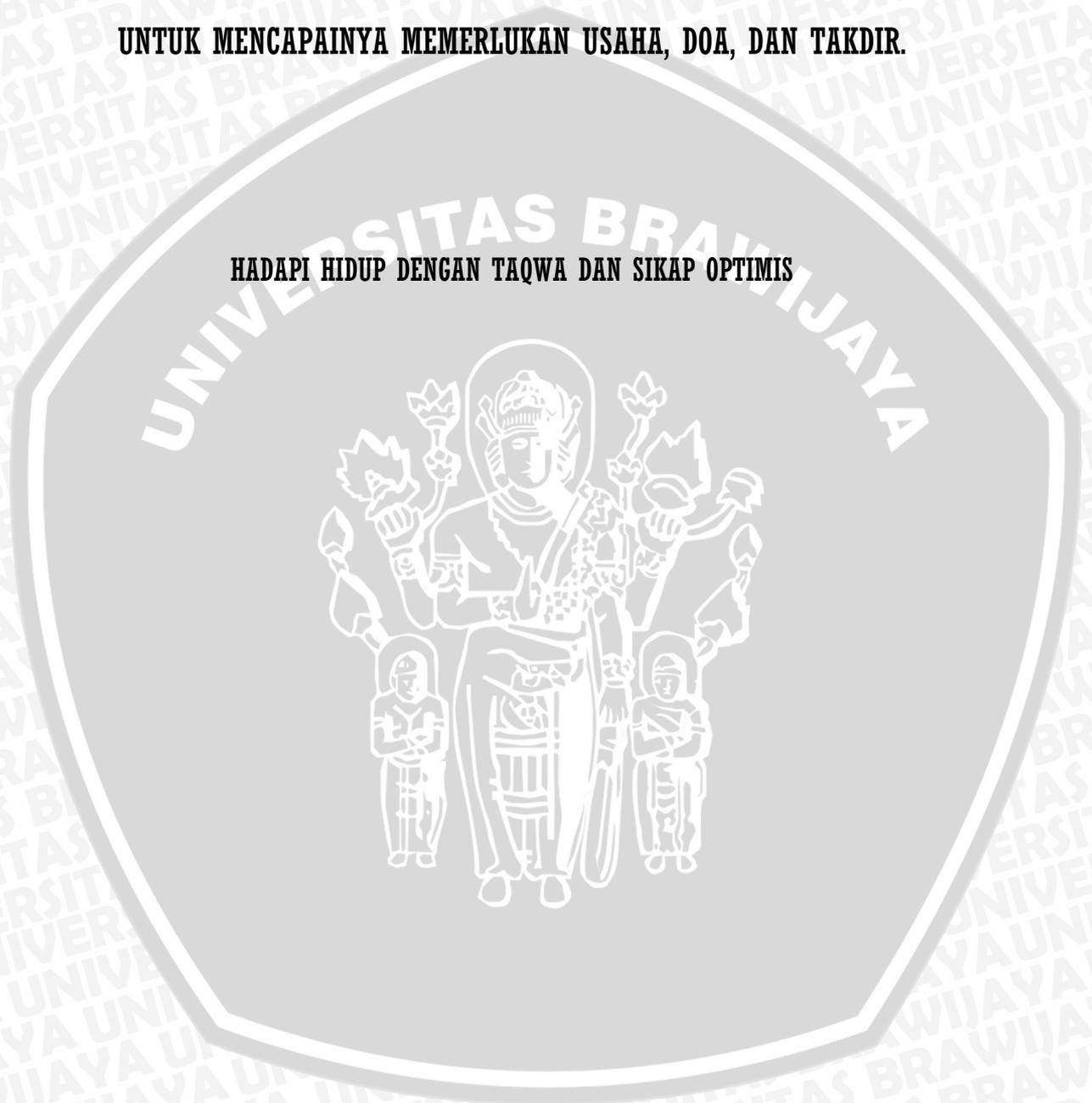


**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
KONSENTRASI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH
MALANG
2008**

MOTTO

**HIDUP ADALAH PERJUANGAN UNTUK MENCAPAI KEBERHASILAN HIDUP
UNTUK MENCAPAINYA MEMERLUKAN USAHA, DOA, DAN TAKDIR.**

HADAPI HIDUP DENGAN TAQWA DAN SIKAP OPTIMIS



TANDA PERSETUJUAN

Judul : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN JOMBANG
Disusun oleh : PERKASA KURNIA WARDHANA
Nim : 0410313094
Konsentrasi : ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH
Jurusan : ADMINISTRASI PUBLIK
Fakultas : ILMU ADMINISTRASI

Malang, Juni 2008

Menyetujui:

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II



Trilaksono Nugroho, Drs, MS
NIP. 131 573 952



Moch. Rozikin, Drs, MAP
NIP. 131 759 950

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan. Serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, Juni 2008
Penulis

Perkasa Kurnia Wardhana
NIM. 0410313094

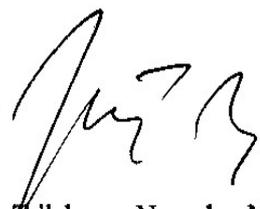


TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 24 Juli 2008
Jam : 09.00 WIB
Skripsi atas nama : Perkasa Kurnia Wardhana
Judul : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN
JOMBANG

dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI

Dr. Trilaksono Nugroho, MS
Ketua



Dr. Moch. Rozkin, M.AP
Anggota



Dr. Imam Hanafi, S. Sos, M. Si, MS
Anggota



Dr. Heru Ribawanto, MS
Anggota

ABSTRAK

Perkasa Kurnian Wardhana, 2008, Partisipasi Masyarakat APBD Kabupaten Jombang. Drs. Trilaksono Nugroho, MS., Drs. Moch. Rozikin, MAP. 87 hal+xii

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD merupakan suatu komitmen dari pemerintah Kabupaten Jombang agar terjadi peningkatan pemberdayaan masyarakat yang dapat menumbuhkan suatu kemandirian yang ada di kabupaten jombang (pembkab-jombang.go.id, diakses 11/11/2007). Akan tetapi, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum sepenuhnya bisa dirasakan. Pasalnya, Pemerintah Daerah terkesan masih enggan menerapkan sistem pembangunan partisipatif. Partisipasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes), banyak dimentahkan oleh program-program yang disusun Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Penilaian tersebut terungkap saat talkshow yang digelar oleh Radio Komunitas Suara Katemas FM, Kudu, Jombang, pada Jumat (07/03/2008) malam. (lakpesdamjombang.org, diakses 08/05/2008). Inilah yang menjadi dasar penulisan bagi peneliti untuk mengadakan penelitian dengan judul "Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jombang".

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian studi kasus yaitu penelitian secara rinci mengenai suatu obyek tertentu dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah (1) Upaya Pemerintah Kabupaten Jombang dalam partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, dan (3) Dampak partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang. Adapun lokasi penelitian yang dipilih adalah Pemerintahan Daerah Kabupaten Jombang dan situs penelitiannya adalah BAPPEDA Kabupaten Jombang.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan Pemda Kabupaten Jombang untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah melalui Jaring ASMARA dan Musrenbang, dan partisipasi politik masyarakat secara langsung. Faktor pendukung yang mempengaruhi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah peningkatan partisipasi masyarakat, aturan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan, kompetensi aparatur, dan transparansi data oleh Pemda Kabupaten Jombang. Sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya sosialisasi, kurangnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, dan SDM yang rendah. Dampak yang ditimbulkan dari adanya partisipasi masyarakat adalah terjadi perubahan pendekatan perencanaan pembangunan dari *top down* menjadi *bottom up*, dan bertambahnya pos-pos keuangan dalam APBD, suksesnya pembangunan yang ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat, dan berkurangnya penyaluran aspirasi secara non-konvensional (demonstrasi dan konfrontasi).

ABSTRACT

Perkasa Kurnian Wardhana, 2008, Societal Participation in Local Revenue Compilation of Jombang Regency. Drs. Trilaksono Nugroho, MS, Drs. Moch Rozikin, MAP. 87 Pages + xii

Society participation in Local Revenue compilation is a commitment of Jombang Regency Government to improve society empowerment that able to grow autonomy in Jombang government (pemkab-jombang.go.id, accessed in 11/11/2007). But, the society involvement in the development planning is not fully perceived. Because, the local government still reluctant to implement the participative development. Society participation through Village Development Plant Meeting (Musrenbangdes), many that were denied by Local Government Task Force (SKPD). The assessment was disclosed during the talk show that was conducted by Community Radio of Suara Katemas FM, Kudu, Jombang, on Friday (07/03/2008) evening. (lakpesdamjombang.org, accessed in 08/05/2008). It is become the foundation writing for the researcher to conduct research with title "Societal Participation in Local Revenue Compilation of Jombang Regency"

It is descriptive research with qualitative approach. The research method is case study, it is detail research about certain object in certain time. While the problem focus were (1) Jombang government regency efforts in societal participation in Local Revenue compilation (2) factors that influenced the implementation of societal participation in Local Revenue compilation, and (3) the impact of societal participation in Local Revenue compilation. While the research location was Jombang regency government and the site was BAPPEDA of Jombang regency.

The research results showed that the efforts of Jombang regency government to involve societal participation in the Local Revenue compilation is through Jaring ASMAR and Musrenbang, the direct political participation of the society. The supporting factors that influence the implementation of societal participation in Local Revenue compilation was the societal participation improvement, rule for activities implementation foundation, apparatus competence, and data transparency by Jombang regency government. While the inhibiting factors were, the lack socialization, lack of societal awareness, and low human resources. The resulted impact from the societal participation was the change of development approach from top down to bottom up, and addition of financial post in Local Revenue, and the development success that was determined by the societal participation, and the lack of conventional aspiration funneling (demonstration and confrontation)

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, maka penulis dapat menyelesaikan penelitian skripsi yang berjudul **“Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kabupaten Jombang”** ini tepat pada waktunya.

Adapun maksud dan tujuan dari penelitian skripsi ini adalah untuk melengkapi salah satu persyaratan akademis pada program sarjana ilmu administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Tidak sedikit hambatan dan kesulitan yang dihadapi oleh penulis sejak awal hingga akhir penelitian. Namun dengan usaha dan bantuan dari berbagai pihak, akhirnya mampu teratasi juga. Untuk itulah dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- 1) Bapak dan Ibu tercinta yang telah memberikan dukungan moril maupun materiil sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
- 2) Buat Ariesta Dwi Setiyarini yang sangat mendukung saya, membantu saya, dan selalu memberi semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
- 3) Bapak Drs. Trilaksono Nugroho, MS. selaku pembimbing I dalam penyusunan karya tulis ilmiah yang ditengah kesibukan beliau dengan penuh perhatian memberikan kritik dan saran selama penyusunan skripsi ini.
- 4) Bapak Drs. Moch. Rozikin, MAP. selaku pembimbing II dalam penyusunan karya tulis ilmiah yang ditengah kesibukan beliau dengan penuh perhatian memberikan kritik dan saran selama penyusunan skripsi ini.
- 5) Bapak Drs. Pinto Widiarto (Kepala Bagian Umum DPRD Kabupaten Jombang) yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian

di DPRD Kabupaten Jombang dan membantu mendapatkan ilmu dan pengalaman yang berharga.

- 6) Anggota Dewan di DPRD Kabupaten Jombang yang telah memberikan wawasan dan ilmu baru yang bermanfaat.
- 7) Bapak Drs. Ec. I Nyoman Swardana, M.Si. (Kepala BPKD Kabupaten Jombang) yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian di Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Jombang.
- 8) Bapak Agus Riadi, S.Sos (Kepala BAPPEDA Kabupaten Jombang) yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Jombang.
- 9) Bapak Nawi Setijanto, SH, MM. (Kepala Bagian Tata Usaha di BAPPEDA Kabupaten Jombang) yang telah membantu saya dalam menimba ilmu baru di BAPPEDA Kabupaten Jombang.
- 10) Bapak. Imron, SIP, M.Si selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi dan Pelaporan di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang yang telah membantu saya mendapatkan pengalaman baru di BAPPEDA Kabupaten Jombang.
- 11) Pihak-pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan pencarian data dan penyusunan laporan dari awal hingga laporan ini selesai.
- 12) Seluruh dosen dan staf Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan bimbingan dan membantu kelancaran kegiatan akademik kepada penulis secara studi.
- 13) Rekan-rekan seperjuangan FIA Publik angkatan 2004 kelas D dan semua pihak yang telah membantu menyelesaikan karya tulis ilmiah ini.

Semoga bimbingan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan imbalan yang setimpal dari Allah SWT sesuai amal kebajikannya.

Kritik dan saran yang sifatnya membangun dari pembaca sangat penulis harapkan demi penyempurnaan karya tulis ilmiah ini. Semoga karya tulis ini bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan penulis sendiri pada khususnya.

Malang, Juni 2008

Penulis



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
MOTO	i
TANDA PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRAC	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR/BAGAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kerangka Pemikiran.....	6
E. Kontribusi Penelitian.....	9
F. Sistematika Pembahasan	9
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Pemerintah Daerah	11
1. Pengertian Pemerintah Daerah.....	11
2. Otonomi Daerah	12
B. Keuangan Daerah.....	14
1. Sumber-Sumber Keuangan Daerah.....	14
2. Pengelolaan Anggaran Daerah.....	18
C. Penyusunan Anggaran APBD.....	21
1. Proses Penyusunan APBD	21
2. Anggaran Baerbasis Kinerja	25
D. Partisipasi Masyarakat	28
1. Pengertian Partisipasi	28
2. Tahap-Tahap Partisipasi.....	30
3. Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi	31
4. Sifat dan Ciri Partisipasi	32
5. Bentuk-Bentuk Partisipasi.....	32
6. Jenis Partisipasi	33
E. Partisipasi Masyarakat dalam APBD	35
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	37
B. Fokus Penelitian	38
C. Lokasi dan Situs Penelitian	38
D. Jenis dan Sumber Data	39
E. Teknik Pengumpulan Data.....	40
F. Instrumen Penelitian	41
G. Analisa Data.....	41

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Umum	43
1. Kabupaten Jombang	43
a. Letak Geografis dan Administrasi	43
b. Keadaan Penduduk	46
c. Indeks Pembangunan Manusia	49
d. Pendidikan	50
e. Dunia Usaha.....	52
B. Penyajian Data Fokus	54
1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam Melibatkan Partisipasi dalam Penyusunan APBD	
a. Jaring Aspirasi Masyarakat (ASMARA).....	54
b. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). a) Musrenbang Desa.....	59
b) Musrenbang Kecamatan.....	61
c) Forum SKPD.....	64
d) Musrenbang Kabupaten	65
c. Partisipasi Politik Masyarakat secara Langsung.....	67
2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD	
a. Faktor Pendukung	69
b. Faktor Penghambat	72
3. Dampak Partisipasi dalam Penyusunan APBD Kabupaten Jombang	
a. Berpengaruh Secara Langsung	73
b. Berpengaruh Secara Tidak Langsung.....	75
C. Analisis dan Interpretasi data	75
1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam Melibatkan Partisipasi dalam Penyusunan APBD	
a. Jaring Aspirasi Masyarakat (ASMARA).....	75
b. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). c. Partisipasi Politik Masyarakat secara Langsung.....	76
c. Partisipasi Politik Masyarakat secara Langsung.....	79
2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan APBD	
a. Faktor Pendukung	79
b. Faktor Penghambat	81
3. Dampak Partisipasi dalam Penyusunan APBD Kabupaten Jombang	
a. Berpengaruh Secara Langsung	83
b. Berpengaruh Secara Tidak Langsung.....	84

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	85
B. Saran.....	87

**DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN**

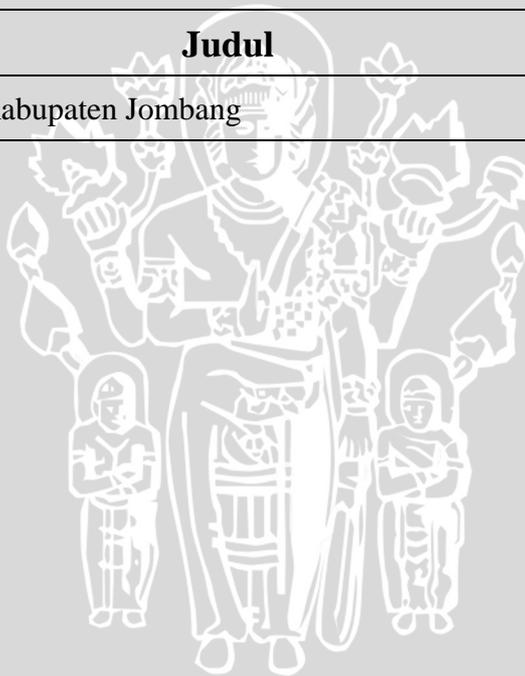
DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1	Tabel 1 Pembagian Administratif Wilayah Kabupaten Jombang	45
2	Tabel 2 Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut kecamatan Tahun 2007	47
3	Tabel 3 Jumlah, Kepadatan, dan Laju Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Jombang Tahun 2004-2007	48
4	Tabel 4 Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Jombang Tahun 2004-2006	50
5	Tabel 5 Jumlah Sekolah dan Kelas tahun 2006/2007	51
6	Tabel 6 Jumlah Murid dan Guru Tahun 2006/2007	51
7	Tabel 7 Jumlah Usaha dan Distribusi Penyerapan Tenaga Kerja	53
8	Tabel 8 Pembagian Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Jombang Tahun 2007/2008	56
9	Tabel 9 Bentuk-Bentuk Partisipasi Politik	68
10	Tabel 10 Ringkasan Penjabaran APBD 2008	74

DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR

No	Judul	Hal
1.	Bagan 1 Kerangka Pemikiran	8
2.	Bagan 2 Proses Pengelolaan Keuangan Daerah	21
3.	Bagan 3 Skema Proses Penyusunan APBD	24
4.	Bagan 4 Komponen-komponen Analisa Data : Metode Interaktif	42
5.	Bagan 5 Mekanisme Jaring ASMARA	58
6.	Bagan 6 Mekanisme Musrenbang Tahun 2007	67

No	Judul	Hal
1.	Gambar Peta Kabupaten Jombang	44



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbicara masalah anggaran APBN/APBD tidak dapat dipisahkan dengan pemahaman terhadap anggaran negara/daerah yang sering kali dirumuskan sebagai rencana kerja yang dituangkan dalam rencana keuangan. Dalam hal ini di satu pihak berisikan kebijakan dan program kerja pemerintahan dalam bentuk pengeluaran, sedangkan di pihak lain berisikan rencana penerimaan yang diharapkan dapat menutup pengeluaran tersebut.

Perubahan mendasar sistem pengelolaan keuangan daerah telah ditata dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini mulai efektif diberlakukan pada penyusunan APBD 2007. Perubahan itu di antaranya terletak dalam penanggungjawab pengelola keuangan, struktur APBD, proses penyusunan, dan sistem akuntansi. Paradigma baru ini diawali dengan diubahnya Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Secara teori peraturan yang baru lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya, akan tetapi praktek di lapangan sangat ditentukan oleh kualitas pejabat pelaksana. Dalam pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah terjadi desentralisasi dari tangan kepala daerah kepada kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Sekretaris Daerah. Struktur belanja menurut Permendagri 13/2006 hanya menggolongkan pada dua kelompok yakni pos belanja tidak langsung dan pos belanja langsung, sedangkan pada struktur belanja sebelumnya Kepmendagri 29/2002 ada tiga pos yakni, kesatu belanja aparatur dan pelayanan publik, kedua belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan yang ketiga belanja tak tersangka. Disamping itu, pada pos kedua yakni belanja aparatur dan pelayanan publik dibagi lagi menjadi belanja administrasi umum dan belanja operasi dan pemeliharaan (bappepropjatim.go.id, diakses 11/11/ 2007).

Reformasi anggaran (budgeting reform) merupakan aspek yang mendesak untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi. Reformasi anggaran dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya adalah tidak diperlukan lagi pengesahan dari gubernur untuk APBD Kabupaten atau kota, melainkan diperlukan evaluasi dari gubernur mengenai rancangan APBD sebelum pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui peraturan daerah.

Sejalan dengan perlunya dilakukan reformasi anggaran, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sementara untuk teknis operasionalnya telah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan telah direvisi menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007.

Menurut Mardiasmo (2004, h.28), ruang lingkup reformasi anggaran meliputi perubahan struktur anggaran (*budget structure reform*) dan perubahan proses penyusunan APBD (*budget process reform*). Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*. Perubahan struktur anggaran itu dimaksudkan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik (*public accountability*).

Reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti perubahan proses penyusunan anggaran. Mengenai perubahan proses penyusunan anggaran menurut Mardiasmo (2004, h.28), APBD dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang diterapkan.

Dalam UU No. 25 Tahun 2004 dikemukakan lima pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan.

1. Pendekatan politik. Rencana pembangunan daerah adalah penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye, dimana visi misi kepala daerah terpilih menjadi visi misi jangka menengah daerah dan program kepala daerah terpilih menjadi kebijakan utama dalam perencanaan pembangunan jangka menengah.
2. Pendekatan teknokratis. Perencanaan dilaksanakan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah berdasarkan data akurat dan dapat dipertanggungjawabkan oleh tenaga ahli atau lembaga resmi yang diakui kapasitasnya serta memenuhi kualifikasi untuk ditetapkan dengan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pendekatan partisipasi. Perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), pemangku kepentingan dilibatkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Pemangku kepentingan adalah semua pihak yang terkait dengan rencana yang bersangkutan.
4. Pendekatan *bottom-up*. Perencanaan dibangun dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah (desa-kelurahan) untuk disampaikan pada pembahasan perencanaan di tingkat yang lebih tinggi (pemerintah kabupaten/kota).
5. Pendekatan *top-down*. Perencanaan diawali dengan penyampaian rencana atau program dari pemerintah di tingkat yang lebih tinggi untuk dioperasionalkan pada pemerintah di daerah atau wilayah administratif yang lebih kecil.

Reformasi anggaran juga berkaitan dengan perubahan proses penyusunan APBD menjadi lebih partisipatif. APBD dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja, artinya sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau keluaran (*output*) dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan. Penerapan anggaran kinerja secara normatif ditetapkan melalui Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang kemudian direvisi menjadi Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan telah direvisi menjadi Permendagri

No. 59 tahun 2007. Dalam beberapa hal, penerapan sistem anggaran kinerja telah membuka sedikit celah bagi publik untuk mengetahui proses penyusunan anggaran.

Agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Jombang berdaya guna dan berhasil guna, maka untuk pelaksanaan penyusunan APBD perlu adanya partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasi dan kepentingannya. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan: (1). Penyusunan APBD didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sehingga keputusan yang di buat akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat; (2). Mendorong masyarakat untuk lebih bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan bisa menerima segala keputusan yang telah dibuat, karena pembuatannya melibatkan mereka secara aktif. (3). Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses penyusunan APBD. Dengan adanya konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM (Lembaga Sosial Masyarakat), dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses penyusunan APBD.

Mengingat Kepentingan Rakyat sebagai Basis APBD (Anggaran Pedapatan dan Belanja Daerah) Dalam pengelolaan keuangan Negara, maka sudah sepatutnya rakyat mendapatkan porsi utama dalam penyusunan APBD. Ada beberapa alasan rakyat berhak terlibat dan mendapatkan porsi alokasi anggaran yang rasional dan proposional dari APBD yaitu:

1. Rakyat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan Retribusi, bahkan sumber penerimaan yang berasal dari hutang pun, kebutuhan rakyat jualah yang dipresentasikan pada pihak ketiga.
2. Sesuai hakekat dan fungsi Anggaran, rakyat merupakan tujuan utama yang akan disejahterakan.
3. Amanah Konstitusi pasal 23 UUD, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan Anggaran. Hal ini diperkuat dengan Undang-undang Keuangan Negara dan Permendagri (Solusi Hukum.com, diakses 21/02/2008).

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD merupakan suatu komitmen dari pemerintah Kabupaten Jombang agar semakin terjadi peningkatan pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya akan menumbuhkan suatu kemandirian yang ada di kabupaten jombang (pembkab-jombang.go.id, diakses 11/11/2007), tetapi dalam hal ini keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum sepenuhnya bisa dirasakan. Pasalnya, Pemerintah Daerah terkesan masih enggan menerapkan sistem pembangunan partisipatif. Partisipasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes), banyak dimentahkan oleh program-program yang disusun Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Penilaian tersebut terungkap saat talkshow yang digelar oleh Radio Komunitas Suara Katemas FM, Kudu, Jombang, pada Jumat (07/03/2008) malam. (lakpesdamjombang.org, diakses 08/05/2008)

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti mempunyai keinginan untuk meneliti lebih lanjut mengenai upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jombang dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD yang dituangkan dalam tulisan yang berjudul **"Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jombang."**

B. Rumusan Masalah

Partisipasi masyarakat merupakan aspek penting dalam penyusunan APBD. Dengan adanya partisipasi masyarakat, proses penyusunan APBD akan berjalan lebih demokratis dan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Berdasarkan pada pernyataan tersebut dan permasalahan diatas maka perumusan masalah yang dapat dirumuskan oleh penulis adalah:

1. Bagaimana upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD?
2. Mengapa partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang dapat menjadi tinggi atau rendah?
3. Dampak apa saja yang ditimbulkan dari adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisa partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Tujuan umum tersebut dapat dirinci menjadi beberapa tujuan khusus, yaitu antara lain :

1. Untuk mendeskripsikan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD.
2. Untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi atau rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang.
3. Untuk mendeskripsikan dampak yang ditimbulkan dari adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang.

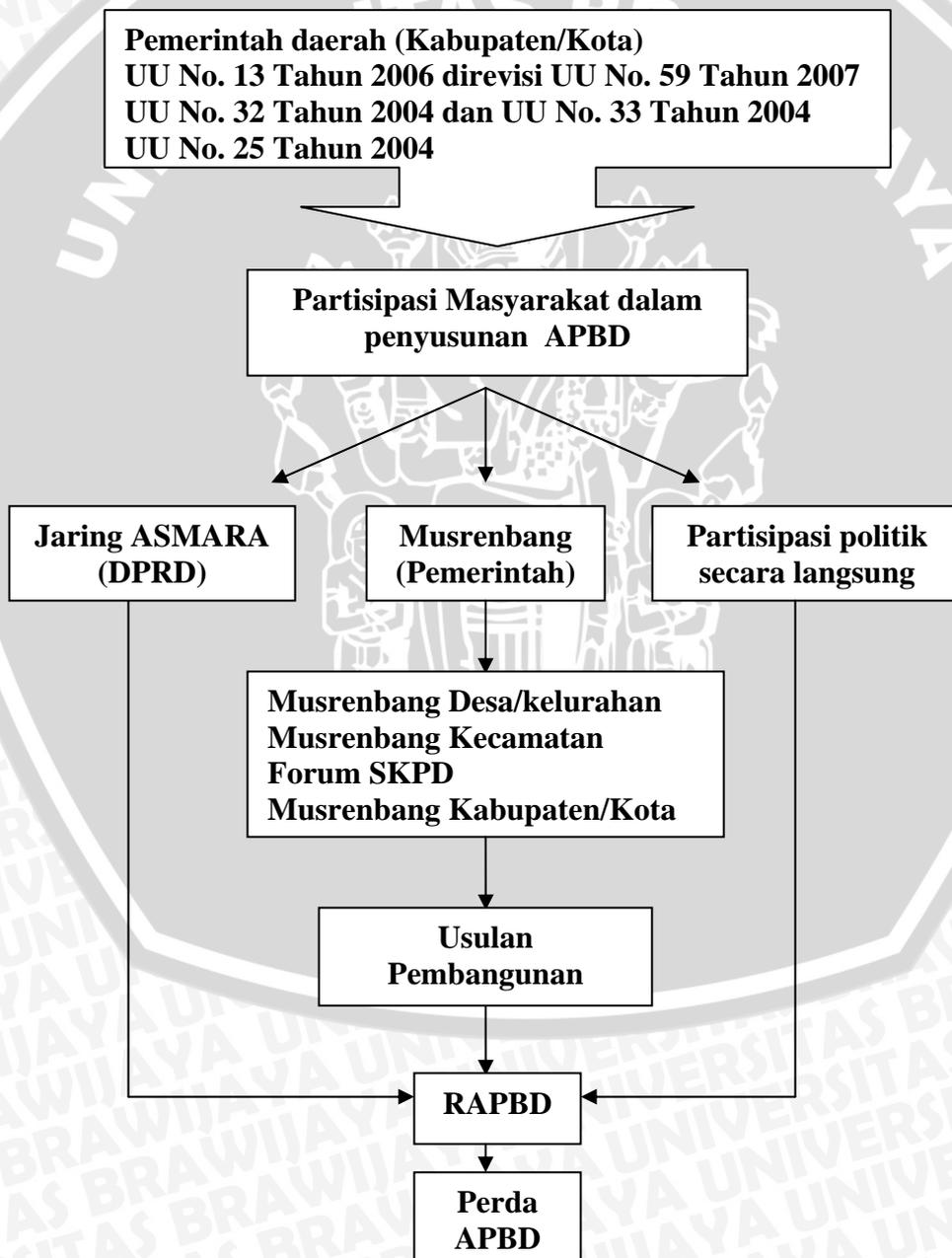
D. Kerangka Pemikiran

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi merupakan awal dari terbukanya pintu partisipasi masyarakat, yang berarti terdapat perubahan situasi dari proses pendekatan perencanaan pembangunan dari *top-down* menjadi *bottom-up* sehingga penekanannya lebih pada otonomi dan kemandirian bagi masing-masing Pemerintah daerah untuk dapat membangkitkan partisipasi masyarakat agar dapat ikut berperan serta dalam pelaksanaan pemerintahan. Hal tersebut muncul karena Pemerintah Pusat telah mengeluarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sementara untuk teknis operasionalnya telah dikeluarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan telah direvisi menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007.

Maka atas dasar tersebut pemerintah membuka jalan pada masyarakat untuk terlibat berpartisipasi dalam penyusunan APBD melalui tiga cara, antara lain: (1). Jaring Aspirasi Masyarakat (ASMARA) melalui pihak legislatif (DPR), (2). Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) melalui pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) yang dibagi lagi menjadi empat, Musrenbang

Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Musrenbang Kabupaten/Kota, (3). Partisipasi politik masyarakat secara langsung. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, diharapkan pemerintah dapat menyusun APBD yang lebih baik dan partisipatif. Melibatkan masyarakat dalam penyusunan APBD dilakukan agar partisipasi masyarakat dapat meningkat, sehingga pemerintahan yang baik dan demokratis dapat terwujud.

Bagan 1 Kerangka Pemikiran



E. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan nilai (*value*), baik secara akademis maupun praktis terhadap upaya Pemerintah Daerah melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD. Adapun kontribusi penelitian yang ingin dicapai antara lain :

1. Akademis

- a. Sebagai salah satu bahan kajian bagi ilmu Administrasi Pemerintah Daerah terutama tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD.
- b. Sebagai masukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang mempunyai tema yang sama atau hampir sama dengan penelitian ini.

2. Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi motivasi bagi pemerintah daerah agar melibatkan masyarakat dalam berbagai pelaksanaan kebijakan pemerintah.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memacu kesadaran masyarakat untuk turut serta memberikan pengawasan dalam setiap perumusan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah.

F. Sistematika Pembahasan

1. BAB I : Pada Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.
2. BAB II : Pada Bab ini memuat tentang teori-teori yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian. Teori-teori yang digunakan antara lain adalah teori tentang Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah, Desa, Pemberdayaan dan Partisipasi Publik.
3. BAB III : Pada Bab ini memuat tentang metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs

penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian, dan analisis data.

4. BAB IV : Pada Bab ini memuat tentang pembahasan yang didasarkan pada perumusan masalah yang telah ditetapkan dalam Bab I.
5. BAB V : Pada Bab ini merupakan bagian penutup terdiri atas kesimpulan dan saran



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat pengertian tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 1 pada ketentuan umum disebutkan sebagai berikut:

”Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Undang-Undang tersebut di atas mengatakan bahwa pendulum kekuasaan bergeser kembali menjauh dari DPRD menuju keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat dan tidak dapat diberhentikan oleh DPRD, namun DPRD tetap memiliki tiga fungsi yang cukup kuat yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dengan demikian, tampaknya pendulum kekuasaan memang sedang bergerak ke tengah pada titik *equilibrium* antara dua kekuatan (Muluk, 2006:146). Para pembuat UU No.32 Tahun 2004 menghilangkan penggunaan istilah badan eksekutif daerah bagi pemerintah daerah dan badan legislatif daerah bagi DPRD. Meskipun demikian, istilah pemerintah daerah tetap menunjuk pada kepala daerah dan perangkat daerah. Dengan demikian sekarang ini DPRD dan pemerintah daerah disebut sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sebagai terjemahan dari *local government* (pemerintahan daerah). Dengan adanya UU No.32 Tahun 2004 juga terjadi perubahan sistem pemerintahan. Dimana kekuasaan pemerintahan dibagi menjadi dua bagian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sedangkan dalam UU sebelum UU No. 22 tahun 1999 pemerintah daerah (*local authority*) sebagai organ pelaksana pemerintahan di daerah selalu tepat asas dengan mencakup DPRD (*council*) dan Kepala Daerah (*mayor*). Akan tetapi, pada Undang-Undang tersebut istilah Pemerintah Daerah hanya diperuntukkan bagi

Kepala Daerah beserta perangkat daerah dan tidak mencakup DPRD yang disebut sebagai Badan Legislatif Daerah. Kondisi ini disebut sebagai tidak taat asas oleh Hoessin (2002) dan Atmosudirdjo (2002) (dalam Muluk, 2006, h.143) karena hanya DPR yang mempunyai fungsi legislatif dan menjadi bagian dari badan legislatif bersama Presiden dalam tata hukum kita. DPRD sebenarnya bagian dari badan eksekutif daerah yang memiliki fungsi pengaturan, penganggaran, dan pengawasan. Dalam masa reformasi, melalui UU No. 22 tahun 1999 pendulum beralih arah kembali menuju lebih kuatnya peran DPRD daripada kepala daerah dalam pemerintahan daerah.

2. Otonomi Daerah

Salah satu kebijakan publik yang paling ramai dibahas setelah berakhirnya orde baru adalah kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan suatu "kondisi antara" untuk memungkinkan terwujudnya suatu idealitas tertentu (Chalid, 2005. Diakses pada tanggal 25 Pebruari 2008). Dengan demikian otonomi merupakan jembatan dalam mencapai tujuan akhir. Dalam pemberian hak otonomi kepada daerah, pemerintah harus memperhatikan karakteristik khusus atau kekhasan suatu daerah. Otonomi daerah tidak dapat disamakan antar daerah satu dengan daerah yang lain, dan oleh karena kekhususan dan kekhasan suatu daerah harus menjadi pertimbangan bagi pemerintah pusat dalam memberikan format otonomi daerah yang sesuai bagi daerah tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat pengertian Otonomi Daerah yang tercantum dalam Pasal 1 dalam Ketentuan Umum yang isinya sebagai berikut:

"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"

Kewenangan daerah mencakup seluruh urusan pemerintahan, kecuali urusan yang telah ditetapkan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Ini berarti pembagian urusan dalam pemerintahan daerah di Indonesia menganut prinsip *open-end arrangement* atau *general competence*. Urusan pemerintah pusat kini meliputi politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Pembagian urusan antar susunan pemerintahan dilakukan dengan

mempertimbangkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan.

Setiap daerah otonom memiliki hak dan kewajiban masing-masing serta memiliki urusan yang dapat dibagi dua, yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi masing-masing. Urusan wajib merupakan urusan yang harus dijalankan oleh daerah otonom sebagai bentuk kewajibannya untuk memberikan pelayanan dasar dan menciptakan standardisasi pelayanan publik di seluruh Indonesia (Muluk, 2006, h.141).

Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar bagi terbentuknya pemerintahan daerah memberikan peluang terhadap hal tersebut. Pada pasal 18B Amandemen kedua UUD 1945 disebutkan:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Daerah otonom adalah daerah yang mandiri dengan tingkat kemandirian yang diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi tingkat derajat desentralisasi semakin tinggi tingkat otonomi daerah. Daerah otonom itu sendiri merupakan konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi.

Pembentukan daerah otonom sesuai dengan Undang-Undang di atas dilakukan berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya. Pembentukan daerah, nama batas, dan ibukota ditetapkan dengan Undang-Undang (*created by law* bukan *acknowledged by law*). Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibu kota daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain. Selain itu, daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah (Muluk, 2006, h.140).

Pemberian otonomi yang diwujudkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 merupakan perwujudan dari proses pemberdayaan rakyat dalam kerangka demokrasi dimana daerah Kabupaten/Kota yang merupakan unit pemerintahan terdekat dengan rakyat diberikan keleluasan untuk berekspresi menyangkut kebutuhan daerahnya sendiri guna memperlancar pembangunan daerah. Otonomi daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang membagi kekuasaan secara vertikal.

Smith dalam (Muluk, 2006, h.8) mengungkapkan bahwa desentralisasi itu mencakup beberapa elemen yaitu: (1) desentralisasi memerlukan pembatasan area yang bisa didasarkan pada tiga hal yaitu (pola spasial kehidupan sosial ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan); (2) desentralisasi yang meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratis.

B. Keuangan Daerah

1. Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik, sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah” pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai “motor” sedangkan pemerintah propinsi sebagai koodinator. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mengatur desentralisasi (pelimpahan wewenang dan tanggung jawab) di bidang administrasi dan di bidang politik kepada pemerintah daerah. Dengan adanya pelimpahan wewenang kepada pemerintahan daerah dengan diikuti perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, diharapkan, pengelolaan dan penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip “*money follows function*” yang diatur dalam UU Nomor 25 tahun 1999.

Kewenangan daerah dalam menjalankan pemerintahannya pada masa orde baru didasarkan pada UU. No. 5/1974. Disamping mengatur pemerintahan daerah, Undang-undang tersebut juga menjelaskan hubungan keuangan antara pemerintah

pusat dan pemerintah daerah. Untuk bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang dimilikinya, pemerintah daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan, dimana menurut pasal 55, sumber pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari 3 komponen besar, yaitu:

A. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi:

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil restribusi daerah
3. Hasil perusahaan daerah (BUMD)
4. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah

B. Pendapatan yang berasal dari pusat, meliputi:

1. Sumbangan dari pemerintah
2. Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundangundangan

C. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Diantara ketiga komponen sumber pendapatan tersebut, komponen kedua yaitu pendapatan yang berasal dari pusat merupakan cerminan atau indikator dari ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Disamping itu besarnya dana dari pusat tersebut juga membawa konsekuensi kepada kebijakan proyek pemerintah pusat yang secara fisik implementasinya itu berada di daerah. Sehingga ada beberapa proyek pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah yang dibiayai oleh pemerintah pusat melalui APBN tetapi dana itu juga masuk di dalam anggaran pemerintah daerah (APBD). Pembiayaan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembiayaan dari pemerintah pusat diatur sebagai berikut (Kuncoro, 2004:88):

1. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN
2. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi dibiayai dari dan atas beban APBD
3. Urusan yang merupakan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas perbantuan, dibiayai oleh pemerintah pusat atas beban APBN atau oleh pemerintah daerah di atasnya atas beban APBD pihak yang menugaskan.

Sepanjang potensi sumber keuangan daerah belum mencukupi, pemerintah pusat memberikan sejumlah sumbangan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian bagi pemerintah daerah Tingkat II Kabupaten atau Kodya, disamping mendapat bantuan dari pemerintah pusat juga mendapat limpahan dari pemda Tingkat I Propinsi. Meskipun bisa jadi limpahan dana dari propinsi tersebut juga berasal dari pemerintah pusat lewat APBN. Berbagai penelitian empiris yang pernah dilakukan menyebutkan bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah seperti tersebut diatas, peranan dari pendapatan yang berasal dari pusat sangat dominan.

Ketergantungan yang sangat tinggi dari keuangan daerah terhadap pusat seperti tersebut diatas tidak lepas dari makna otonomi dalam UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU tersebut lebih tepat disebut sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik daripada yang desentralistik. Unsur sentralistik ini sangat nyata dalam pelaksanaan dekonsentrasi. Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan satu paket Undang-undang otonomi daerah, yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 22 perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 25. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi (Ismail, 2002, h.58).

Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU. No 25 tahun 1999 terdiri dari (Kuncoro,2004:94):

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD),
2. Dana Perimbangan,
3. Pinjaman daerah dan
4. Lain-lain pendapatan yang sah (hibah dan dana darurat).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari empat komponen besar yaitu:

1. Pajak Daerah
2. Restribusi Daerah,

3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
4. Lain-lain pendapatan yang sah.

Dasar hukum dari sumber-sumber PAD tersebut masih mengacu pada UU NO. 8 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebenarnya Undang-undang ini sangat membatasi kreativitas daerah dalam menggali sumber penerimaan aslinya karena hanya menetapkan 6 jenis pajak yang boleh dipungut oleh Kabupaten atau Kodya. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistis, UU itu tidak terlalu menjadi masalah, tetapi dalam sistem desentralisasi fiskal seperti dalam UU No. 25/1999, Undang-undang tahun 1999 tersebut menjadi tidak relevan lagi, karena salah satu syarat terselenggaranya desentralisasi fiskal adalah ada kewenangan pemerintah daerah yang cukup longgar dalam memungut pajak lokal. Oleh karena itu terbit revisi dari pemerintah mengenai UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah” yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 33 tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”. Dalam Undang –Undang ini pengawasan mengenai pelaksanaan APBD lebih diawasi dan patisipasi masyarakat lebih ditingkatkan.

Adapun persamaan antara kedua Undang-Undang tersebut terletak pada sumber-sumber keuangannya, antara lain:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD),
2. Dana Perimbangan,
3. Pinjaman Daerah,
4. Lain-lain pendapatan yang sah (hibah dan dana darurat)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari empat komponen besar yaitu:

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
4. Lain-lain pendapatan yang sah.

2. *Pengelolaan Anggaran Daerah*

Anggaran merupakan hasil dari perencanaan berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu (Syamsi, 1994, h.90). Senada dengan kondisi tersebut, Mardiasmo (2004, h.61) memberikan pengertian anggaran sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran.

Menurut Darise (2006, h.141), APBD merupakan instrumen yang akan menjamin yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Dalam Permendagri 13/2006, APBD didefinisikan sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah dan DPRD sekaligus ditetapkan dengan peraturan daerah. Oleh karena itu, APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dengan demikian DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur untuk dapat menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan akuntabilitas publik.

Reformasi anggaran (*budgeting reform*) merupakan aspek yang mendesak untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan desentralisasi. Reformasi anggaran dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem penganggaran. Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Menurut Mardiasmo (2004, h.28), ruang lingkup reformasi anggaran meliputi perubahan struktur anggaran (*budget structure reform*) dan perubahan proses penyusunan APBD (*budget process reform*). Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *linr-item* dan *incrementalism*. Perubahan struktur anggaran tersebut dimaksudkan untuk

menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik (*public accountability*). Dengan struktur anggaran yang baru tersebut, akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal. Format baru APBD tersebut akan memudahkan perhitungan dana perimbangan yang menjadi bagian daerah. Hal tersebut juga memudahkan publik untuk melakukan analisis, evaluasi, dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan APBD. Pemerintah daerah juga dimungkinkan untuk membentuk dana cadangan. Dengan demikian, anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun dapat ditransfer ke dalam dana cadangan.

Reformasi penganggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran. Beberapa tahapan dalam penyusunan APBD dibuat berbeda dari mekanisme lama untuk lebih mengefektifkan perencanaan dan keseimbangan peran antara pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat. Selain itu, anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam otonomi daerah disusundengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.

Dalam anggaran kinerja disediakan ruang bagi publik untuk berpartisipasi dalam menentukan apa yang diinginkan atau dipilih oleh masyarakat. Mekanisme yang dilakukan adalah penjangkaran aspirasi masyarakat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penyusunan APBD.

Proses penjangkaran aspirasi masyarakat antara lain melibatkan pihak-pihak sebagai berikut:

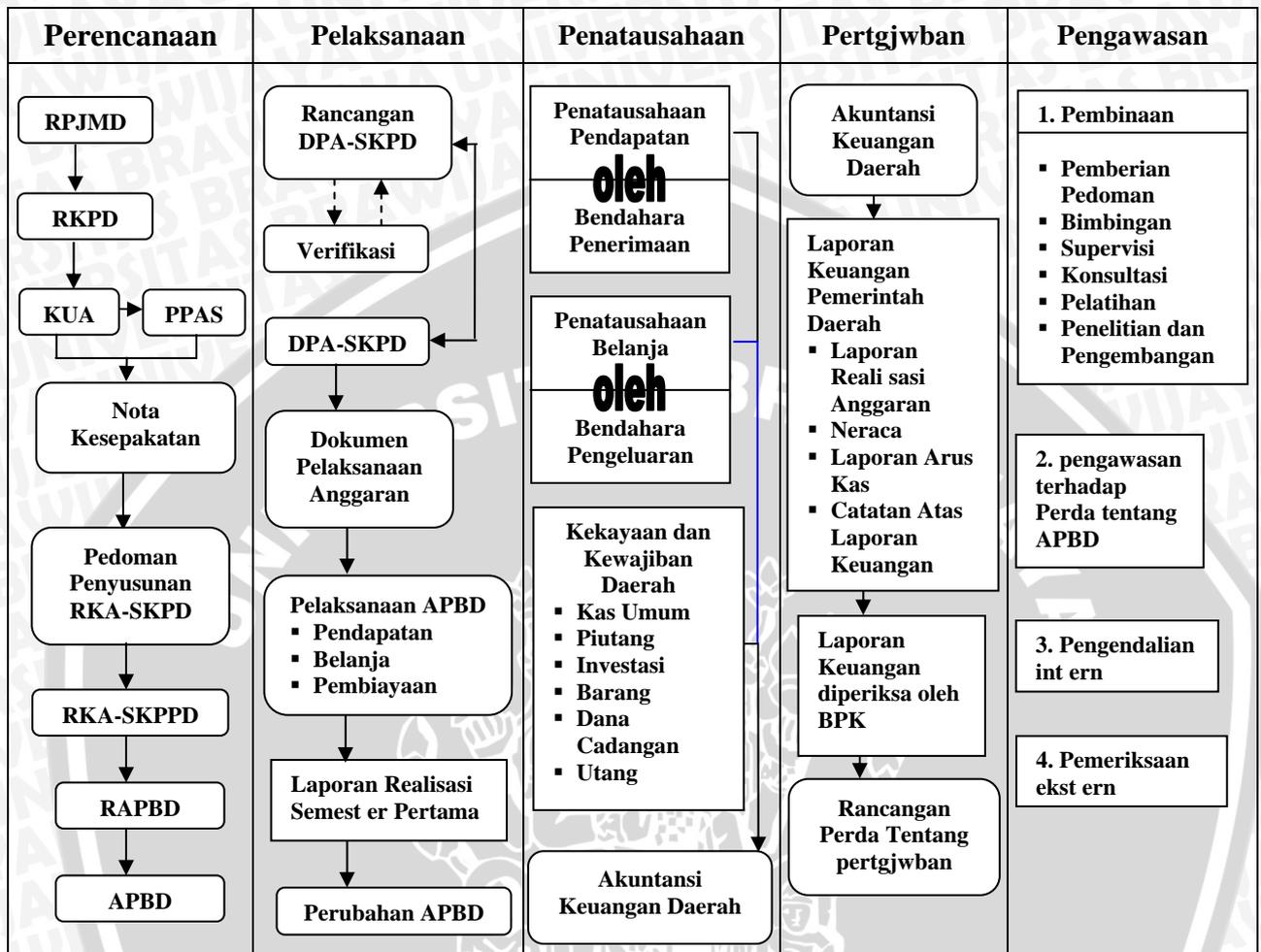
- a. DPRD sebagai pemegang wewenang utama dalam penyalur semua aspirasi masyarakat juga merupakan badan legislatif daerah.
- b. Perangkat daerah, terdiri atas sekretariat daerah, dinas, lembaga teknis, serta lembaga pengelola keuangan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah.
- c. Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, LSM, asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi massa lainnya. (Mardiasmo. 2004, h.126)

DPRD sebagai lembaga yang mewakili masyarakat terlibat dalam proses anggaran mulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan, perubahan, perhitungan hingga pertanggungjawaban berupa laporan dari bupati/walikota kepada DPRD dalam suatu sidang paripurna. Dalam hal ini, rangkaian tahapan siklus anggaran daerah yang mencerminkan hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Penyusunan anggaran, yaitu kegiatan yang dirancang pihak eksekutif bersama legislatif.
- b. Pembahasan anggaran, yaitu kegiatan yang dilakukan pihak legislatif untuk mengkritisi usulan anggaran yang diajukan pihak pemerintah daerah.
- c. Pengesahan anggaran, yaitu kegiatan dalam sidang paripurna DPR/DPD untuk menyetujui anggaran.
- d. Pelaksanaan anggaran, yaitu tahapan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merealisasi rencana kerja.
- e. Pengawasan anggaran, yaitu kegiatan yang dilakukan aparat/instansi pengawasan pada aparat pelaksana.
- f. Perubahan anggaran, yaitu peluang untuk menyesuaikan atas berbagai perubahan pada anggaran yang tidak sesuai dengan asumsi.
- g. Pertanggungjawaban anggaran adalah kegiatan pihak eksekutif untuk menjelaskan dan melaporkan pada parlemen dan pemerintah atasannya.
- h. Perhitungan anggaran adalah tahapan yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk menghitung secara rinci penggunaan anggaran. (Suhadak dan Nugroho. 2007, h.61)

Berikut ini gambaran tentang pengelolaan anggaran daerah (APBD) setelah dilakukan reformasi dengan mengacu pada paradigma baru pengelolaan keuangan daerah.

Bagan 2
Proses Pengelolaan Keuangan Daerah



Sumber: Suhadak dan Nugroho "Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi". 2007, h.62

C. Penyusunan Anggaran APBD

1. Proses Penyusunan APBD

Pada lingkup teoritik sebenarnya yang ditekankan adalah penetapan suatu mekanisme penyusunan APBD yang sejalan dengan prinsip-prinsip "good financial governance" (Manajemen keuangan yang baik). Lazimnya untuk melakukan penyusunan APBD perlu ditetapkan "ide dasar" yang senantiasa dituangkan dalam pembuatan strategi dan prioritas penyusunan APBD. Dengan langkah dan upaya demikian diharapkan dapat tercipta suatu APBD yang memiliki watak demokratis dengan landasan hukum yang baik.

Prosedur penyusunan APBD, perumusan strategi dan prioritas pembuatan APBD pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab pihak Pemerintah Daerah (eksekutif). Dalam pelaksanaannya, wewenang dan tanggung jawab ini dapat diserahkan kepada orang-orang kunci di instansi teknis yang ada di Pemerintah Daerah, di bawah koordinasi SEKDA. Setelah arah dan kebijaksanaan umum APBD tersusun, Pemerintah Daerah menetapkan strategi dan prioritas pengelolaan dengan menfokuskan pada identifikasi kondisi yang ada, isu strategis, kecenderungan ke depan. Dalam hal ini dapat pula dilakukan analisis SWOT (*Strengths* = Kekuatan, *Weaknesses* = Kelemahan, *Opportunities* = Peluang, *Threats* = Tantangan) dalam kaitannya dengan pencapaian sasaran umum APBD (sebagaimana dijelaskan dalam Konsep Panduan Perencanaan Anggaran Daerah oleh Dirjen Otda DEPDIAGRI). Analisis yang cermat terhadap substansi APBD membawa implikasi pada penerapan APBD yang sejalan dengan kebutuhan.

Guna menajamkan kajian strategis dan prioritas APBD, Pemerintah Daerah dapat mengundang tim ahli atau konsultan yang memiliki kapabilitas di bidang pembangunan terkait dengan pertimbangan kepraktisan, keterlibatan tim ahli pada saat penyusunan Draft Arah dan Kebijakan Umum APBD dapat juga sekaligus membahas penentuan strategi dan prioritas APBD. Strategi dan Prioritas APBD yang telah dirumuskan dan disusun untuk selanjutnya disampaikan atau dikonfirmasi kepada DPRD, pada tahap ini dapat diketahui apa yang menjadi rencana Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran-sasaran APBD. Dokumen yang memuat arah, ditetapkan pada akhirnya diserahkan kepada eksekutif (SEKDA) yang akan menjabarkan lebih lanjut kebijakan anggaran dalam sejumlah tindakan operasional yang lebih teknis dalam bentuk perencanaan APBD.

Dalam proses penyusunan APBD yang sevisi dengan "*good financial governance*" yang pertama-tama harus diperhatikan adalah membentuk APBD yang terasa demokratis dengan mengedepankan unsur peran peran serta masyarakat. Elemen masyarakat menjadi penting artinya dalam proses pembuatan APBD di samping Pemerintah Daerah dan DPRD dengan maksud untuk mempertajam substansi APBD sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada

Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat.

Selanjutnya, perlu ditandaskan pula bahwa dalam tahapan penyusunan APBD, Pemerintah Daerah (PEMDA) berfungsi sebagai penyusun rancangan APBD yang diusulkan kepada DPRD untuk mendapat persetujuan. Untuk itu maka mulai dari penyusunan rancangan APBD, Pemerintah Daerah harus benar-benar serius menumbuhkan rasa saling pengertian dan kepercayaan DPRD dalam menghadapi kendala-kendala yang juga sedang dan akan dihadapi oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah harus berperan aktif dan sungguh-sungguh terhadap beberapa hal (dipendajatim.go.id, diakses 05/04/2007):

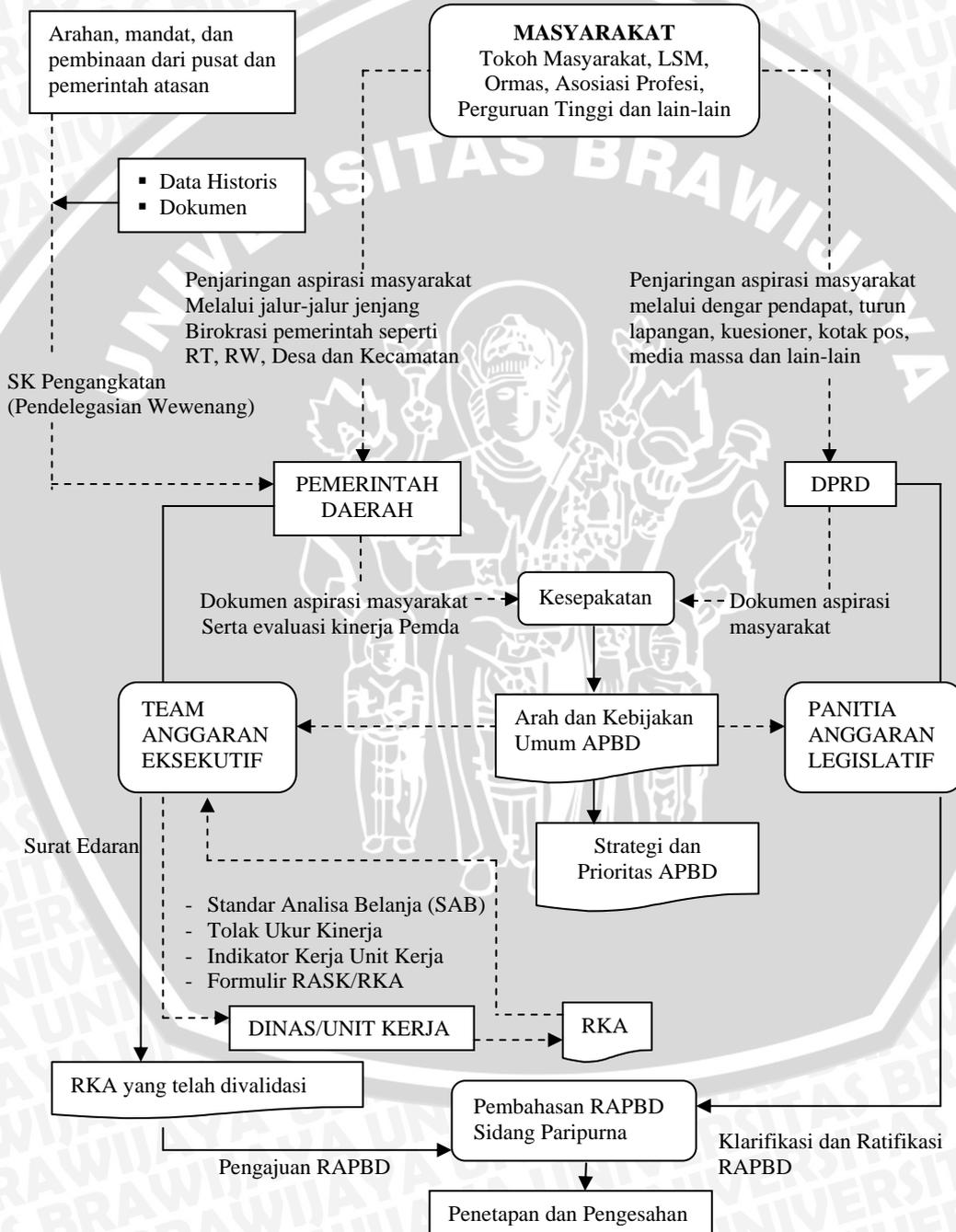
1. Menyerap informasi melalui hasil penelitian dan dengar pendapat dengan DPRD maupun langsung dengan masyarakat tentang rencana kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya pembebanan aspirasi kegiatan yang berlebihan atau tidak proporsional dan tidak mungkin dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, maka hendaknya juga menjelaskan secara transparan, bijak, dan dapat dimengerti masyarakat tentang masalah dan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah.
2. SEKDA mengkoordinir satuan kerja teknis atau dinas-dinas terkait dibawahnya untuk mempersiapkan usulan-usulan kegiatan dibidangnya.
3. SEKDA menyiapkan bahan-bahan rancangan APBD untuk diusulkan kepada masyarakat melalui DPRD lengkap dengan sasaran alokasi anggaran biaya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Pengembangan tugas demikian membutuhkan langkah kerja yang memiliki nilai demokrasi maupun kesesuaian dengan konsepsi Good Governance. Sehingga setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah senantiasa membutuhkan peran dan legitimasi dari DPRD yang mendapat dukungan dan kepercayaan penuh dari rakyat yang diwakilinya. Peran DPRD tersebut sangat dibutuhkan karena secara independen telah ikut membantu Pemerintah Daerah untuk secara obyektif melihat persoalan-persoalan yang melingkupi kinerja pengelolaan keuangan di Daerah. Pada tahap penyusunan APBD ini, Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai wakil rakyat diharapkan dapat

cepat mengambil kesepakatan mengenai arah dan tujuan disusunnya suatu rancangan mengenai arah dan tujuan disusunnya suatu rancangan APBD. Tanpa orientasi demikian dipastikan Pemerintah Daerah dan DPRD akan kehilangan legitimasi sosiologis dan politisnya.

Bagan 3

Skema Proses Penyusunan APBD



Sumber: Suhadak dan Nugroho "Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di era otonomi". 2007, h.26



Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan program pembangunan secara simultan terlibat juga dalam penyusunan anggaran. Usulan kegiatan dari warga masyarakat (lintas kultural, agama, dan gender) dapat dikonsolidir oleh instansi musyawarah pembangunan desa dan kelurahan. Selanjutnya rekapitulasi pandangan yang ada pada tingkat Kecamatan dan diinventarisir di tingkat Kabupaten/Kota. Pola "bottom-up" ini menjadikan anggaran pembangunan memiliki pijakan yang kuat dari masyarakat karena mempunyai semangat transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, perlu juga untuk mendapat perhatian bahwa penyusunan anggaran haruslah memiliki daya tarik, artinya kegiatan yang didukung oleh anggaran harus mampu menarik perhatian masyarakat dan dunia usaha untuk terlibat secara langsung maupun tidak langsung. Pengelolaan keuangan daerah akan benar-benar bertumpu pada kekuatan publik. Dalam kaitan ini, hendaknya Pemerintah Daerah dan DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam memformulasikan skala prioritas kegiatan serta pengalokasian sumber dan pembiayaannya untuk dituangkan ke dalam rancangan APBD, sehingga rancangan APBD yang kelak ditetapkan benar-benar disadari dan dirasakan oleh masyarakat sebagai bagian rencana atau program masyarakat.

2. *Anggaran Berbasis Kinerja*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan

perencanaan kinerja dengan anggaran Tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK). Undang-Undang Nomor 17 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. APBD berbasis kinerja yang disusun oleh pemerintah daerah harus didasarkan pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh pemerintah (btkp.go.id, diakses 20/02/2008).

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada ABK didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari ABK.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah :

- 1) Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.

- 2) Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.

Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran dan evaluasi. Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan ABK, yaitu :

- 1) Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- 2) Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus.
- 3) Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang).
- 5) Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
- 6) Keinginan yang kuat untuk berhasil

Untuk dapat membuat APBD berbasis kinerja, pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik (Renstra). Renstra disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen yang ada di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemerintah daerah akan dapat mengukur keuangannya yang tercermin dalam APBD. Agar sistem dapat berjalan dengan baik perlu ditetapkan beberapa hal yang sangat menentukan yaitu, standar harga, tolok ukur kinerja dan SPM yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah.

Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya. Dalam menilai kewajaran input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran (Analisis Standar Belanja) ASB sangat diperlukan. ASB adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

Cara perhitungan ASB adalah:

$$\text{TOTAL BELANJA} = \text{BELANJA LANGSUNG} + \text{BELANJA TIDAK LANGSUNG}$$

- Belanja langsung adalah *input* (alokasi belanja) yang ditetapkan dapat diukur dan diperbandingkan dengan *output* yang dihasilkan.
- Belanja tidak langsung merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama (*common cost*) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja.

Dalam penghitungan ASB, anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran harus dialokasikan ke setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Pengalokasian belanja tidak langsung dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: (1) Alokasi rata-rata sederhana adalah metode alokasi anggaran belanja tidak langsung ke setiap kegiatan non investasi dengan cara membagi jumlah anggaran yang dialokasikan dengan jumlah kegiatan non investasi; (2) Alokasi bobot belanja langsung adalah metode alokasi anggaran belanja tidak langsung ke setiap kegiatan non investasi berdasarkan besarnya bobot (nilai relatif) belanja langsung dari kegiatan non investasi yang bersangkutan (bpkp.go.id, diakses 20/02/2008).

D. Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian Partisipasi

Suatu proses yang melibatkan masyarakat, umum dikenal sebagai partisipasi. secara etimologis, kata partisipasi berasal dari bahasa latin "*participare*" yang mempunyai arti dalam bahasa Indonesia mengambil bagian atau turut serta. Pengertian partisipasi menurut Santoso Sastropetro: "Partisipasi adalah keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama" (Sastropetro, 1988, h.39).

Arti harfiah partisipasi berarti "turut berperan serta dalam suatu kegiatan", "peran serta aktif atau proaktif dalam suatu kegiatan". Partisipasi dapat didefinisikan secara luas sebagai "bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam dirinya

(intrinsik) maupun dari luar dirinya (ekstrinsik) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan”.

Peran serta masyarakat (partisipasi) didefinisikan sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus atau suatu proses. Secara sederhana dapat dikatakan sebagai *feed forward information* (komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan), dan *feed back information* (komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah atas kebijakan itu). Dari sudut terminologi, peran serta masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (*non-elite*) dan yang selama ini melakukan pengambilan keputusan.

Menurut T. Ndraha (1980, h.42), partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi seseorang atau kelompok masyarakat dalam situasi kelompok yang mendorong yang bersangkutan atas kehendak sendiri menurut kemampuan (swadaya) yang ada, untuk mengambil bagian dalam usaha pencapaian tujuan bersama dan dalam pertanggungjawabannya. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat didefinisikan sebagai keterlibatan masyarakat berupa mental, emosi, pikiran dan bertanggung jawab terhadap segala resiko yang akan terjadi.

Titik tolak dari penyusunan suatu Peraturan Daerah adalah efektivitas dan efisiensinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu Peraturan Daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Di samping itu, adanya partisipasi masyarakat didasarkan pada pertimbangan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menitipkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya (Budiardjo, 1982, h.2). Ini berarti bahwa konsepsi partisipasi terkait secara langsung dengan ide demokrasi, dimana prinsip dasar demokrasi

dari, oleh dan untuk rakyat, akan memberikan pada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang atas skala sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawasejak lahir, serta menginginkan agar perjuangan demi keunggulan dalam masyarakat dibentuk semata-mata oleh kemampuan seseorang (Kaho, 2003, h.125).

Partisipasi dapat dirumuskan sebagai "... *mental and emotional involvement of a person in a group situations that encourages them to contribute to groups goals and share responsibility for them*" (perkembangan mental dan emosional seseorang dalam suatu kelompok yang dapat mempengaruhi kelompok tersebut untuk mencapai tujuannya dan membagi tanggung jawab secara bersama-sama) (Davis, 1977, h.140) atau sebagai "... *the involment of a significant number of persons situation or actions which enhance their well being e.g their income, security, or self esteem*" (perkembangan jumlah orang yang besar dalam kelompok atau kegiatan tertentu yang dapat meningkatkan derajat hidup mereka juga dalam pendapatan, keamanan, atau kemandirian masing-masing).

2. Tahap-Tahap Partisipasi

Masyarakat sendiri dapat berpartisipasi pada beberapa tahap, terutama dalam pembangunan, yakni pada tahap inisiasi, legitimasi dan evaluasi. Atau dengan kata lain pada tahap *decision making, implementation, benefit dan tahap evaluation*. Atau seperti yang dirumuskan Bintoro Tjokroamidjojo (1982, h.222), Pertama keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tertentu dapat berarti keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan. Kedua, adalah keterlibatan dalam memikul hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Dari pendapat yang ada tersebut, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang (Ndraha, 1980, h.42):

a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan;

Partisipasi masyarakat diperlukan untuk mengetahui apa saja yang perlu diperbaiki dalam pembuatan keputusan.

b. Partisipasi dalam pelaksanaan;

Partisipasi masyarakat terjadi dalam sosialisasi keputusan. Karena dengan adanya sosialisasi keputusan tersebut dapat dilaksanakan sesuai aturan dan berjalan dengan baik.

c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil;

Dalam pemanfaatan hasil, partisipasi masyarakat diperlukan agar hasil yang tercapai dapat berguna dan dimanfaatkan sebaik-baiknya.

d. Partisipasi dalam evaluasi.

Partisipasi terjadi agar evaluasi berjalan dengan baik dan dapat digunakan untuk pembuatan keputusan yang lebih baik.

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stake holder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.

3. Faktor yang mempengaruhi Partisipasi

Agar partisipasi masyarakat dalam memerlukan penganganan yang sesuai Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah (Sastropetro, 1988, h.22):

- Pendidikan, kemampuan membaca dan menulis, kemiskinan, kedudukan, kedudukan sosial dan percaya terhadap diri sendiri.
- Faktor lain adalah penginterpretasian yang dangkal terhadap agama.
- Kecenderungan untuk menyalahartikan motivasi, tujuan dan kepentingan-kepentingan organisasi penduduk yang biasanya mengarah kepada timbulnya

persepsi yang salah terhadap keinginan dan motivasi serta organisasi penduduk.

- d. Tersedianya kesempatan kerja yang lebih baik di luar pedesaan.
- e. Tidak terdapatnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam berbagai program pembangunan.

4. *Sifat dan Ciri Partisipasi*

Partisipasi masyarakat harus berjalan dengan benar. Oleh karena itu, dalam berpartisipasi harus mengetahui sifat dan ciri partisipasi masyarakat. Sifat dan ciri partisipasi masyarakat adalah:

- a. Partisipasi haruslah bersifat sukarela;
- b. Berbagai *issue* atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan obyektif;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap segi/aspek dari program yang akan didiskusikan;
- d. Partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan kepercayaan terhadap diri sendiri haruslah menyangkut berbagai tingkatan dan berbagai sektor, bersifat dewasa, penuh arti, berkesinambungan dan aktif.

Dengan berpedoman pada Davis, dalam Talizuduhu Ndraha, ada 3 (tiga) hal yang merupakan ciri-ciri partisipasi (Ndraha, 1980, h.102):

- a. Titik berat partisipasi adalah mental dan emosional, kehadiran secara pribadi dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah suatu partisipasi.
- b. Kesiediaan untuk memberikan kontribusi. Tujuan wujud kontribusi dalam pembangunan ada bermacam-macam, misalnya jasa, barang, uang, bahkan buah pikiran dan keterampilan.
- c. Keberanian untuk menerima tanggung jawab atas suatu usaha untuk atau mengambil bagian dalam pertanggungjawaban.

5. *Bentuk-Bentuk Partisipasi*

Dalam membuat kebijakan, partisipasi masyarakat merupakan faktor utama dalam pembentukannya. Bentuk-bentuk partisipasi diantaranya berupa:

- a. Partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran

Dalam hal ini masyarakat dapat menuangkan partisipasi melalui pemikiran mereka sendiri. Masyarakat dapat menyumbangkan pemikiran mereka melalui kotak saran atau kritik yang ada di pemerintah daerah terkait.

b. Partisipasi dalam bentuk materi

Partisipasi seperti ini bersifat membantu dalam hal keuangan. Masyarakat tertentu dapat bertindak sebagai donatur dalam pemerintahan. Dalam pelaksanaannya masyarakat juga bisa mengawasi jalannya pemerintahan dilihat dari sisi keuangan.

c. Partisipasi yang bersifat skill/keahlian

Partisipasi ini berbentuk pengabdian kepada pemerintah yang dilakukan melalui keahlian yang dimiliki masyarakat dalam bidang-bidang tertentu. Seperti adanya proyek atau tender pemerintah.

d. Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik

Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik adalah partisipasi masyarakat dalam melindungi atau menjaga setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah.

6. *Jenis Partisipasi*

Partisipasi masyarakat ada beberapa jenis. Jenis partisipasi menurut Keith Davis adalah (Davis, 1977, h.140):

- a. Pikiran (*Psychological participation*)
- b. Tenaga (*Physical participation*)
- c. Pikiran dan Tenaga (*Psychological and physical participation*)
- d. Keahlian (*Participation with skill*)
- e. Barang (*Material participation*)
- f. Uang (*Money participation*)

7. *Efektivitas Partisipasi*

Persyaratan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif adalah:

- a. Waktu; yang dimaksud adalah waktu untuk memahami pesan yang disampaikan oleh pemrakarsa. Pesan tersebut mengandung informasi mengenai apa dan bagaimana serta mengapa diperlukan peran serta. Pesan-pesan itu disampaikan melalui komunikasi, yaitu usaha dan kegiatan untuk

menumbuhkan pengertian yang sama antara pemrakarsa yang disebut komunikator dan penerima pesan/komunikasi.

- b. Subyek partisipasi hendaklah relevan atau berkaitan dengan organisasi yang menjadi perhatiannya /kepentingannya.
- c. Partisipan harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi, artinya memiliki pola pikir yang setara dengan komunikator.
- d. Partisipan harus memiliki kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik, misalnya menggunakan bahasa yang sama atau sama-sama dipahami, sehingga tercipta pertukaran yang efektif/berhasil.
- e. Para pihak yang bersangkutan bebas dalam melaksanakan peran serta tersebut, sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Masyarakat akan dapat bergerak untuk lebih berpartisipasi apabila:

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi-organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu memenuhi keinginan masyarakat setempat.
- d. Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya kontrol yang dilakukan masyarakat. (Sastropetro, 1988, h.105)

Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati penentuan kebijakan. Dalam rumusan yang lain adalah menyangkut pembuatan keputusan politik. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendesak, terutama karena "putusan politik" yang diambil menentukan nasib mereka secara keseluruhan (Kaho, 2003, h.127). Dalam hal ini, Mubyarto (1984, h.36) menegaskan

"... dalam keadaan yang paling ideal, keikutsertaan masyarakat untuk membuat 'putusan politik' yang menyangkut nasib mereka adalah ukuran tingkat partisipasi rakyat. Semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, semakin besar partisipasi masyarakat dalam pembangunan".

E. Partisipasi Masyarakat dalam APBD

Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah diharapkan DPRD lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota). Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi diperlukan *internal control* (kontrol internal) dan *eksternal control* (kontrol eksternal) yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan APBD sangat diharapkan. (stieperbanas.ac.id, diakses tanggal 03/04/2008)

1. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan APBD

Partisipasi masyarakat pada sektor publik terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif dan masyarakat bekerja sama dalam pembuatan anggaran. Anggaran dibuat oleh kepala daerah melalui usulan dari unit-unit kerja yang disampaikan kepada kepala bagian dan diusulkan kepada kepala daerah setelah itu kepala daerah mengadakan *hearing* (jajak pendapat) pada masyarakat untuk mendengarkan usulan dan pendapat yang diberikan, dan setelah itu bersama-sama DPRD menetapkan anggaran yang dibuat sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

Dengan demikian perencanaan APBD dapat berlangsung secara transparan, efektif, dan efisien. Karena masyarakat mengetahui apa saja yang dianggarkan oleh Pemerintah Daerah dan berpartisipasi dalam perencanaannya.

2. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan APBD

Dalam pelaksanaan APBD masyarakat dilibatkan secara aktif dalam proses penerapannya. Disini masyarakat berpartisipasi dalam proses sosialisasi APBD. Dengan adanya sosialisasi yang baik terhadap masyarakat, pelaksanaan APBD akan menjadi lebih maksimal.

Karena adanya peranan masyarakat dalam proses pelaksanaannya APBD akan menjadi lebih mudah dipahami dan dimengerti oleh masyarakat. Sehingga pelaksanaannya dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan APBD

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan APBD diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh masyarakat melalui berbagai cara, antara lain:

- 1) Menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dijalankan,
- 2) Menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah digariskan,
- 3) Menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan. (stieperbanas.ac.id, diakses tanggal 03/04/2008)

Adanya perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat (publik) dalam keseluruhan siklus anggaran. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi kepala instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan anggaran menyebutkan bahwa 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 masyarakat dalam melakukan pengawasan keuangan daerah akan dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam advokasi anggaran. Jadi, partisipasi masyarakat diharapkan akan meningkatkan fungsi pengawasan.

BAB III METODE PENELITIAN

Suatu penelitian agar dapat mencapai tujuan yang tepat dan keakuratan suatu penelitian maka diperlukan suatu metode yang berisi cara-cara yang digunakan secara sistematis dengan prosedur yang harus dilalui agar mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini sesuai dengan pendapat Suparmoko (1984, h.1) yang menyatakan bahwa, "Penelitian yang baik adalah suatu penelitian yang menghasilkan kesimpulan melalui prosedur yang sistematis dengan menggunakan pembuktian yang cukup meyakinkan".

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Nazir (2003, h.54), tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai faktor-faktor, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki

Menurut Moleong (2005, h.6). Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Penelitian ini hanya menggambarkan apa adanya tentang suatu variable, gejala, keadaan dan tidak bermaksud menguji hipotesis

Dalam penelitian deskriptif peneliti berusaha menggambarkan atau mendeskripsikan secara tepat mengenai fenomena yang terjadi. Menurut Nawawi (1997, h.4). "Penelitian deskriptif deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang dan berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya"

Metode penelitian kualitatif digunakan dalam suatu penelitian untuk memperoleh gambaran secara kualitatif lebih banyak didominasi oleh kata-kata, kalimat maupun uraian serta jarang menggunakan data angka meskipun tidak

menutup kemungkinan ditampilkannya tabel atau grafik sebagai pendukung kelengkapan data yang digunakan. Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian studi kasus yaitu penelitian secara rinci mengenai suatu obyek tertentu dalam kurun waktu tertentu.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian bertujuan untuk memberikan batasan terhadap fenomena atau permasalahan yang sedang terjadi agar penelitian yang dilakukan dapat terarah dan tidak meluas serta relevan dengan obyek yang sedang diteliti. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan yang ingin dicapai, maka dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah :

1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD:
 - a. Melalui Jaring Aspirasi Masyarakat (Asmara)
 - b. Melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)
 - c. Melalui partisipasi politik masyarakat secara langsung
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi atau rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang:
 - a. Faktor pendukung yang mempengaruhi tingginya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang
 - b. Faktor penghambat yang mempengaruhi rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang
3. Dampak partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang.

C. Lokasi Dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan melakukan sebuah penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian ini, peneliti memperoleh data dan informasi yang diperlukan berkaitan dengan permasalahan yang telah ditetapkan. Adapun lokasi penelitian yang dijadikan tempat penelitian adalah Pemerintahan Daerah Kabupaten Jombang.

Sedangkan situs penelitian adalah tempat dimana peneliti dapat menangkap dan mengetahui keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti. Dengan demikian situs dalam penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan daerah (BAPPEDA), Badan Pemeriksa Keuangan Daerah (BPKD), Sekretariat DPRD Kabupaten Jombang.

Alasan peneliti memilih lokasi tersebut dikarenakan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang masih kurang diperhatikan. Hal itu terlihat dari sistem pembangunan partisipasi yang belum sepenuhnya diterapkan oleh pemerintah. Aspirasi masyarakat melalui partisipasi dalam musyawarah pembangunan di tingkat desa seringkali tidak dijadikan acuan dalam perencanaan pembangunan ditingkat Kabupaten. Sehingga, program yang sudah dilaksanakan tidak menjawab kebutuhan masyarakat.

D. Jenis Dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber pertama baik individu atau perseorangan. Yang menjadi data primer dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait. Adapun yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah Kepala BAPPEDA, Kepala BPKD, Wakil DPRD, LSM, dan masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan APBD.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang telah diolah dan disajikan oleh pihak pengumpul data atau pihak lain. Yang menjadi data sekunder dalam penelitian ini adalah data-data pendukung yang dianggap semakin menjelaskan realitas yang terjadi berkenaan dengan Upaya Pemerintah Daerah dalam melaksanakan partisipasi dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang Propinsi Jawa Timur.

E. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Arikunto (2002, h.126), teknik pengumpulan data adalah cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan atau memperoleh data. Oleh karena itu, untuk memperoleh data yang valid dan relevan dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menggunakan beberapa literatur, media cetak, makalah seminar atau pihak lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Studi Lapangan

Studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan langsung ke lapangan. Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara :

a. Wawancara (*interview*)

Menurut Arikunto (2002, h.132), adalah teknik pengumpulan data, dimana peneliti berhadapan langsung dengan narasumber untuk mendapatkan informasi sesuai dengan data yang berkaitan dengan judul penelitian ini. Wawancara ini dilakukan terkait dengan fokus penelitian.

b. Observasi

Yaitu cara memperoleh data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian. Dengan observasi memungkinkan peneliti untuk mengamati sendiri kemudian mencatat hal-hal yang berkaitan fokus penelitian.

c. Dokumentasi

Mengumpulkan data dengan cara mengumpulkan bahan-bahan yang sudah tersedia pada kantor/instansi yang menjadi obyek penelitian dan mempunyai realisasi terhadap fokus penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Menurut Arikunto (2002, h.126), instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan dalam proses pengumpulan data yang berwujud sarana/benda instrumen yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah :

1. Peneliti sendiri, yang merupakan sarana pengumpul data utama, terutama pada saat proses wawancara dan analisa data. Serta peneliti menggunakan alat panca indera untuk melakukan pengamatan langsung dan pencatatan terhadap fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan.
2. Pedoman wawancara (*interview guide*), merupakan suatu daftar pertanyaan yang akan diberikan kepada informan. Hal ini dilakukan untuk mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data dan juga berfungsi sebagai pengarah dalam proses wawancara dengan informan.
3. Perangkat penunjang lain yang berupa buku catatan dan alat tulis yang digunakan untuk mencatat data yang diperoleh di lokasi penelitian.

G. Analisis Data

Analisis data merupakan tahap yang sangat menentukan dalam keseluruhan proses penelitian. Hal ini dikarenakan analisa data menyangkut kekuatan analisa dan kemampuan dalam mendeskripsikan data, situasi, peristiwa dan konsepsi yang merupakan bagian dari obyek penelitian. Dengan analisa, data dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu mendeskripsikan dan menganalisa pelaksanaan kegiatan Human relations sebagai suatu upaya yang dapat digunakan untuk menumbuh kembangkan motivasi dan koordinasi kerja, dengan memberikan penjelasan dan pemaparan selengkap mungkin, yang mana informasinya diperoleh melalui wawancara dan observasi di lapangan. Menurut Miles dan Hubberman (1992, h.15-17), analisa data terdiri dari alur kegiatan yang meliputi :

1. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yaitu kegiatan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk memperoleh data yang valid. Pengumpulan data ini dilakukan melalui

wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, observasi ke lapangan dan dokumentasi.

2. Reduksi Data

Reduksi data yaitu kegiatan yang bertujuan untuk menajamkan, menggolongkan, membuang data yang dianggap tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara yang sedemikian rupa sehingga dapat dilakukan proses penarikan kesimpulan atau verifikasi.

3. Penyajian Data

Penyajian data yaitu berisi sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan atau verifikasi. Dengan melihat penyajian data, kita dapat memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

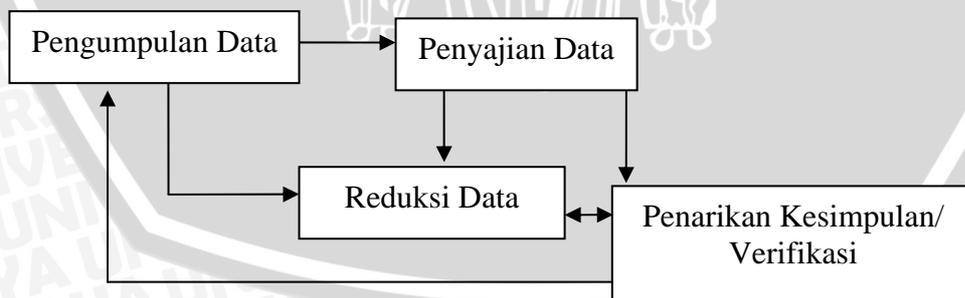
4. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Proses penarikan kesimpulan atau verifikasi ini dilakukan secara longgar, tetapi terbuka dan dirumuskan secara rinci dan mengakar.

Dari uraian analisa diatas maka dalam penyajian data dan dalam penulisan skripsi nantinya peneliti akan merujuk pada point-point diatas, sehingga diharapkan skripsi yang akan dibuat lebih terarah dalam proses penulisanya.

Jika digambarkan dalam bagan, maka komponen-komponen tersebut akan terlihat sebagai berikut :

Bagan 4
Komponen-komponen Analisa Data : Metode Interaktif



Sumber : Milles dan Hubberman dalam Sugiyono (2001, h.48 - 49)

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Umum

1. Kabupaten Jombang

a. Letak Geografis dan Administrasi.

Kabupaten Jombang mempunyai letak yang sangat strategis, karena berada pada bagian tengah Jawa Timur dan dilintasi Jalan Arteri Primer Surabaya-Madiun dan Jalan Kolektor Primer Malang-Babat. Disebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Mojokerto, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Kediri dan Kabupaten Malang sebagai daerah wisata dan kota pelajar serta kota industri, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Nganjuk, dan sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Lamongan.

Secara geografis Kabupaten Jombang terletak di sebelah selatan garis khatulistiwa berada antara 5°20'01" sampai 5°30'01" Bujur Timur dan 07°24'01" sampai 07°45'01" Lintang Selatan, dengan luas wilayah 1.159,50 km². Ibukota Kabupaten Jombang terletak pada ketinggian ± 44m di atas permukaan laut. Secara topografis, Kabupaten Jombang dibagi menjadi 3(tiga) sub area, yaitu:

- a. Kawasan Utara, bagian pegunungan kapur muda Kendeng yang sebagian besar mempunyai fisiologi mendatar dan sebagian berbukit, meliputi Kecamatan Plandaan, Kabuh, Ploso, Kudu dan Ngusikan.
- b. Kawasan Tengah, sebelah selatan sungai Brantas, sebagian besar merupakan tanah pertanian yang cocok bagi tanaman padi dan palawija karena irigasinya cukup baik, meliputi Kecamatan Bandar Kedung Mulyo, Perak, Gudo, Diwek, Mojoagung, Sumobito, Jogoroto, Peterongan, Jombang, Megaluh, Tembelang dan Kesamben.
- c. Kawasan Selatan, merupakan tanah pegunungan, cocok untuk tanaman perkebunan, meliputi Kecamatan Ngoro, Bareng, Mojowarno dan Wonosalam.

Faktor penting yang sangat mempengaruhi tingkat kesuburan tanah, diantaranya adalah aliran sungai yang cukup besar dan material hasil letusan gunung berapi. Dimungkinkan bahwa hasil letusan Gunung Kelud terbawa arus

deras sungai Brantas, kali Konto, dan sungai-sungai lainnya yang mengalir dari selatan atau tenggara ke utara masuk melintasi wilayah Kabupaten Jombang. Penggunaan tanah di Kabupaten Jombang didominasi oleh sawah yang mencapai 42,19 persen dari luas wilayah kabupaten, kemudian permukiman atau perumahan 24,08 persen, hutan 19,46 persen, tegal 11,62 persen dan penggunaan lainnya 2,65 persen. Keadaan geografis Kabupaten Jombang dapat dilihat pada peta sebagai berikut:

Gambar Peta Kabupaten Jombang



Secara administrasi Kabupaten Jombang terbagi menjadi 21 Kecamatan yang terdiri dari 302 desa dan 4 kelurahan serta meliputi 1.258 dusun. Ditinjau dari komposisi jumlah desa atau kelurahan, Kecamatan Sumobito memiliki jumlah desa terbanyak, yaitu 21 desa. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel berikut ini:



TABEL 1:

PEMBAGIAN ADMINISTRATIF WILAYAH KABUPATEN JOMBANG

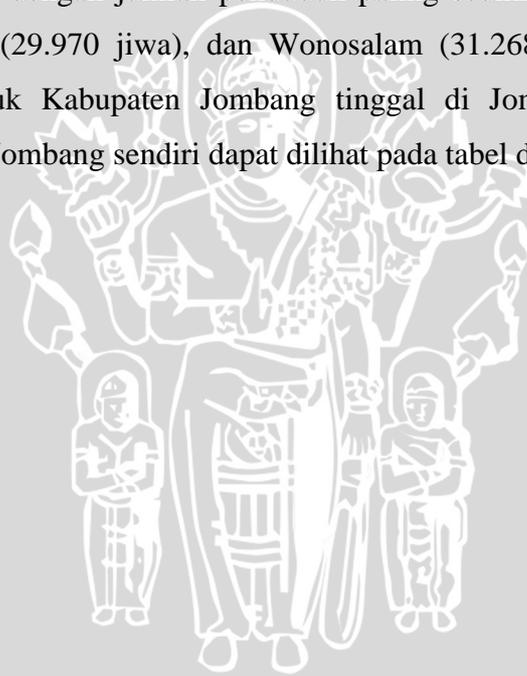
Kecamatan	Luas (km ²)	Desa	Kelurahan	Dusun
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
010. Bandar Kedung Mulyo	32,50	11	-	42
020. Perak	29,05	13	-	36
030. Gudo	34,39	18	-	75
040. Diwek	47,70	20	-	100
050. Ngoro	49,86	13	-	82
060. Mojowarno	78,62	19	-	68
070. Bareng	94,27	13	-	50
080. Wonosalam	121,63	9	-	48
090. Mojoagung	60,18	18	-	60
100. Sumobito	47,64	21	-	76
110. Jogoroto	28,28	11	-	46
120. Peterongan	29,47	14	-	56
130. Jombang	29,47	14	4	72
140. Megaluh	36,40	16	-	41
150. Tembelang	28,41	13	-	65
160. Kesamben	32,94	15	-	61
170. Kudu	51,72	14	-	47
171. Ngusikan	77,75	11	-	39
180. Ploso	34,98	11	-	50
190. Kabuh	25,96	13	-	87
200. Plandaan	97,35	16	-	57
Jumlah	120,40	13	4	1.258

Sumber: Jombang Dalam Angka 2006/2007

Bila ditinjau dari luas wilayah, terdapat 3 kecamatan yang memiliki wilayah terluas, yaitu Kecamatan Wonosalam dengan luas 121,63 km² yang mempunyai 9 desa dan 48 dusun, sedangkan wilayah terluas nomor dua adalah Kecamatan Plandaan dengan luas 120,40 km² dan mempunyai 13 desa dan 57 dusun, Kecamatan Kabuh dengan luas 97,35 km², merupakan kecamatan yang memiliki luas wilayah nomor tiga di Kabupaten Jombang yang terdiri dari 16 desa, 4 kelurahan, dan 87 dusun. Data ini digunakan untuk mengetahui berapa banyaknya desa yang berada pada tiap kecamatan, sehingga masing-masing desa tersebut berhak untuk mendapatkan dana stimulan pembangunan.

b. Keadaan Penduduk

Dalam paradigma baru, tujuan pembangunan Nasional adalah mencapai masyarakat madani, yaitu masyarakat yang maju, modern dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dari paradigma baru tersebut tergambar jelas bahwa penduduk merupakan obyek sekaligus subyek dari pembangunan. Sehingga data kependudukan merupakan piranti yang sangat diperlukan guna mengetahui profil penduduk di suatu wilayah dengan berbagai masalah sosial yang ditimbulkan. Berdasarkan hasil registrasi jumlah penduduk pada tahun 2007, jumlah penduduk Kabupaten Jombang adalah 1.168.623 jiwa, yang terdiri dari 577.360 laki-laki dan 591.263 perempuan. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar adalah Jombang (118.537 jiwa), Diwek (92.630 jiwa), dan Mojowarno (81.317 jiwa). Sedangkan kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Ngusikan (20.735 jiwa), Kudu (29.970 jiwa), dan Wonosalam (31.268 jiwa). Sebanyak 10,14% dari penduduk Kabupaten Jombang tinggal di Jombang. Kepadatan penduduk Kabupaten Jombang sendiri dapat dilihat pada tabel di bawah ini:



TABEL 2
JUMLAH PENDUDUK DAN KEPADATAN PENDUDUK MENURUT
KECAMATAN TAHUN 2007

Kecamatan	Jumlah Penduduk (jiwa)			Kepadatan (jiwa/km ²)
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
1. Bandar Kedungmulyo	22.603	22.962	45.565	1.402
2. Perak	24.531	24.849	49.380	1.700
3. Gudo	25.704	27.366	53.070	1.543
4. Diwek	45.569	47.061	92.630	1.942
5. Ngoro	33.783	33.483	67.266	1.349
6. Mojowarno	40.378	40.939	81.317	1.034
7. Bareng	25.485	25.623	51.108	542
8. Wonosalam	15.630	15.638	31.268	257
9. Mojoagung	36.102	35.686	71.788	1.193
10. Sumobito	36.903	37.651	74.554	1.565
11. Jogoroto	26.760	27.247	54.007	1.910
12. Peterongan	28.630	28.530	57.160	1.940
13. Jombang	57.067	61.470	118.537	3.257
14. Megaluh	18.513	19.525	38.038	1.339
15. Tembelang	25.893	25.794	51.687	1.569
16. Kesamben	30.112	31.690	61.802	1.195
17. Kudu	14.789	15.181	29.970	1.088
18. Ngusikan	10.257	10.478	20.735	413
19. Ploso	20.766	21.140	41.906	1.614
20. Kabuh	19.164	19.835	38.999	295
21. Plandaan	18.721	19.115	37.836	314
Jumlah	577.360	591.263	1.168.623	1.008

Sumber: Jombang Dalam Angka 2006/2007

Dari data di atas, dapat diketahui mengenai kepadatan penduduk Kabupaten Jombang tiap kecamatan beserta luas wilayahnya. Kecamatan yang mengalami kepadatan penduduk paling besar pada tahun 2007 adalah Kecamatan Jombang yang mana kepadatan penduduknya yaitu 3.257 dengan luas wilayah

36,40 jiwa/km² sedangkan kepadatan penduduk terendah pada tahun 2007 adalah Kecamatan Wonosalam dengan kepadatan penduduk sebesar 257 dengan luas wilayah 121,63 jiwa/km².

Meski jumlah penduduk mengalami pertambahan setiap tahunnya, namun laju pertumbuhan penduduk mengalami penurunan. Laju pertumbuhan penduduk tahunan berhasil ditekan dari 0,49% pada tahun 2004 menjadi hanya 0,05% pada tahun 2007.

TABEL 3
JUMLAH, KEPADATAN, DAN LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK
KABUPATEN JOMBANG TAHUN 2004-2007

Tahun	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)
2004	1.161.068	1.001	0,49
2005	1.163.420	1.003	0,20
2006	1.168.097	1.007	0,40
2007	1.168.623	1.008	0,05

Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah)

Kepadatan penduduk Kabupaten Jombang pada tahun 2007 mencapai 1.008 jiwa atau km². Sebagai pusat pemerintahan dan pusat kegiatan perekonomian Kecamatan Jombang memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi, yakni 3.257 jiwa/km², disusul dengan Diwek (1.942 jiwa/km²), dan Peterongan (jiwa/km²). Sementara kecamatan dengan tingkat kepadatan penduduk terendah adalah Wonosalam (257 jiwa/km²), Plandaan (314 jiwa/km²), dan Kudu (413 jiwa/km²).

Dari data tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kepadatan penduduk tidak tergantung pada luas wilayah. Dengan adanya data tersebut dapat diketahui banyaknya masyarakat yang berpartisipasi dalam menyalurkan aspirasinya, dan bagaimanakah Pemerintah Daerah memfasilitasi penyaluran aspirasi masyarakat tersebut melalui musyawarah pembangunan desa (musrenbangdes).

c. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks pembangunan manusia (IPM) merupakan hasil perhitungan komposit dengan menggunakan tiga komponen utama, yaitu:

1) Indeks Harapan Hidup

Indeks Harapan Hidup didapat dari perhitungan angka harapan hidup, yakni menunjukkan rata-rata lama hidup penduduk pada dua tahun terakhir. Tinggi rendahnya rata-rata harapan hidup penduduk pada suatu daerah didukung oleh berbagai faktor yang mempengaruhi, diantaranya: tingkat kesehatan rata-rata suatu penduduk, kebiasaan untuk hidup sehat, makanan bergizi yang dikonsumsi (ini dipengaruhi oleh paritas daya beli dan harga dasar berbagai makanan di suatu daerah) dan berbagai fasilitas kesehatan yang ada.

2) Indeks Pendidikan

Indeks Pendidikan berasal dari kombinasi angka rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf (kemampuan baca tulis penduduk dengan umur 10 tahun ke atas) penduduk suatu wilayah.

3) Indeks Daya Beli

Paritas Daya Beli merupakan kemampuan membeli kebutuhan konsumsi dan non konsumsi atas pendapatan yang dimiliki. Paritas Daya Beli sangat tergantung pada tingkat harga yang berlaku di daerah tertentu.

IPM menjadi salah satu alat ukur keberhasilan (*outcome*) pembangunan. Karena melalui IPM peneliti dapat mengetahui bagaimana antusiasme masyarakat dalam berpartisipasi menyalurkan aspirasinya dalam pemerintahan daerah. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Jombang pada tahun 2006 adalah sebesar 69,99. Indeks ini mengalami peningkatan sebesar 1,76 dari tahun 2005 yang mencapai 68,23. Dilihat dari masing-masing komponennya, kontribusi IPM yang paling besar berasal dari Indeks Pendidikan sebesar 77,57, dan yang terakhir berasal dari Indeks Daya Beli sebesar 62,27.

TABEL 4
INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA KABUPATEN JOMBANG
TAHUN 2004-2006

Tahun	Indeks Harapan Hidup	Indeks Pendidikan	Indeks Daya Beli	Indeks Pembangunan Manusia
2004	70,45	73,75	61,00	68,40
2005	70,53	75,12	59,04	68,23
2006	70,57	77,12	62,27	69,99

Sumber: Badan Pusat Statistik (diolah)

d. Pendidikan

TABEL 5
JUMLAH SEKOLAH DAN KELAS TAHUN 2006/2007

Jenjang	Negeri		Swasta	
	Jumlah sekolah	Jumlah kelas	Jumlah sekolah	Jumlah kelas
SD	552	3.374	26	160
SMP	45	654	74	344
SMA	12	178	41	275
SMK	7	116	41	347
MI	5	-	257	-
MTs	17	-	102	-
MA	10	-	63	-
MAK	-	-	-	-

Sumber: Jombang Dalam Angka 2006/2007

Dari gambar diatas dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan Kabupaten Jombang pada tingkat Sekolah Dasar (SD Sederajat) terdapat 844 sekolah pada tahun ajaran 2006/2007, demikian juga untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SMP Sederajat) pada tahun ajaran 2006/2007 terdapat 251 sekolah. Sedangkan untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SMA Sederajat) terdapat 126

sekolah pada tahun ajaran 2006/ 2007. Apabila data jumlah murid ini dibandingkan dengan jumlah guru maka dihasilkan rasio murid-guru. Jika dilihat dari rasio murid-guru, ternyata SD dan SMP merupakan tempat pendidikan yang mempunyai rasio terbesar sekitar 17 artinya seorang guru mengajar 17 murid, sedangkan yang terendah adalah Madrasah Aliyah sebesar 8 murid per satu orang guru. Seperti gambar di bawah ini:

TABEL 6
JUMLAH MURID DAN GURU TAHUN 2006/2007

Jenjang	Negeri			Swasta		
	Jumlah Murid	Jumlah Guru	Rasio Murid atau Guru	Jumlah Murid	Jumlah Guru	Rasio Murid atau Guru
SD	82.169	4.933	1:17	2.341	281	1:8
SMP	28.353	1.672	1:17	9.801	1.249	1:8
SMA	7.005	526	1:13	10.264	1.061	1:10
SMK	3930	313	1:13	13.677	1.103	1:12
MI	2.074	123	1:17	40.440	3.294	1:12
MTs	8.517	715	1:12	16.576	2.074	1:8
MA	5.307	497	1:11	6.857	1.148	1:6
MAK	-	-	-	-	-	-

Sumber: Jombang Dalam Angka 2006/2007

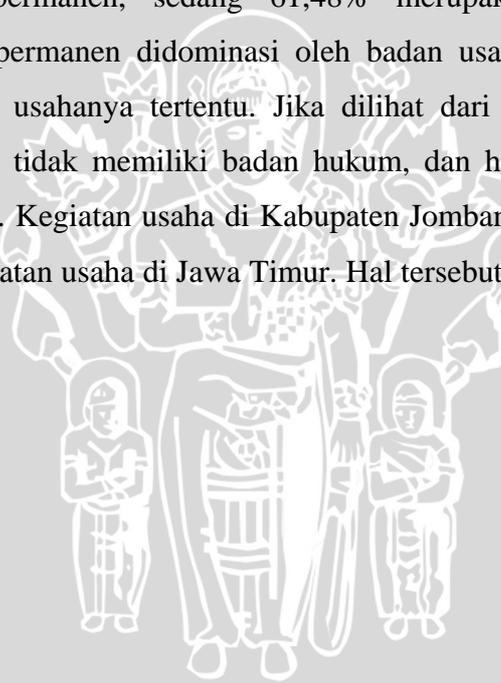
Wajib belajar sembilan tahun yang dicanangkan sejak tahun 1994 dengan tujuan untuk mewujudkan pendidikan dasar yang bermutu dan menjangkau penduduk di daerah terpencil. Sejalan dengan program tersebut, peningkatan partisipasi sekolah harus diimbangi dengan sarana fisik yang merupakan penunjang proses belajar mengajar, khususnya jumlah sekolah yang tersedia dan tenaga guru yang memadai.

Penurunan jumlah sekolah dasar pada Kabupaten Jombang dikarenakan kesuksesan program KB yang digalakkan pemerintah. Penurunan tersebut sangat berpengaruh pada penurunan tingkat pengetahuan dan pendidikan sebagian besar masyarakatnya, padahal tingkat pendidikan sangatlah penting dalam menunjang pembangunan desa. Hilangnya potensi-potensi masa depan desa akan

menyebabkan turunnya tingkat pendidikan para aparatur desa di masa depan, hal tersebut menyebabkan pelaksanaan pembangunan desa kurang dapat berjalan secara optimal karena setiap program pemerintah Kabupaten Jombang yang telah disosialisasikan, belum tentu dapat ditangkap secara baik dan benar oleh para aparatur pemerintahan desa jika tingkat pendidikannya juga masih rendah. Maka dari itu faktor utama yang dapat mempengaruhi kemajuan dan kemandirian desa dalam proses pelaksanaan pembangunan adalah Sumber Daya Manusia yang tinggi.

e. Dunia Usaha

Berdasarkan Sensus Ekonomi 2006, di Kabupaten Jombang terdapat 144.750 usaha atau perusahaan. Dari jumlah usaha atau perusahaan tersebut, 38,52% merupakan permanen, sedang 61,48% merupakan non-permanen. Kegiatan usaha yang permanen didominasi oleh badan usaha yang terstruktur kegiatannya dan skala usahanya tertentu. Jika dilihat dari kepemilikan badan hukum, sebanyak 93% tidak memiliki badan hukum, dan hanya 7% saja yang memiliki badan hukum. Kegiatan usaha di Kabupaten Jombang berkontribusi 3% dari seluruh omzet kegiatan usaha di Jawa Timur. Hal tersebut terlihat dalam tabel di bawah ini:



TABEL 7
JUMLAH USAHA DAN DISTRIBUSI PENYERAPAN TENAGA KERJA
PADA TAHUN 2006

Sektor Usaha	Permanen	Non-permanen	Jumlah
Pertambangan dan penggalian	-	574	574
Industri pengolahan	438	23.123	23.561
Listrik, gas, dan air	-	11	11
Konstruksi	-	690	690
Perdagangan besar dan eceran	33.362	30.762	64.124
Akomodasi dan makan minum	9.784	14.159	23.943
Transportasi, pergudangan, dan komunikasi	9.432	2.130	11.562
Perantara keuangan	18	472	490
Real estate dan usaha persewaan	23	3.795	3.818
Jasa pendidikan	-	2.388	2.388
Jasa kesehatan dan kegiatan sosial	2	1.149	1.151
Jasa kemasyarakatan, sosbud, hiburan, dan perorangan lainnya	2.048	9.410	11.458
Jasa perorangan yang melayani rumah tangga	652	328	980
Jumlah	55.759	88.991	144.750

Sumber: Sensus Ekonomi 2006 (diolah)

f. LSM (Lembaga Sosial Masyarakat)

LSM merupakan bagian penting dalam pelaksanaan aspirasi masyarakat, berkembangnya LSM yang ada di Kabupaten Jombang disebabkan karena semakin banyaknya aspirasi yang memerlukan adanya tempat yang tepat untuk menyalurkannya pada pemerintah secara tepat. LSM yang ada di Kabupaten Jombang mewakili masing-masing elemen yang ada di setiap lapisan dalam masyarakat. LSM yang ada di Kabupaten Jombang antara lain:

1. Lakpesdam NU Jombang
2. Lingkar Indonesia untuk Keadilan (Link)
3. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), dll

B. Penyajian Data Fokus

1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD

Pemerintah Kabupaten Jombang dalam melaksanakan pembangunan daerah pada dasarnya adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Namun seiring dengan berkembangnya waktu Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang akan menghadapi berbagai permasalahan-permasalahan baru sebagai wujud dari dinamika dan tuntutan masyarakat yang terus berkembang. Dengan adanya permasalahan-permasalahan baru yang ada, maka pemerintah Kabupaten Jombang perlu melakukan adanya penyerapan aspirasi rakyat dalam perencanaan pembangunan agar pembangunan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat. Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Permendagri No. 13 Tahun 2006, dan Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2008, pemerintah Kabupaten Jombang dalam rangka untuk mewujudkan penyusunan perencanaan pembangunan yang berorientasi pada partisipasi masyarakat, melakukan berbagai cara untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat agar dapat masuk dalam APBD, yang dalam hal ini antara lain melalui:

1) Jaring Aspirasi Masyarakat (ASMARA)

Perubahan paradigma pembangunan yang lebih menekankan pada upaya penumbuhan, pengembangan, dan penguatan partisipasi masyarakat dalam semua aspek pembangunan, mengharuskan pula terjadinya perubahan pada perencanaan pembangunan. Peran serta masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan diperlukan agar kegiatan dan hasil-hasil pembangunan benar-benar merupakan akumulasi dari kebutuhan nyata masyarakat dalam upaya peningkatan kesejahteraannya. Perubahan paradigma tersebut didasari dengan terbitnya Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008 yang menyebutkan bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi

masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Dengan demikian partisipasi masyarakat mendapatkan bagian penting dalam pelaksanaan penyusunan APBD.

Dalam mengakomodasi berbagai tuntutan reformasi ke dalam suatu sistem yang lebih demokratis, desentralistik, sinergis, komprehensif, dan berkesinambungan dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan, untuk itu diperlukan adanya penggalan potensi, peningkatan kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan fungsi sarana dan prasarana umum, maka pada Tahun Anggaran mulai dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2008 ini, Pemerintah Kabupaten Jombang melalui DPRD Kabupaten Jombang dan DPD dari masing-masing daerah melaksanakan penjaringan aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan APBD. Jaring ASMARA yang dilakukan oleh DPRD berfungsi sebagai penampung dan penyalur aspirasi-aspirasi masyarakat secara langsung.

Seiring dengan pernyataan Bapak Drs. Pinto Widiarto Kepala Bagian Umum DPRD Kabupaten Jombang, yang mengatakan sebagai berikut:

“Jaring ASMARA yang dilakukan oleh DPRD dibagi menjadi dua bagian, proses partisipasi yang dilakukan masyarakat dapat dilakukan secara langsung dengan menemui secara langsung anggota DPRD yang bersangkutan. Dalam hal ini penyampaian aspirasi yang dilakukan oleh masyarakat bersifat in-formal, penyaluran aspirasi yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilakukan kapanpun dan dimanapun. Jalur lain yang dapat dilakukan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya pada DPRD adalah melalui RESES (Jaring Asmara) yang dilakukan sebanyak tiga kali dalam setahun. Dalam acara resmi DPRD tersebut, rakyat dapat menyalurkan aspirasinya dengan cara mendatangi tempat pelaksanaan RESES yang telah disepakati bersama dan di umumkan secara resmi oleh DPRD Kabupaten Jombang.” (wawancara pada tanggal 10 Juni 2008, pukul 10.30 WIB, di Kantor DPRD Kabupaten Jombang)

Dapat diketahui bahwa Jaring ASMARA yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Jombang terbagi menjadi dua bagian, yakni secara formal dan in-formal. Karena masing-masing daerah di Kabupaten Jombang dibagi menjadi beberapa Dewan Perwakilan (DP), anggota DPRD Kabupaten Jombang yang melakukan Jaring ASMARA harus sesuai dengan DP masing-masing. Dalam menyalurkan aspirasinya, masyarakat dapat menemui secara langsung anggota DPRD yang ingin ditemui dimanapun dan kapanpun. Pembagian wilayah masing-masing DP dapat dilihat dibawah ini:

TABEL 8
PEMBAGIAN DAERAH PEMILIHAN DPRD KABUPATEN JOMBANG
TAHUN 2007/2008

Pembagian Daerah Pemilihan (DP)	Daerah Pemilihan
DP 1	Jombang, dan Peterongan
DP 2	Diwek, Jogoroto, dan Sumobito
DP 3	Mojoagung, Wonosalam, Mojowarno, dan Barend
DP 4	Ngoro, Gudo, Bandar Kedungmulyo, dan Perak
DP 5	Tembelang, Megaluh, dan Kesamben
DP 6	Ploso, Plandaan, Kabuh, Kudu, dan Ngusikan

Sumber: Hasil wawancara penulis

DPRD mengakomodir berbagai macam aspirasi-aspirasi masyarakat yang berupa usulan-usulan. Usulan-usulan yang diajukan oleh masyarakat dapat bermacam-macam, usulan-usulan tersebut dapat berupa pengaduan masalah, pertanyaan, meminta bantuan, memohon petunjuk, dll. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikatakan oleh salah satu anggota dewan di DPRD Kabupaten Jombang Ibu Ir. Hidayatul Nurohmah:

“Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat kepada anggota DPRD Kabupaten Jombang dapat berupa pengaduan masalah, pertanyaan, meminta bantuan, memohon petunjuk, dll. Dalam pengajuan usulan-usulan tersebut, masyarakat lebih tergantung pada keadaan, dalam hal ini setiap usulan yang diajukan oleh masyarakat lebih bergantung pada situasi yang sedang berlangsung pada saat itu, misalnya pada saat itu sedang ada pemilihan kepala daerah (Pilkada) maka usulan-usulan yang diajukan banyak yang mengenai perangkat daerah yang ada dan jika pada saat itu pupuk sedang mahal, usulan-usulan yang diajukan banyak mengenai penurunan harga pupuk atau pelaksanaan subsidi pupuk.”(wawancara pada tanggal 10 Juni 2008, pukul 12.00 WIB, di kantor DPRD Kabupaten Jombang)

Pengajuan usulan yang berdasarkan keadaan yang sedang terjadi merupakan hal yang wajar. Karena dalam hal ini masyarakat memerlukan bantuan dari wakil-wakilnya yang berada di DPRD untuk membantu meringankan beban yang ditanggung oleh masyarakat sebagai akibat dari pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah pusat melalui pemerintah daerah. Pernyataan tersebut didukung oleh Bapak Supriyanto masyarakat sekitar Jombang berikut ini:

“masyarakat yang mengajukan usulan pada kegiatan Jaring ASMARA yang dilakukan oleh anggota dewan cenderung lebih mengarah pada kebijakan politik yang sedang berkembang pada saat diadakannya Jaring ASMARA. Hal itu disebabkan masyarakat hanya menginginkan agar dampak yang terjadi akibat pelaksanaan kebijakan jadi berkurang. Misalnya saat itu saya mengajukan usulan

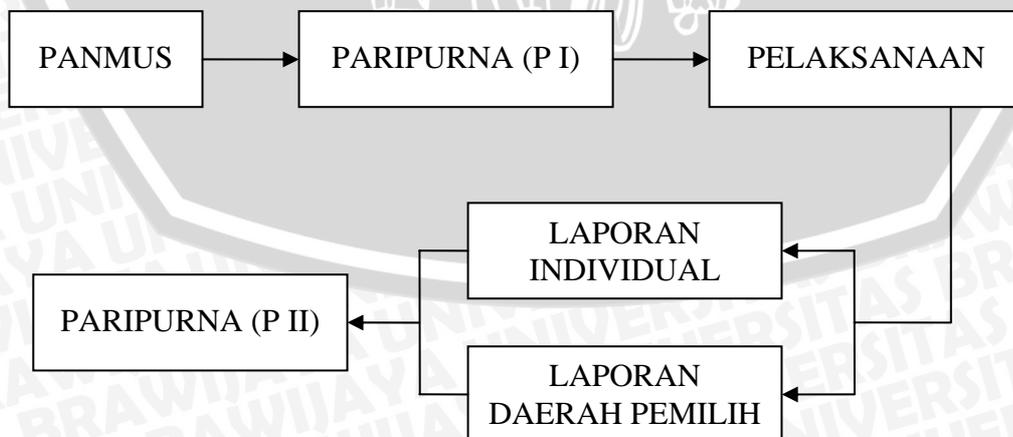
penurunan harga beras karena waktu itu harga beras sedang naik.” (Wawancara pada tanggal 12 Juni 2008, pukul 13.00 WIB, di samping kantor DPRD Jombang)

Masyarakat merasa perlu tempat untuk menampung usulan-usulan yang diajukan untuk meringankan beban mereka, dengan harapan usulan yang diajukan dapat dipertimbangkan atau bahkan dikabulkan untuk diusulkan dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang. Senada dengan hal tersebut, Bapak Mujiono berpendapat bahwa:

“menurut saya adanya program Jaring ASMARA yang diadakan oleh DPRD sangat membantu dalam meringankan beban akibat kebijakan pemerintah yang sering merugikan masyarakat. Keberadaan anggota dewan dapat menjadi tempat untuk menjelaskan permasalahan yang dihadapi dan membantu secara mental meringankan beban. Contohnya adalah saat saya mengajukan usulan untuk menurunkan harga BBM agar keluarga saya bisa makan dan saya bisa bekerja dengan tenang.”

Usulan-usulan yang terkumpul dalam kegiatan Jaring ASMARA yang dilakukan oleh anggota dewan DPRD Kabupaten Jombang tersebut akan diolah oleh anggota DPRD Kabupaten Jombang. Setelah mengalami pertimbangan dan disesuaikan dengan keadaan yang sedang terjadi atau akan terjadi dan jumlah anggaran yang ada, maka usulan-usulan tersebut akan diprioritaskan apa yang sebaiknya didahulukan dalam penyalurannya pada Pemda Kabupaten Jombang. Agar perencanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan keinginan masyarakat.

Bagan 5
Mekanisme Jaring ASMARA



Sumber: dokumentasi penulis

Pelaksanaan Jaring ASMARA yang dilakukan setiap empat bulan sekali oleh DPRD Kabupaten Jombang dimulai dari Panmus merumuskan pokok-pokok materi pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD serta waktu pelaksanaan kegiatan. Setelah itu anggota DPRD Kabupaten Jombang melakukan rapat koordinasi untuk membahas dan menetapkan materi yang akan dibuat dalam Jaring ASMARA (Paripurna I) yang kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan kegiatan Jaring ASMARA yang dilakukan oleh para anggota dewan. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan secara langsung apa yang diinginkan dan masyarakat dapat menyalurkan pendapatnya secara langsung dengan bertemu dengan anggota DPRD di rumah

Dalam hal ini, DPRD bertugas mengakomodasi dan menyaring aspirasi-aspirasi masyarakat yang terkumpul di suatu daerah yang akan diajukan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (MusrenbangDes). Setelah DPRD menyusun manakah yang lebih penting untuk didahulukan dalam penyalurannya pada musrenbangdes, DPRD mendampingi pendapat yang penting tersebut agar dalam pelaksanaan kedepannya dapat terwujud dan dimuat dalam APBD Kabupaten Jombang.

2) Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Salah satu kegiatan dalam perencanaan pembangunan yang dimiliki oleh Pemda Kabupaten Jombang yaitu kegiatan musyawarah untuk menyalurkan usulan-usulan yang ada di desa, kecamatan, dan kabupaten yang lebih dikenal dengan Musrenbang. Dengan mengadakan Musrenbang, masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dengan bebas dan terakomodir oleh pemerintah. Pemda berdasarkan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional atau Kepala BAPPENAS dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tahun 2007 melalui Musrenbang dapat melakukan penyaringan dan penyeleksian usulan-usulan yang diajukan oleh masyarakat.

Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP (Rencana Kerja Pemerintah) atau RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), yang menitik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antar kementerian atau lembaga atau satuan kerja perangkat daerah dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

Musrenbang merupakan tahap awal penyusunan APBD. Dalam hal ini, Musrenbang memiliki peran sebagai penampung aspirasi masyarakat sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Imron, SIP, M.Si selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi dan Pelaporan di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang sebagai berikut:

“Menurut saya Musrenbang adalah tempat dimana masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya, dalam hal ini aspirasi masyarakat yang ditampung berbentuk usulan-usulan. Usulan-usulan yang diajukan masyarakat dibedakan menjadi 3 bidang, antara lain: bidang fisik prasarana, ekonomi dan keuangan serta sosial dan budaya“. (Wawancara pada tanggal 26 Mei 2008, pukul 10.00 WIB, di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Pengajuan usulan atau partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat tidak hanya bersifat fisik saja. Dalam hal ini ada juga partisipasi yang berbentuk materi (non fisik), partisipasi tersebut dapat berupa uang atau barang. Sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Bapak Nawi Setijanto, SH, MM. Kepala Bagian Tata Usaha di BAPPEDA Kabupaten Jombang berikut ini:

“Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang ada bermacam-macam. Bahkan partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat ada yang berbentuk uang atau barang. Masyarakat yang melakukan partisipasi berupa uang atau barang merupakan sebagian kecil dari partisipan yang ada. Partisipasi yang dilakukan oleh warga tersebut adalah pembangunan masjid di suatu daerah, sumbangan susu pada puskesmas, renovasi sekolah, dll“. (Wawancara pada tanggal 29 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Dalam pelaksanaan musrenbang, sebelum diajukan pada musrenbang Nasional terlebih dahulu mengalami beberapa tahapan dalam penyaringan usulan-usulan. Antara lain:

a. Musrenbang Desa atau Kelurahan

Musrenbang Desa/Kelurahan (Musrenbangdes) merupakan forum musyawarah tahunan yang dilakukan oleh para pemegang kepentingan di desa

(stakeholders), dalam hal ini mereka merupakan pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah. Musrenbangdes dilaksanakan pada bulan Januari 2007, Musrenbangdes sendiri dilakukan untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya. Tujuan diadakannya Murenbangdes itu sendiri adalah untuk:

- 1) Menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawahnya (Musyawarah Dusun/kelompok).
- 2) Menetapkan kegiatan prioritas desa/kelurahan yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa/Kelurahan yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota maupun sumber pendanaan lainnya.
- 3) Menetapkan kegiatan prioritas yang akan diajukan untuk dibahas pada Forum Musrenbang Kecamatan (untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten/Kota atau APBD Provinsi).

Dengan memperhatikan rencana pembangunan jangka menengah desa/kelurahan, kinerja implementasi rencana kegiatan tahun berjalan, serta masukan dari nara sumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi lurah desa melakukan musrenbang. Seperti yang diungkapkan oleh Sukadiono Kepala Desa Dapurkejambon berikut ini:

“Musrenbangdes yang dilakukan di Desa Dapurkejambon merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah desa untuk mengakomodir apa saja yang diperlukan oleh desa, masyarakat desa diberikan kesempatan untuk mengungkapkan apa yang diinginkan untuk perkembangan desa agar menjadi lebih baik dalam pelaksanaannya kedepan”.(Wawancara pada tanggal 30 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor Kepala Desa Dapurkejambon)

Dilaksanakannya Musrenbangdes dapat menghasilkan beberapa daftar kegiatan yang diperlukan untuk pembangunan desa, yang antara lain:

- 1) Daftar Kegiatan Prioritas yang akan dilaksanakan sendiri oleh Desa yang bersangkutan yang akan dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB-Desa), serta swadaya gotong royong masyarakat Desa;
- 2) Daftar Kegiatan Prioritas yang akan diusulkan ke Kecamatan untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten/Kota dan APBD Provinsi;

- 3) Daftar nama anggota Delegasi yang akan membahas hasil Musrenbang Desa pada forum Musrenbang Kecamatan.

Usulan-usulan di atas akan diajukan pada musrenbang kecamatan untuk diproses lebih lanjut agar sesuai dengan anggaran yang telah disediakan.

b. Musrenbang Kecamatan (Musrenbangcam)

Musrenbang Kecamatan adalah forum musyawarah yang diadakan ditingkat kecamatan. Musrenbangcam dilaksanakan untuk mendapatkan masukan kegiatan prioritas dari desa/kelurahan serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kecamatan (RKK) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKSKPD) kabupaten/kota pada tahun berikutnya. Musrenbangcam dilaksanakan pada bulan Februari 2007. Pelaksanaan Musrenbangcam adalah untuk:

- 1) Membahas dan menyepakati hasil-hasil Musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang akan menjadi kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan yang bersangkutan.
- 2) Membahas dan menetapkan kegiatan prioritas pembangunan di tingkat kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan desa/kelurahan.
- 3) Melakukan klasifikasi atas kegiatan prioritas pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaan Musrenbangcam diikuti oleh BAPPEDA, DPRD, Dinas SKPD tk II. Pihak-pihak yang berpartisipasi tersebut akan menyaring usulan-usulan yang diajukan oleh Desa atau Kelurahan dalam Musrenbangdes yang terkumpul dalam Musrenbang Kecamatan 2007 untuk dibagi menjadi 3 bidang utama yang terdiri atas (1) Bidang Fisik Prasarana, yang terdiri dari program pemeliharaan atau rehab jalan dan jembatan, penyehatan lingkungan perumahan dan pemukiman, peningkatan sarana kesehatan, peningkatan sarana dan prasarana Desa atau Kelurahan, dan pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi (2) Bidang Ekonomi dan Keuangan, yang terdiri dari program pemberdayaan masyarakat pertanian, peningkatan ketahanan pangan, peningkatan

pendapatan keluarga tani, peningkatan ketrampilan masyarakat, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (3) Bidang Sosial dan Budaya, yang terdiri dari program peningkatan kesehatan masyarakat, kesehatan reproduksi remaja, peningkatan pengetahuan PPKBD, pendidikan anak usia dini, dan program wajib belajar 9 tahun.

Dalam pelaksanaan penyaringan usulan-usulan yang diajukan oleh desa-desa yang ada di Kecamatan Jombang tersebut, sering terjadi usulan-usulan dari desa yang tidak sesuai dengan apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh desa yang bersangkutan. Dalam hal ini usulan yang diajukan oleh desa harus usulan yang tidak dapat dipenuhi oleh Anggaran Dana Desa (ADD) yang diterima oleh desa tersebut, tetapi ada saja desa yang menghiraukan hal tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Nawi Setijanto, SH, MM. Kepala Bagian Tata Usaha di BAPPEDA Kabupaten Jombang berikut ini:

“Usulan-usulan yang diajukan oleh desa-desa yang mengikuti Musrenbangcam itu bermacam-macam. Dalam mengajukan usulan, desa-desa yang bersangkutan banyak yang tidak mempertimbangkan usulan tersebut dengan ADD yang diterima oleh desa. Dari usulan-usulan tersebut desa hanya melakukan pengajuan usulan tanpa adanya kroscek terlebih dahulu apakah usulan tersebut dapat dibiayai oleh ADD atau tidak, dengan demikian usulan-usulan dari desa banyak yang dihapus atau ditanggguhkan terlebih dahulu. Hal tersebut dilakukan karena Pemda Kabupaten Jombang harus melakukan kroscek mengenai usulan-usulan yang diajukan dengan ADD yang diberikan”.(Wawancara pada tanggal 29 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Pendapat tersebut didukung oleh hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti pada Bapak Dimas yang merupakan warga Desa Dapurkejambon berikut ini:

“Usulan-usulan yang diajukan dalam Musrenbangdes merupakan usulan bersama yang diajukan oleh warga desa, tetapi mengenai apakah usulan yang diajukan oleh kami tersebut dapat dibiayai oleh ADD atau tidak, kami tidak mengetahuinya”.(Wawancara pada tanggal 31 Mei 2008, pukul 13.00 WIB, di sekitar Desa Dapurkejambon)

Dari pendapat salah satu warga Desa Dapurkejambon tersebut diketahui bahwa desa dalam menyalurkan aspirasinya tanpa mengetahui aturan-aturan yang berlaku dalam pengajuan usulan. Hal tersebut ditanggguhkan oleh Bapak. Imron, SIP, M.Si selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi dan Pelaporan di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang sebagai berikut:

“Menurut saya usulan-usulan yang diajukan oleh desa terlihat seperti main-main, hal tersebut terlihat dari banyaknya usulan-usulan yang terserap, tetapi banyak juga yang tidak terserap. Hal tersebut terjadi karena usulan yang diajukan tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Seharusnya usulan yang diajukan desa hanya usulan yang dalam hal ini diluar kemampuan desa. Karena desa sudah memiliki ADD. (Wawancara pada tanggal 26 Mei 2008, pukul 10.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Hal tersebut menyebabkan usulan-usulan yang diajukan desa sangat banyak sekali, sehingga Pemda Kabupaten Jombang harus menyeleksi ulang usulan-usulan tersebut. Itu semua akan mengurangi keefektifan pengajuan usulan dan memperpanjang jangka waktu untuk penyaringan usulan-usulan yang diajukan. Dalam pelaksanaan Musrenbangcam yang dilakukan, hasil yang selanjutnya diajukan pada Musrenbangkab antara lain:

- a) Daftar kegiatan prioritas yang akan dilaksanakan sendiri oleh kecamatan dan menjadi Rencana Kerja (Renja) Kecamatan yang akan dibiayai melalui anggaran kecamatan yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya,
 - b) Daftar kegiatan Prioritas yang akan diusulkan ke Kabupaten/Kota yang disusun menurut SKPD dan atau gabungan SKPD untuk dibiayai melalui anggaran SKPD yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota.
 - c) Daftar nama delegasi kecamatan untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten/kota.
- c. Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Forum-SKPD Kabupaten atau Kota

Forum SKPD disini adalah forum yang berhubungan dengan fungsi atau sub fungsi, kegiatan atau sektor dan lintas sektor. Pelaksanaan Forum SKPD atau Forum Gabungan SKPD memperhatikan masukan kegiatan dari kecamatan, kinerja pelaksanaan kegiatan SKPD tahun berjalan, rancangan awal RKPD serta Renstra SKPD. Namun demikian, jika salah satu dokumen tersebut belum tersedia, pelaksanaan Forum SKPD dan atau Forum Gabungan SKPD dapat tetap dilakukan. Jumlah Forum SKPD dan formasi Forum Gabungan SKPD serta jadwal acara pelaksanaannya ditentukan dan dikoordinasikan Bappeda, disesuaikan dengan volume kegiatannya dan kondisi setempat.

BAPPEDA memprioritaskan pembentukan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD pada:

- a) Fungsi-fungsi pelayanan dasar pemerintahan daerah seperti: pendidikan dasar, kesehatan, prasarana, dan dukungan kegiatan ekonomi masyarakat;
- b) SKPD yang mengemban fungsi yang berkaitan dengan prioritas program-program pembangunan kabupaten atau kota tersebut. Sebagai contoh: Forum SKPD Pendidikan, Forum SKPD Kesehatan, Forum SKPD Kimpraswil atau Forum Gabungan SKPD Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, dan sebagainya.

Dari penjabaran tersebut dapat diketahui bahwa pelaksanaan Musrenbang Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD Kabupaten bertujuan untuk:

- a) Mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan Rancangan Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja SKPD).
- b) Menetapkan kegiatan prioritas yang akan dimuat dalam Renja-SKPD.
- c) Menyesuaikan prioritas Renja-SKPD dengan plafon atau pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas pembangunan daerah (Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah).
- d) Mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja SKPD.

Dari Musrenbang yang dilakukan oleh Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD tersebut adalah:

- a) Renja (Rencana Kerja) SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang dirinci menurut kecamatan dan sudah dibagi untuk pendanaan alokasi APBD setempat, APBD Provinsi dan APBN;
- b) Daftar nama anggota delegasi Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD untuk mengikuti pembahasan musrenbang tahunan kabupaten atau kota.

d. Musrenbang Kabupaten atau Kota (Musrenbangkab)

Musrenbangkab adalah musyawarah final dalam pelaksanaan Musrenbang yang dilakukan oleh pemda. Pelaksanaan Musrenbangkab memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, Rencana Pembangunan

Jangka Menengah Daerah atau Renstra Daerah, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari para peserta. Tujuan dari pelaksanaan Musrenbangkab adalah untuk:

- a) Mendapatkan masukan untuk penyempurnaan rancangan awal RKPD yang memuat prioritas pembangunan daerah, pagu indikatif pendanaan berdasarkan fungsi SKPD, rancangan alokasi dana desa termasuk dalam pemutakhiran ini adalah informasi mengenai kegiatan yang pendanaannya berasal dari APBD Provinsi, APBN dan sumber pendanaan lainnya.
- b) Mendapatkan rincian rancangan awal RKA SKPD, khususnya yang berhubungan dengan pembangunan (Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD).
- c) Mendapatkan rincian rancangan awal Kerangka Regulasi menurut SKPD yang berhubungan dengan pembangunan (Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD).

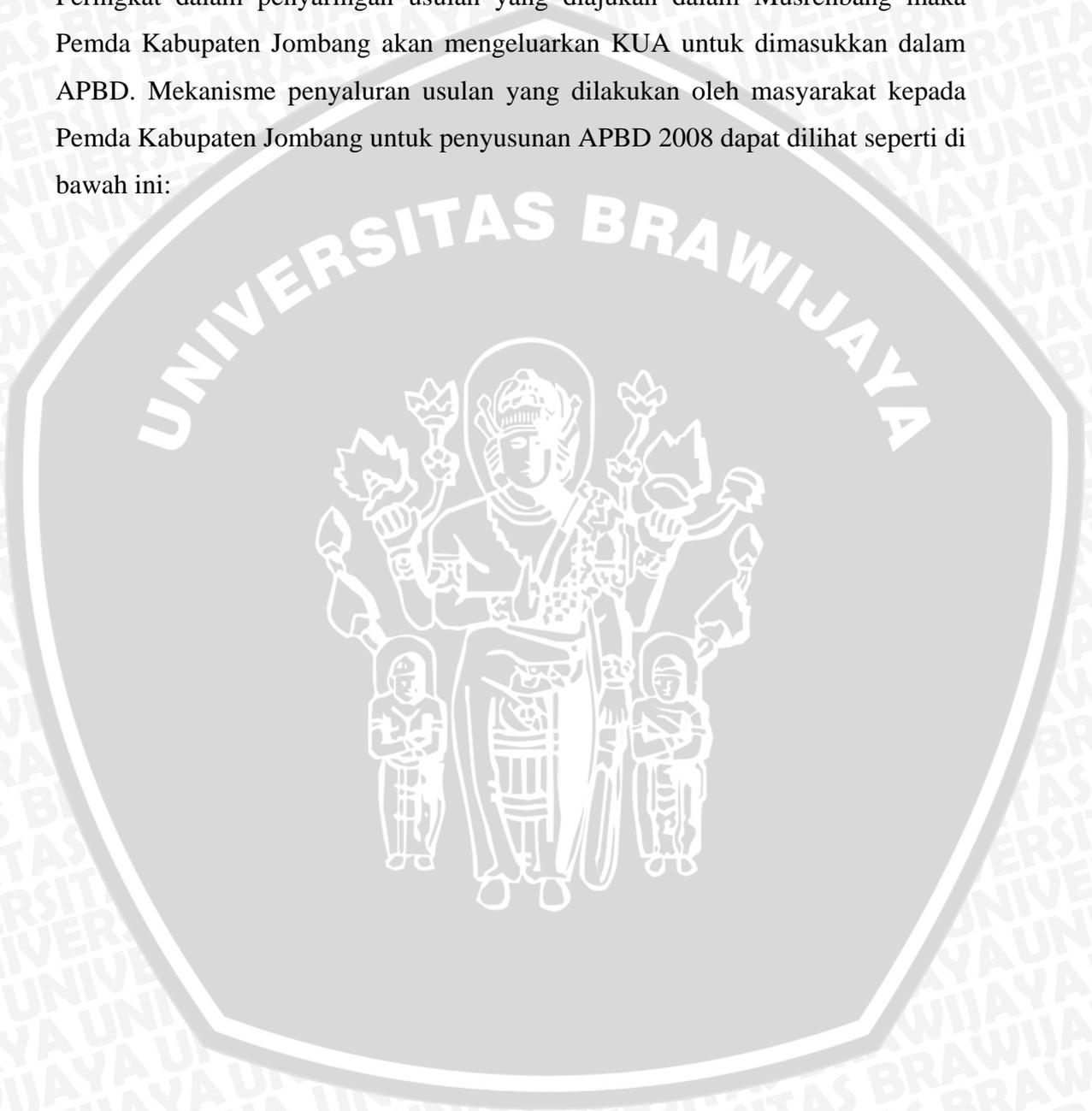
Dalam proses pelaksanaan penyaringan usulan-usulan yang diajukan pada Musrenbangkab, usulan-usulan yang diajukan banyak yang menyusut atau bahkan hilang. Hal tersebut terjadi karena adanya persamaan usulan dengan SKPD terkait atau usulan yang diajukan oleh desa atau kecamatan telah dicanangkan oleh Pemda Kabupaten Jombang untuk pembangunan tahun depan. Hal tersebut diungkapkan oleh Bapak Nawi Setijanto, SH, MM. Kepala Bagian Tata Usaha di BAPPEDA Kabupaten Jombang berikut ini:

”Usulan-usulan yang diajukan dalam musrenbang sangat banyak, tetapi dalam prosesnya usulan-usulan yang diajukan banyak yang sudah diprogram oleh Pemda Kabupaten Jombang pada tahun yang berikutnya atau sudah diajukan oleh SKPD yang terkait. Dengan demikian usulan-usulan yang diajukan banyak yang dihapus”.(Wawancara pada tanggal 29 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

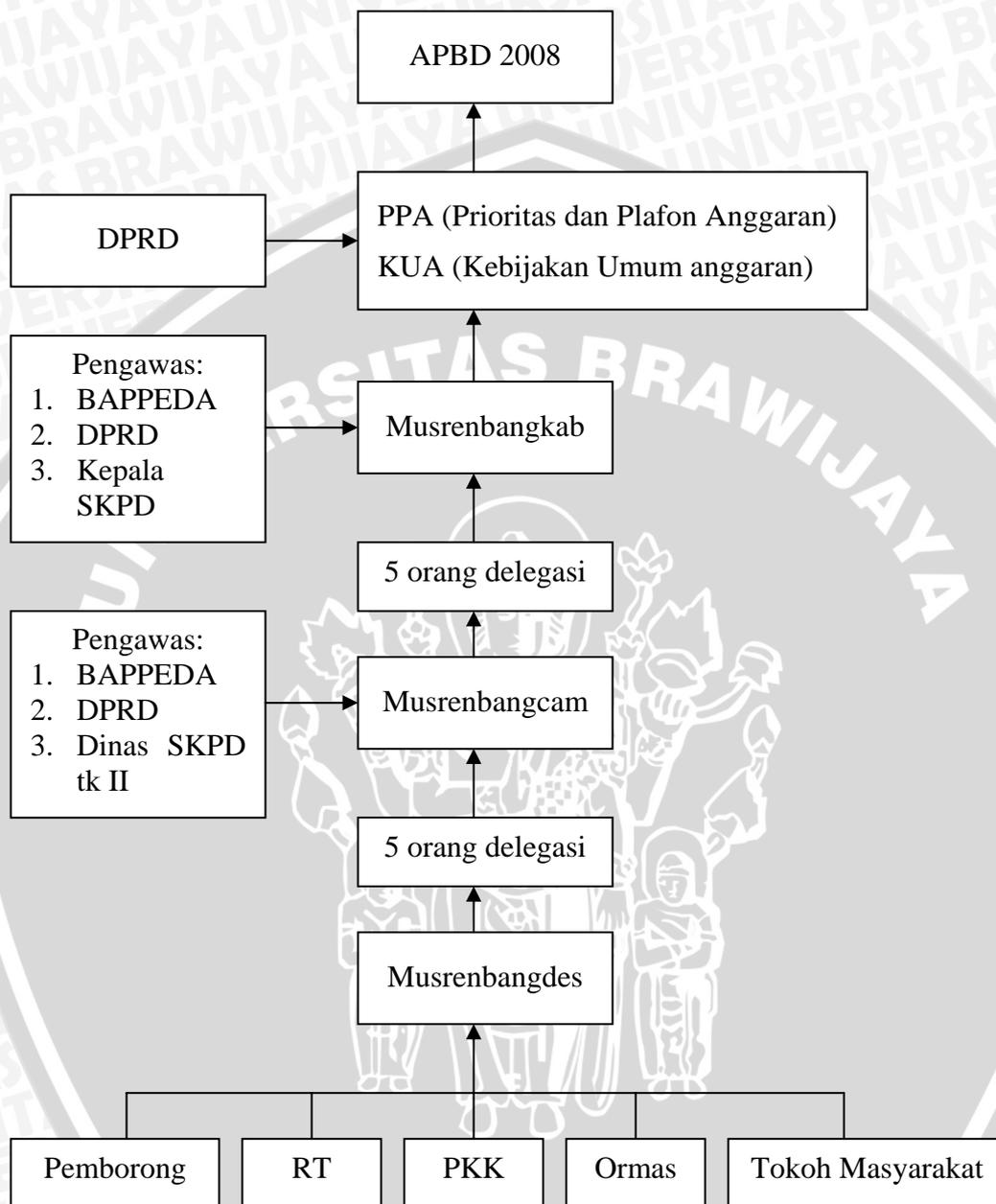
Dalam pelaksanaan musrenbangkab hasil yang didapatkan dalam even tahunan yang diselenggarakan oleh Pemda Kabupaten Jombang itu adalah prioritas kegiatan yang dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Provinsi dan APBN sebagai bahan pemutakhiran Rancangan RKPD Kabupaten/Kota menjadi dasar penyusunan anggaran tahunan.

Dengan selesainya musrenbang, Pemda Kabupaten Jombang dapat melakukan penyusunan PPA (Peringkat dan Plafon Anggaran) dan KUA

(Kebijakan Umum Anggaran). Dalam pelaksanaan penyusunan PPA Pemda Kabupaten Jombang akan meninjau usulan-usulan yang diajukan pada penyusunan APBD kemudian menyusun usulan manakah yang akan diajukan terlebih dahulu sebagai yang paling utama. Setelah adanya penetapan Skala Peringkat dalam penyaringan usulan yang diajukan dalam Musrenbang maka Pemda Kabupaten Jombang akan mengeluarkan KUA untuk dimasukkan dalam APBD. Mekanisme penyaluran usulan yang dilakukan oleh masyarakat kepada Pemda Kabupaten Jombang untuk penyusunan APBD 2008 dapat dilihat seperti di bawah ini:



Bagan 6
Mekanisme Musrenbang Tahun 2007



Sumber: Dokumentasi penulis

3) Partisipasi politik masyarakat secara langsung

Pendidikan politik, salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Dimana dengan partisipasi ini diharapkan kondisi kehidupan politik negara menjadi lebih dinamis dan demokratis. Di negara-negara demokratis pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik ialah bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilakukan melalui kegiatan bersama untuk

menetapkan tujuan-tujuan masyarakat dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang kekuasaan sebagai pimpinan. Dengan demikian partisipasi politik warga masyarakat (negara) merupakan parameter atau indikator keberhasilan dari penerapan sebuah sistem politik yang dibangun oleh suatu negara.

Partisipasi politik antara orang yang satu dengan orang yang lain dan dari kelompok yang satu dengan kelompok yang lain berbeda-beda tergantung tingkat pendidikan, orientasi, dan strateginya masing-masing. Adapun bentuk-bentuk partisipasi politik yang umum dilakukan antara lain

TABEL 9
BENTUK-BENTUK PARTISIPASI POLITIK

Bentuk Konvensional	Bentuk non-Konvensional
1. Pemberian suara	1. Pengajuan petisi
2. Diskusi politik	2. Berdemonstrasi
3. Kegiatan kampanye	3. Konfrontasi
4. Membentuk dan bergabung dengan kelompok kepentingan	4. Mogok
5. Komunikasi individu dengan pejabat politik dan administratif	5. Tindak kekerasan politik terhadap harta benda (pengrusakan, pemboman, pembakaran)
	6. Tindakan kekerasan politik terhadap manusia (penculikan, pembunuhan)
	7. Perang gerilya dan revolusi

Sumber: Gabriel A. Almond dalam Mas'ood dan Andrews "Perbandingan Sistem Politik", 2006, h.47.

Partisipasi politik yang dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Jombang dalam menanggapi adanya isu-isu politik yang berkembang masih dalam bentuk-bentuk partisipasi non-Konvensional. Masyarakat Kabupaten Jombang percaya dengan menyampaikan pesan secara langsung pada instansi yang terkait adalah cara yang paling efektif. Seperti yang dijelaskan oleh A'an Anshori Direktur LSM Lingkar Indonesia untuk Keadilan (Link) yang melakukan demonstrasi di depan kantor DPRD Kabupaten Jombang yang tergabung dalam Gerakan Masyarakat peduli anggaran pada tanggal 27 November 2007 lalu (tritusjulan.com, diakses 09/06/ 2008) dibawah ini:

"Menurut saya partisipasi secara langsung dengan turun ke jalan atau mendatangi pusat masalah adalah jalan yang terbaik, dengan adanya aksi pasti ada reaksi. Dengan demikian pihak pemerintah akan merespon gerakan kami dan memprosesnya secara cepat. Dengan adanya respon yang cepat, apa yang diinginkan oleh kami akan tersampaikan".(Wawancara pada tanggal 11 Juni 2008, pukul 09.00 WIB, di Rumah Bapak A'an Anshori)

Melalui pendapat tersebut dapat diketahui bahwa praktek pelaksanaan partisipasi politik secara konvensional dalam penyaluran aspirasi masih kurang dipahami oleh masyarakat Kabupaten Jombang. Masyarakat lebih memilih beraksi secara langsung dalam menyalurkan aspirasinya.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi atau rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupten Jombang

Partisipasi masyarakat sangat diharapkan dalam penyusunan APBD, dalam pelaksanaannya partisipasi merupakan faktor penting. Dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut terkadang ditemukan beberapa faktor yang dapat mendukung atau malahan menghambat pelaksanaan partisipasi tersebut. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, antara lain:

1) Faktor pendukung

a. Meningkatnya keinginan masyarakat untuk berpartisipasi.

Partisipasi masyarakat merupakan faktor utama dalam penyusunan APBD, karena hal tersebut sesuai dengan Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2008. Dengan adanya partisipasi diharapkan pelaksanaan APBD dapat berjalan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, meningkatnya keinginan masyarakat untuk berpartisipasi sangat diperlukan dalam proses pembangunan di Kabupaten Jombang. Hal tersebut didukung dengan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya berpartisipasi dalam semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Peningkatan keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang itu terlihat dari banyaknya usulan-usulan pembangunan yang diajukan oleh masyarakat untuk Kabupaten Jombang. Hal tersebut yang membuat partisipasi masyarakat di Kabupaten Jombang semakin lama semakin meningkat. Hal itu didukung

oleh pernyataan oleh Bapak Imron, SIP, M.Si selaku Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi dan Pelaporan di kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang sebagai berikut:

“Peningkatan partisipasi masyarakat pada penyusunan APBD terlihat meningkat karena banyaknya usulan yang diajukan dalam pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jombang. Peningkatan partisipasi akan membantu suksesnya pelaksanaan perencanaan pembangunan.”(Wawancara pada tanggal 26 Mei 2008, pukul 10.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

b. Aturan sebagai dasar pelaksanaan

Setiap program yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang selalu diikuti dengan aturan sebagai dasar dalam pelaksanaan program. Seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Permendagri No.13 Tahun 2006, dan Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2008. Peraturan yang ada akan membantu masyarakat agar dapat berpartisipasi dengan baik dan benar. Hal tersebut diungkapkan oleh Bapak Ir. Muh Prihandono, MM. Kepala Bidang Sosial Budaya di BAPPEDA Kabupaten Jombang berikut ini:

“Dengan adanya dasar dalam setiap pelaksanaan kegiatan, partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD dapat diatur,diolah, dan dilaksanakan secara efektif dan efisien.”(Wawancara pada tanggal 29 mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

c. Kompetensi aparatur Pemerintah Daerah

Profesionalisme dalam pelaksanaan pembangunan merupakan faktor penting. Dengan pemberian tugas sesuai dengan kompetensi aparturnya maka tugas tersebut dapat terselesaikan dengan baik dan sesuai dengan harapan pemimpin dan dapat terselesaikan sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan, sehingga tidak terjadi adanya pegawai yang tertekan karena melaksanakan tugas yang diberikan pimpinan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Hubungan yang harmonis antara atasan dan bawahan adalah bumbu terpenting dalam peningkatan profesionalisme

pegawai, pernyataan tersebut didukung oleh pendapat dari Bapak Wawan Sutopo, SIP yang mengatakan bahwa:

”Selama ini bapak pimpinan dalam menjalankan kepemimpinannya sudah cukup baik, para pegawai merasa lebih nyaman karena hubungan antara pemimpin dengan bawahan lebih luwes. Bawahan juga dapat mengeluarkan ide-idenya pada pelaksanaan rapat yang diadakan setiap Minggu, misal rapat staf. Kadang-kadang juga pimpinan melakukan pengawasan kepada para pegawainya dengan mendatangi ruang kerja pegawai untuk mengetahui apa yang sedang dikerjakan oleh pegawainya serta memberikan pengarahan jika pegawainya mengalami kesulitan”. (Wawancara pada tanggal 26 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Peningkatan profesionalisme pegawai dapat diketahui melalui cara-cara yang ditempuh dan dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola dan mengakomodir setiap aspirasi yang telah terkumpul, sehingga dapat tersalur dan tersaring dengan baik.

d. Transparansi

Transparansi atau keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Menurut Mardiasmo (2003, h.27) Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparan jika memenuhi beberapa kriteria berikut :

1. Terdapat pengumuman kebijakan anggaran.
2. Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses.
3. Tersedia laporan pertanggungjawaban (Kepala Daerah) yang tepat waktu.
4. Terakomodasinya suara/usulan rakyat.
5. Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Transparansi yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jombang terlihat dengan adanya transparansi data yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jombang melalui situs jombangkab.go.id. Hal itu sesuai dengan apa yang

dikatakan oleh Bapak Bambang Suntowo, SE, MSi. selaku Kepala Sub Bidang Perencanaan Anggaran berikut ini:

“Transparansi data mengenai APBD sudah ada pada situs resmi kami, data-data yang ditampilkan merupakan data yang valid dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.”(Wawancara pada tanggal 22 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BPKD Kabupaten Jombang)

Dengan adanya situs resmi tersebut diharapkan masyarakat dapat mengakses situs tersebut, sehingga mengetahui isi dan kebijakan dalam APBD. Dengan adanya transparansi ini masyarakat dapat belajar untuk berpartisipasi sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

2) Faktor penghambat

a. Sosialisasi yang masih kurang

Kurangnya sosialisasi yang dilakukan Pemda Kabupaten Jombang disebabkan karena terbatasnya waktu, sehingga pemberitahuan yang disampaikan oleh pemerintah hanya ditempel di papan pengumuman saja. Mengenai masyarakat mengetahui atau tidak, semua itu tergantung dari minat masyarakat untuk membaca pengumuman tersebut. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Bapak Supangkat, SE selaku Kepala Bidang Penelitian, Pengembangan, dan Data berikut ini:

“Waktu yang diberikan untuk mensosialisasikan program Pemda Kabupaten Jombang sangat sedikit. Hal tersebut dikarenakan jadwal pelaksanaan Musrenbang pada pertengahan bulan Januari. Sehingga informasi yang didapatkan masyarakat hanya sedikit.” (Wawancara pada tanggal 26 Mei 2008, pukul 10.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

Kurang maksimalnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jombang dapat menimbulkan terjadinya banyak kesalahpahaman antar masing-masing pihak yang menjalankan kegiatan untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat yang ada di masyarakat Kabupaten Jombang.

b. Rendahnya Sumber Daya Manusia yang ada di desa

Sumber daya manusia sangat menentukan keberhasilan bagi sebuah desa. Sumber daya manusia yang dimaksud adalah para aparatur pemerintahan desa yang mempunyai wewenang dalam mengatur desa untuk lebih baik. Jika sumber daya manusianya tergolong rendah, maka kemajuan desa akan

terhambat. Hal ini dikarenakan seringnya terjadi kesalahpahaman antara pemerintah desa dan sosialisasi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten. Sehingga dalam pelaksanaan program tidak akan dapat berhasil karena perbedaan persepsi yang mengakibatkan program tersebut tidak dapat berjalan seiring dengan harapan Pemerintah Kabupaten. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Sukadiono Kepala Desa Dapurkejambon berikut ini:

“Perbedaan tingkat pendidikan sangat menentukan suksesnya suatu kegiatan, tetapi dalam hal ini staf perangkat desa yang kami miliki memiliki tingkat pendidikan yang masih rata-rata, dengan demikian proses sosialisasi program pemerintah berjalan lambat dan sering terjadi perbedaan persepsi mengenai program yang diajukan.” (Wawancara pada tanggal 30 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor Kepala Desa Dapurkejambon)

3. Dampak partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD. Dari berbagai upaya yang telah dilakukan, manfaat atau dampaknya dapat dirasakan secara langsung, antara lain:

- a. Dengan adanya program-program yang melibatkan partisipasi masyarakat maka frekuensi partisipasi masyarakat menjadi meningkat. Imbas dari meningkatnya partisipasi masyarakat tersebut adalah Pemda Kabupaten Jombang mengalami perubahan pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan, perubahan pendekatan yang terjadi adalah dari *top down* (atas-bawah) menjadi *bottom up* (bawah-atas). Hal tersebut senada dengan yang diungkapkan Bapak Nawi Setijanto, SH, MM. Kepala Bagian Tata Usaha di BAPPEDA Kabupaten Jombang berikut ini:

“Peningkatan partisipasi masyarakat mengakibatkan banyak perubahan dalam pelaksanaan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah yang dulu menggunakan pendekatan *top down* dalam pelaksanaan programnya sekarang lebih memilih menggunakan pendekatan *bottom up*. Hal tersebut dilakukan agar pelaksanaan program lebih efektif dan tepat sasaran.” (Wawancara pada tanggal 29 Mei 2008, pukul 11.00 WIB, di Kantor BAPPEDA Kabupaten Jombang)

- b. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD berpengaruh secara sistematis terhadap penyusunan APBD, dengan adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD dapat menambah pos-pos keuangan dalam APBD. Seperti terlihat dalam APBD Kabupaten Jombang Tahun 2008 dibawah ini:

TABEL 10
RINGKASAN PENJABARAN APBD 2008

Nomor Urut	Uraian	Jumlah
1	PENDAPATAN	<u>749.690.500.667,00</u>
1.1	PENDAPATAN ASLI DAERAH	63.917.248.513,00
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	13.176.200.000,00
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	44.388.327.560,00
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	273.128.000,00
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	6.079.592.953,00
1.2	DANA PERIMBANGAN	656.395.957.374,00
1.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	43.192.616.374,00
1.2.2	Dana Alokasi Umum	587.179.341.000,00
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	26.024.000.000,00
1.3	LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH	29.377.294.780,00
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dari Pemerintah Daerah Lainnya	29.377.294.780,00
2	BELANJA	<u>798.174.437.333,00</u>
2.1	BELANJA TIDAK LANGSUNG	488.973.523.216,00
2.1.1	Belanja Pegawai	402.292.183.216,00
2.1.2	Belanja Bunga	150.000.000,00
2.1.4	Belanja Hibah	10.380.000.000,00
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	12.519.445.000,00
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Desa	57.853.973.500,00
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	5.777.911.500,00
2.2	BELANJA LANGSUNG	309.200.914.117,00
2.2.1	Belanja Pegawai	26.465.937.500,00
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	141.572.239.525,00
2.2.3	Belanja Modal	141.162.737.092,00
	SURPLUS/(DEFISIT)	<u>(48.483.936.666,00)</u>
3	PEMBIAYAAN DAERAH	
3.1	PENERIMAAN PEMBIAYAAN DAERAH	58.463.936.666,00
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	52.463.936.666,00
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	6.000.000.000,00
3.2	PENGELOLAAN PEMBIAYAAN DAERAH	9.980.000.000,00
3.2.2	Pernyataan Modal Pemerintah Daerah	4.000.000.000,00
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	5.230.000.000,00
3.2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	750.000.000,00
	PEMBIAYAAN NETTO ANGGARAN TAHUN BERKENAAN	<u>48.483.936.666,00</u>
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN TAHUN BERKENAAN	<u>0,00</u>

Sumber: Peraturan Bupati Jombang No. 1 Tahun 2008

- c. Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati penentuan kebijakan. Dalam rumusan yang lain adalah menyangkut pembuatan keputusan politik. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendesak, terutama karena "putusan politik" yang diambil menentukan nasib mereka secara keseluruhan (Kaho, 2003, h.127). Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa dengan adanya partisipasi masyarakat secara langsung dalam pelaksanaan pembuatan kebijakan, masyarakat dapat menentukan apa yang sebenarnya diinginkan masyarakat dalam pembangunan. Dalam hal ini partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat menentukan masa depan pembangunan di Kabupaten Jombang.
- d. Dampak lain yang didapat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang yang didapatkan karena adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah semakin berkurangnya penyaluran aspirasi masyarakat yang berbentuk non-konvensional, seperti demonstrasi dan konfrontasi. Hal tersebut diakibatkan karena partisipasi masyarakat yang dilakukan pada penyusunan APBD merupakan partisipasi secara konvensional atau secara positif.

C. Analisis dan Interpretasi Data

1. Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD

Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam rangka untuk mewujudkan penyusunan perencanaan pembangunan yang berorientasi pada partisipasi masyarakat, melakukan berbagai cara untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat agar dapat masuk dalam APBD, yang dalam hal ini antara lain melalui:

1) Jaring Aspirasi Masyarakat (ASMARA)

Jaring ASMARA yang dilaksanakan di Kabupaten Jombang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Jombang setiap caturwulan dalam setahun. Dalam pelaksanaan Jaring ASMARA, DPRD Kabupaten Jombang membaginya menjadi dua tahap (1) Secara langsung (tidak resmi), yang dilaksanakan kapanpun dan dimanapun anggota DPRD Kabupaten Jombang ada setelah berada di luar kantor.

(2) Sesuai jadwal (resmi), merupakan Jaring ASMARA yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Jombang setiap caturwulan.

Dari pelaksanaan Jaring ASMARA yang ada di Kabupaten Jombang, dapat diketahui pelaksanaannya cenderung lebih fokus pada partai yang diusung wakil tersebut. Dalam hal ini usulan-usulan yang diangkat dan diajukan DPRD Kabupaten Jombang hanya yang dikeluarkan oleh partai yang dibelanya masing-masing. Dengan demikian pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam Jaring ASMARA menjadi kurang efektif.

2) Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Implementasi dari perubahan tersebut telah mendorong terjadinya reposisi peran, reorientasi arah dan kebijakan yang menuju pola-pola pembangunan yang lebih berbasis pada prakarsa masyarakat. Perubahan tersebut merupakan salah satu tonggak dimulainya otonomi daerah. Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberian tanggung jawab dan wewenang yang lebih luas pada pemerintahan desa, dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pengembangan otonomi desa yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab. Sejalan dengan hal tersebut, arah kebijakan pembangunan daerah dan pengaturan mengenai desa, sebagai unit penyelenggara pemerintahan yang paling bawah, berhubungan langsung dengan masyarakat dan memiliki otonomi asli adalah kebijakan yang mengembangkan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan percepatan pembangunan desa.

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari implementasi otonomi daerah, mengingat desa dalam era otonomi daerah memiliki posisi sebagai penyelenggara pemerintahan terdepan yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan memahami kebutuhan riil masyarakat. Di samping itu, desa merupakan tempat bertemunya kebijakan dan aspirasi masyarakat, desa merupakan tempat terwujudnya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan apabila desa dikatakan mempunyai posisi yang strategis dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Bertitik tolak dari amanat yang dimaksud di atas, salah satu bentuk kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang adalah diadakannya Musrenbangdes untuk menerima aspirasi-aspirasi yang dikeluarkan oleh masyarakat desa, hal tersebut dikukuhkan dalam rangka menjamin kesinambungan pelaksanaan pembangunan sarana atau prasarana di tingkat desa yang bertumpu dan berorientasi pada upaya pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Sasaran umum Musrenbangdes adalah untuk memotivasi tumbuhnya sikap partisipatif dalam masyarakat. Masyarakat Desa atau Kelurahan juga diharapkan mampu untuk menumbuhkembangkan dan melembagakan swadaya dan partisipasi masyarakat dalam membangun sarana atau prasarana sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, upaya Pemerintah Kabupaten Jombang dalam pembangunan sarana atau prasarana secara bertahap dapat terwujud.

Dengan adanya Musrenbangdes diharapkan partisipasi masyarakat lebih terakomodir dan lebih baik. Pelaksanaan Musrenbangdes di desa-desa di Kabupaten Jombang masih terasa kurang efektif, hal tersebut terlihat dari banyaknya usulan yang diajukan kepada kecamatan/kabupaten yang tidak sesuai dengan kemampuan yang dimiliki desa atau tidak sesuai peraturan yang menetapkan bahwa usulan yang diajukan harus usulan yang dalam hal ini diluar kemampuan desa atau yang tidak mampu dibiayai oleh ADD.

Setelah mengadakan Musrenbangdes proses selanjutnya adalah adanya Musrenbangcam, dalam Musrenbangcam usul-usul yang akan diajukan dari desa akan mengalami penyusutan. Masing masing desa yang mengusulkan berbagai macam pembangunan, disamakan dengan usulan dari SKPD dan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Apabila terjadi persamaan usulan, maka usul dari desa tersebut akan dihapus dan diganti dengan usul dari SKPD, dan bila sama dengan program pembangunan dari pemerintah maka usulan tersebut dihapus dan menunggu pelaksanaan program pembangunan dari pemerintah pusat dilaksanakan.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Musrenbangcam adalah banyaknya usulan-usulan yang diajukan pada Musrenbangcam. Banyaknya usulan tersebut terasa kurang efektif karena usulan-usulan yang diajukan banyak yang

tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sehingga usulan-usulan yang diajukan tersebut harus mengalami kroscek terlebih dahulu dengan desa yang mengajukan usulan.

Forum SKPD merupakan wakil dari pihak eksekutif, usulan yang diajukan disesuaikan dengan tugas di masing-masing bidang. Usulan yang diajukan oleh forum SKPD lebih diutamakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Jombang, hal itu disebabkan karena usulan yang diajukan lebih mewakili usulan-usulan yang diajukan oleh masyarakat. Usulan-usulan yang diajukan tersebut dirasa Pemda Kabupaten Jombang lebih efektif dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya, pengajuan usulan-usulan oleh forum SKPD masih berkuat pada pembangunan inventaris yang dimiliki oleh SKPD yang bersangkutan. Hal ini mengakibatkan usulan-usulan yang diajukan oleh forum SKPD tidak mewakili masyarakat, tetapi hanya mewakili aspirasi yang diajukan oleh SKPD terkait yang ada di Kabupaten Jombang.

Keputusan final dalam penyaringan aspirasi masyarakat terdapat pada pelaksanaan Musrenbangkab yang dilakukan Pemda Kabupaten Jombang. Musrenbangkab merupakan titik akhir proses penyaringan aspirasi masyarakat. Dengan pelaksanaan Musrenbangkab, Kabupaten Jombang telah mencapai tahap akhir pelaksanaan penyaringan aspirasi masyarakat. Dalam Musrenbangkab aspirasi-aspirasi yang terkumpul disaring berdasarkan kebutuhan yang paling mendesak yang perlu dilakukan dalam perencanaan pembangunan, penggabungan dengan usulan-usulan dari SKPD, dan program perencanaan pembangunan oleh pemerintah yang telah ditetapkan pada tahun sebelumnya untuk dilaksanakan pada tahun ini.

Dalam pelaksanaannya, pelaksanaan Musrenbangkab terlihat lebih memihak pada eksekutif, semua itu terlihat dari banyaknya pembangunan perangkat daerah yang disetujui. Hal tersebut mengakibatkan kuota untuk usulan dari rakyat menjadi lebih sedikit dan berkurang. Ini semua menyebabkan usulan-usulan yang diajukan dalam Musrenbangdes mengalami penyaringan lebih ketat dibandingkan usulan dari forum SKPD.

3) Partisipasi Politik Masyarakat secara langsung

Partisipasi politik secara langsung berarti masyarakat menyalurkan aspirasinya secara langsung tanpa melalui perantara apapun. Dalam hal ini partisipasi langsung yang dapat dilakukan oleh masyarakat adalah adanya demonstrasi dan konfrontasi. Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang menanggapi adanya demonstrasi-demonstrasi tersebut sebagai bumbu-bumbu pelaksanaan proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD. Karena dengan adanya penyaluran aspirasi masyarakat secara langsung Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dapat bertindak secara langsung dalam pencapaian keputusannya dalam menimbang antara menerima atau tidak usulan yang diajukan oleh masyarakat tersebut.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD

Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan peningkatan partisipasi masyarakat dalam APBD di Pemda Kabupaten Jombang terdiri dari beberapa hal, antara lain:

1) Faktor pendukung

a. Meningkatnya keinginan masyarakat untuk berpartisipasi.

Partisipasi sebagai nilai dasar demokrasi menjadi perhatian penting dalam pelaksanaan administrasi publik yang demokratis. Pada dasarnya, gagasan partisipasi dalam administrasi publik mencakup dua ranah, yaitu manajemen partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik (Muluk, 2007 h.29). Partisipasi masyarakat sangat diharapkan dalam pelaksanaan Musrenbang dan Jaring Asmara, karena keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan di atas akan merangsang peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintah. Dengan adanya partisipasi masyarakat, pembangunan yang dilakukan pemerintah akan lebih cepat dan sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat. Selain melalui dua kegiatan di atas pemerintah juga mengadakan sosialisasi mengenai cara-cara berpartisipasi dalam pelaksanaan Musrenbang melalui situs resmi yang telah ada. Dengan adanya situs tersebut, diharapkan

partisipasi masyarakat dalam Musrenbang dapat meningkat dan menjadi lebih baik. Bentuk partisipasi yang dilakukan oleh masing-masing masyarakat berbeda-beda. Bantuan partisipasi masyarakat tidak melulu fisik seperti gedung, masjid, dll, tetapi dapat juga berupa bantuan non-fisik yang dapat berupa bantuan susu atau kedelai pada posyandu, dll

b. Aturan sebagai dasar pelaksanaan

Setiap program yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang selalui diikuti dengan aturan sebagai dasar dalam pelaksanaan program. Seperti Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional atau Kepala BAPPENAS dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tahun 2007. Hal tersebut digunakan sebagai acuan dan pedoman dalam pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Jombang pada tahun 2007. Musrenbang dan Jaring Asmara memiliki peraturan dan landasan teori yang mengikat, sehingga pengelolaan kegiatan tersebut dapat berjalan dengan baik. Penyusunan petunjuk dan aturan yang telah disebutkan di atas diarahkan pada terbentuknya suatu sistem yang pada gilirannya dapat terorganisir suatu kondisi di mana kelembagaan masyarakat mampu berkembang, kepedulian dan keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah Kabupaten Jombang dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan keinginan bersama.

c. Kompetensi aparatur Pemerintah Daerah

Profesionalisme dalam pelaksanaan pembangunan merupakan faktor penting. Dengan pemberian tugas sesuai dengan kompetensi aparaturnya maka tugas tersebut dapat terselesaikan dengan baik dan sesuai dengan harapan pemimpin dan dapat terselesaikan sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan, sehingga tidak terjadi adanya pegawai yang tertekan karena melaksanakan tugas yang diberikan pimpinan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Hal ini dapat diketahui melalui cara-cara yang ditempuh dan dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola dan mengakomodir setiap aspirasi yang telah terkumpul, sehingga dapat tersalur dan tersaring dengan baik.

d. Transparansi

Transparansi yang dimaksud di sini adalah memberikan akses seluas-luasnya pada masyarakat untuk dapat mengetahui isi dan kebijakan dari APBD yang telah dibuat. Dengan adanya transparansi, diharapkan masyarakat dapat mengetahui isi dan kebijakan dalam APBD. Dengan adanya transparansi ini masyarakat dapat belajar untuk berpartisipasi dalam konsep pengenalan APBD pada masyarakat. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang disini adalah dengan melibatkan masyarakat dari awal penyusunan APBD. Dalam hal ini melibatkan masyarakat dari proses musrenbang sampai penyusunan APBD, dengan demikian masyarakat dapat mengetahui isi dari APBD yang akan disusun. Masyarakat dilibatkan secara langsung dalam penyusunan APBD karena dengan adanya partisipasi tersebut masyarakat dapat mengetahui posisinya dalam penyusunan APBD, dengan membuat situs resmi Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang yang dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat. Melalui situs tersebut, masyarakat dapat mengetahui isi dan kebijakan dari APBD.

2) Faktor penghambat

a. Sosialisasi yang masih kurang

Setiap program yang diberikan kepada masyarakat harus disosialisasikan terlebih dahulu, hal ini mencegah agar tidak terjadi kesalahpahaman antara Pemerintah Kabupaten dengan masyarakat yang bersangkutan. Sehingga tujuan yang ingin dicapai oleh Pemda Kabupaten Jombang dapat terlaksana dengan baik, dan dengan kata lain tujuan dari masyarakat dapat berjalan seiring dengan apa yang diharapkan oleh Pemda Kabupaten Jombang dalam menampung dan mengolah aspirasi yang diterima. Rendahnya sosialisasi pada program pemerintah dalam mewujudkan partisipasi masyarakat dalam APBD terlihat sekali dalam pelaksanaan Musrenbang. Dalam pelaksanaan Musrenbang banyak terlihat warga yang masih belum tahu bagaimana cara menyalurkan aspirasinya dengan benar. Permasalahan yang muncul seiring dengan kurangnya sosialisasi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang menurut pengamatan

peneliti jika dilihat dari daerah-daerah yang sudah melaksanakan Musrenbang Desa/Kelurahan yaitu mengenai jumlah usulan-usulan yang diterima oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang yang banyak sekali, tetapi banyaknya usulan itu tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Meskipun sosialisasi sudah dilakukan secara intensif melalui tatap muka pada masyarakat dengan mengumpulkan kepala desa dari masing-masing daerah. Hal tersebut disebabkan kepala desa hanya melakukan sosialisasi dengan hanya menempelkan selebaran dan informasi-informasi penting dari pemerintah pada papan pengumuman saja. Dengan demikian masyarakat yang rumahnya jauh dari papan pengumuman tidak dapat mengetahui informasi-informasi penting yang sedang beredar.

b. Rendahnya Sumber Daya Manusia di Desa

Sumber Daya Manusia (SDM) inilah yang mempengaruhi semuanya. Dalam pelaksanaan suatu kegiatan setidaknya didukung oleh SDM yang memadai agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar dan tepat sasaran. Dengan adanya SDM yang memadai faktor *human error* (kesalahan manusia) akan dapat diminimalisir seminimal mungkin. Dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan yang dilakukan di Kabupaten Jombang SDM sangat mempengaruhi. Dalam prakteknya SDM yang dimiliki oleh masyarakat desa masih kurang memadai. Kurangnya SDM di desa terlihat dari banyaknya usulan-usulan yang tidak kompeten dan sesuai dengan potensi dari desanya. Hal tersebut disadari dan diketahui oleh pemerintah. Dari data pendidikan yang tersedia dapat diketahui bahwa kurangnya tenaga ahli dalam pelaksanaan kegiatan perencanaan pembangunan menjadi salah satu faktor penting dalam menentukan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

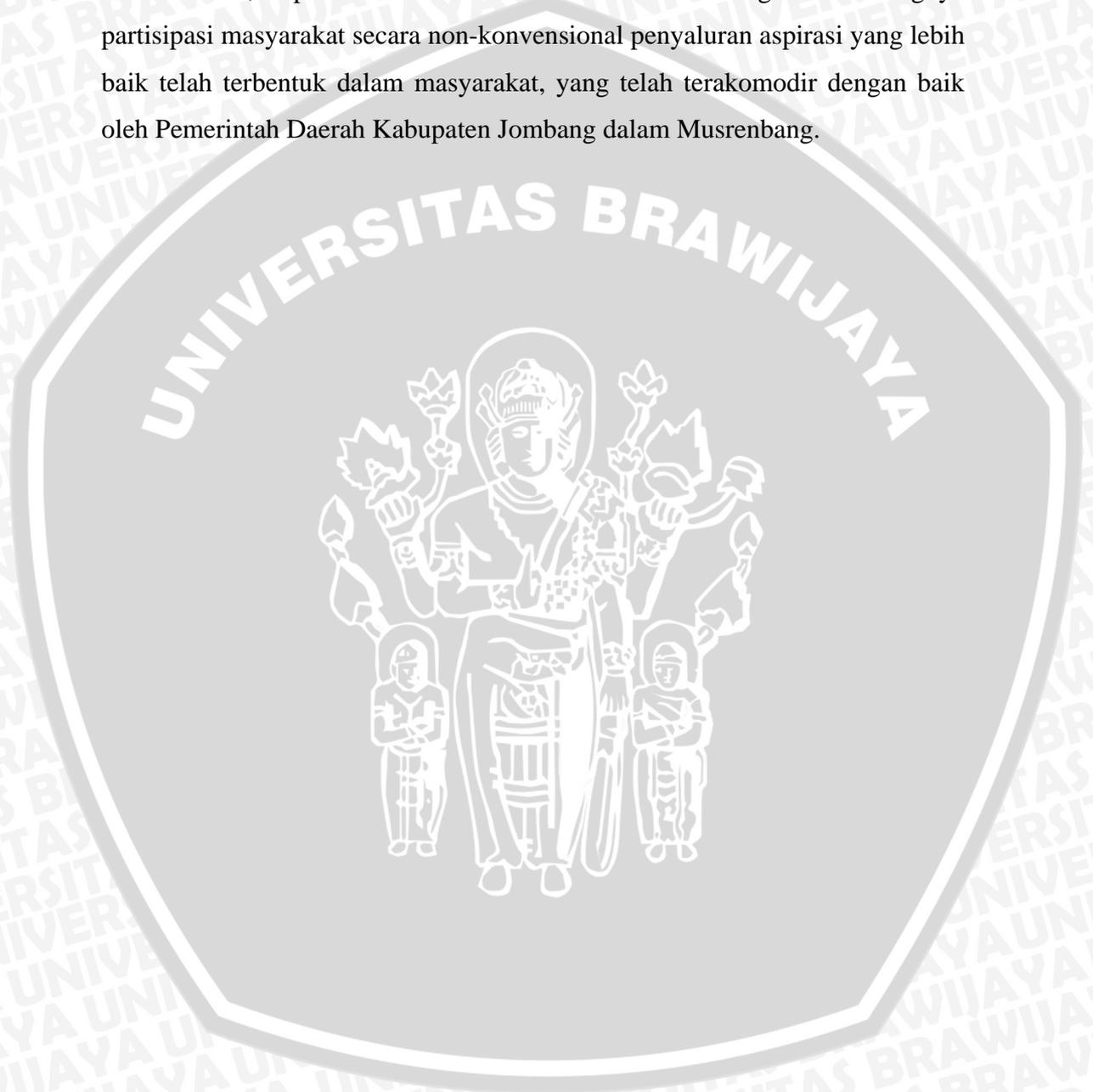
3. Dampak partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kabupaten Jombang.

Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam peningkatan partisipasi masyarakat memiliki berbagai pengaruh dalam pelaksanaannya. Yang berpengaruh langsung terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang antara lain adalah:

- a. Dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD, peran partisipasi masyarakat disini terbilang penting. Hal ini karena dalam pelaksanaan pengambilan usulan dalam pelaksanaan penyusunan APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang menggunakan sistem *Bottom Up* (dari bawah ke atas). Oleh karena itu dalam pengambilan keputusan, Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang lebih mengutamakan pendapat dari bawah, dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang di Desa, usulan-usulan yang diajukan telah mewakili aspirasi masyarakat dan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Dengan demikian Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dapat mengetahui aspirasi masyarakat secara langsung dan menyaring usulan-usulan tersebut agar sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.
- b. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD berpengaruh secara sistematis terhadap pelaksanaan pengambilan keputusan mengenai usulan yang diangkat dalam APBD. Sesuai dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan telah direvisi menjadi Permendagri No. 59 Tahun 2007. Dalam pelaksanaannya sesuai dengan peraturan tersebut di dalam pengelolaan keuangan yang didasarkan pada partisipasi masyarakat menghasilkan suatu usulan atau keputusan yang sesuai dengan keinginan bersama antara masyarakat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang.
- c. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD menentukan masa depan Pemda Kabupaten Jombang, dikarenakan jika peningkatan partisipasi masyarakat menuju ke tingkat yang lebih baik maka program pembangunan akan sukses dan berhasil dilaksanakan. Dengan kata lain peningkatan partisipasi masyarakat Kabupaten Jombang secara tidak langsung

mengakibatkan pembangunan bergantung dari arah partisipasi masyarakat yang akan dituju.

- d. Dampak lain yang di dapat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang adalah berkurangnya penyaluran aspirasi masyarakat yang berbentuk non-konvensional, seperti demonstrasi dan konfrontasi. Dengan berkurangnya partisipasi masyarakat secara non-konvensional penyaluran aspirasi yang lebih baik telah terbentuk dalam masyarakat, yang telah terakomodir dengan baik oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang dalam Musrenbang.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan data penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Upaya Pemda Kabupaten Jombang untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD tahun 2008 dilakukan melalui berbagai cara yakni melalui Jaring ASMARA yang dilakukan setiap caturwulan, Musrenbang yang dilaksanakan setiap bulan melalui berbagai tahap, dan partisipasi politik secara langsung. Melalui kegiatan tersebut Pemda Kabupaten Jombang berusaha untuk meningkatkan dan mengakomodir partisipasi masyarakat. Bentuk partisipasi yang condong terjadi dalam kegiatan tersebut adalah partisipasi sumbangan pemikiran, materi atau jasa, dan skill atau keahlian. Sumbangan pemikiran dapat berupa usulan-usulan yang diajukan dalam kegiatan tersebut. Usulan-usulan yang diajukan diproses dan didata ulang untuk menentukan kebenaran dari usulan tersebut. Usulan-usulan yang telah mengalami cek ulang akan disaring untuk diprioritaskan manakah yang sebaiknya terlebih dahulu dilakukan. Penetapan pelaksanaan penyaringan usulan dilakukan tiga kali, yakni melalui desa, kecamatan, dan kabupaten. Melalui tiga tahapan tersebut usulan yang terbaik dan sesuai akan dibandingkan dengan usulan yang diajukan DPRD (Jaring ASMARA), kemudian usulan yang telah mengalami proses penyaringan tersebut disesuaikan dengan anggaran yang diterima oleh Pemda Kabupaten Jombang untuk menyusun APBD tahun 2008. Selain partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran ada juga partisipasi dalam bentuk materi atau jasa, partisipasi seperti ini dapat berupa sumbangan secara langsung yang diberikan pada instansi tertentu melalui pemda. Dalam hal ini partisipasinya dapat berupa sumbangan susu untuk puskesmas, pupuk untuk petani, dll. Dalam pelaksanaannya partisipasi dalam bentuk skill atau keahlian dapat menjadi perhatian penting, partisipasi dalam bentuk skill atau keahlian dapat terjadi saat pemda sedang melakukan proyek pembangunan

inventaris daerah, seperti jalan dan jembatan, dan pembangunan perumahan untuk warga yang kurang mampu.

2. Faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah meningkatnya keinginan masyarakat untuk berpartisipasi yang disalurkan melalui Musrenbang yang berupa usulan-usulan pembangunan yang diajukan oleh masyarakat. Penyaluran usulan-usulan yang diajukan kepada Pemda Kabupaten Jombang memiliki aturan sebagai dasar pelaksanaan sehingga partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Keadaan tersebut didukung adanya standar kompetensi aparatur yang baik sehingga cara-cara yang ditempuh dan dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola dan mengakomodir setiap aspirasi yang telah terkumpul sehingga dapat tersalur dan tersaring dengan baik. Hasil kegiatan tersebut diberitahukan kepada masyarakat melalui situs resmi Pemda Kabupaten Jombang (jombangkab.go.id), dengan adanya situs yang ada diharapkan masyarakat dapat mengakses data-data yang ada untuk meningkatkan mutu partisipasi masyarakatnya. Sedangkan faktor-faktor yang dapat menghambat pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jombang mengenai program-program yang akan dilaksanakan, hal tersebut dikarenakan waktu untuk mensosialisasikan kurang dan terdesak oleh kegiatan-kegiatan lain yang lebih mendesak, misalnya Musrenbang. Hal tersebut didukung oleh ketidakpahaman materi sosialisasi yang diberikan pada masyarakat, sehingga partisipasi yang terwujud adalah partisipasi yang tidak sesuai dengan yang diharapkan bersama. Keadaan tersebut didukung oleh keadaan SDM yang masih rendah, yang menyebabkan partisipasi yang ada terjadi tanpa sebab dan akibat.

3. Dampak yang timbul akibat pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD adalah adanya perubahan-perubahan pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan, perubahan pendekatan yang terjadi adalah dari *top down* menjadi *bottom up*. Hal tersebut terjadi karena perubahan sistem dalam Pemda Kabupaten Jombang yang menempatkan partisipasi sebagai penentu pengelolaan keuangan (sesuai dengan Permendagri No. 13 Tahun

2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan telah direvisi menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007). Keadaan tersebut juga mengakibatkan adanya pos-pos keuangan tambahan dalam APBD sebagai dampak atas banyaknya usulan yang diterima.

B. Saran

Berdasarkan hasil dan pembahasan data penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD di Kabupaten Jombang dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebaiknya dalam proses sosialisasi dilakukan di seluruh lapisan masyarakat dari desa hingga kecamatan untuk mendukung kesuksesan program-program Pemda Kabupaten Jombang. Pelaksanaannya sebaiknya disesuaikan dengan SDM yang ada di masing masing tempat, hal tersebut dilakukan guna meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai cara-cara berpartisipasi yang baik dan benar. Keadaan tersebut akan meningkatkan kualitas dari partisipasi masyarakat Kabupaten Jombang untuk menjadi lebih baik lagi. Mengenai waktunya dapat disiasati dengan melakukan pembekalan terlebih dahulu pada aparatur desa dan kecamatan agar dapat membantu melaksanakan sosialisasi yang dilakukan kabupaten secara mendalam.
2. Untuk meningkatkan SDM masyarakat dapat dengan menggalakkan program wajib belajar 9 tahun secara menyeluruh hingga pelosok desa dan mengadakan penyuluhan pada masyarakat dan aparatur desa tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD. Dengan meningkatnya mutu dan SDM masyarakat, maka tingkat kesadaran akan pentingnya berpartisipasi dalam penyusunan APBD akan meningkat. Sehingga partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD akan semakin meningkat dan partisipasi yang dilakukan tidak menjurus ke partisipasi masyarakat yang non-konvensional (demonstrasi, konfrontasi, dll).

LAMPIRAN

DAFTAR PERTANYAAN

1. Penyusunan RKPD merupakan salah satu tahapan dalam perencanaan pembangunan tahunan di Kabupaten Jombang. Apakah proses perencanaan yang selama ini dilakukan, dirasakan sudah mengakomodasi aspirasi dan peran serta masyarakat?
2. Musrenbang merupakan salah satu proses penyaluran aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah yang benar. Bagaimanakah proses sosialisasinya pada masyarakat?
3. Apakah pelaksanaan Musrenbang selama ini sudah terakomodir oleh pemerintah Kabupaten Jombang?
4. Apa saja hambatan/kesulitan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Jombang dalam pelaksanaan Musrenbang?
5. Pada Bab Prioritas Pembangunan Daerah, apakah prioritas pembangunan yang tertulis, sudah memenuhi harapan? Bagaimanakah cara penyesuaiannya dengan aspirasi masyarakat yang sudah terkumpul?
6. Sejauhmana pelaksanaan pembangunan daerah sudah dapat dirasakan manfaatnya
7. Bagaimana cara yang efektif untuk menampung dan mewadahi peran serta masyarakat?
8. Apakah pemerintah Kabupaten Jombang memberikan akses kepada masyarakat untuk mengetahui proses penyusunan APBD?
9. Bagaimana upaya pemerintah Kabupaten Jombang dalam mensosialisasikan APBD kepada masyarakat?
10. Apakah faktor penghambat dari pensosialisasian APBD pada masyarakat?
11. Penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) merupakan salah satu proses penyaluran aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah yang benar. Bagaimanakah proses sosialisasinya pada masyarakat?
12. Apakah pelaksanaan jaring asmara selama ini sudah terakomodir oleh DPRD Kabupaten Jombang?
13. Bagaimana peran DPRD Kabupaten Jombang dalam pelaksanaan jaring asmara ini?
14. Apa saja hambatan/kesulitan dalam memfasilitasi penjaringan aspirasi masyarakat?



PEMERINTAH KABUPATEN JOMBANG
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
 JALAN KH. WAHID HASYIM 137 TELEPON 861560
 JOMBANG - 61411

SURAT IZIN

NOMOR: 072/392.1415.42/2008

TENTANG

PENELITIAN

- Dasar :
- a. Peraturan Daerah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Jombang;
 - b. Peraturan Bupati Jombang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Standar Pelayanan Minimal Perizinan Bidang Penelitian;
 - c. Keputusan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Jombang Nomor: 188/08/415.42/2007 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Izin Penelitian;
 - d. Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang tertanggal 16 April 2008 Nomor: 2923/J.10/1.14/PG/2008, perihal Izin Riset.

MENGIZINKAN

Kepada
 Nama : **PERKASA KURNIA WARDHANA**
 NIRM/NRP : 0410313094
 Perguruan Tinggi : Universitas Brawijaya Malang
 Fakultas/Jurusan : Ilmu Administrasi
 Kegiatan : Izin Riset
 Alamat : Jombang Permai B8 Jombang
 Judul : " *PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI PADA BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAERAH) KABUPATEN JOMBANG*"

Waktu : 3 Mei s/d 3 Juli 2008
 Lokasi : 1. Badan Pengelola Keuangan Daerah Kab. Jombang ;
 2. Sekertariat DPRD Kab. Jombang;

Demikian untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan apabila telah menyelesaikan pekerjaan Izin Riset tersebut supaya menyerahkan hasil pekerjaannya pada BAPPEDA Kabupaten Jombang.

Ditetapkan di : Jombang
 Pada Tanggal : 28 April 2008

an. **KEPALA BAPPEDA KABUPATEN JOMBANG**

Kepala Tata Usaha Bappeda
 Kabupaten Jombang



NAWI SETIANTO, SH.MM
 Pembina Tingkat I
 NIP. 010 088 702

Tembusan:

1. Yth. Sdr. Kepala Kantor Kesbanglinmas Kabupaten Jombang;
2. Yth. Sdr. Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Kab. Jombang;
3. Yth. Sdr. Kepala Sekertariat DPRD Jombang;
4. Yth. Sdr. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang;
5. Yang Bersangkutan.

