

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 18¹ menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-undang. Sedangkan pengaturan lebih lanjut terdapat dalam pasal 18 huruf a dijelaskan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Pemerintahan daerah mempunyai peran yang sangat penting terkait dengan pengelolaan anggaran yang ada di daerah. Dalam hal ini Pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah perlu adanya suatu perencanaan dan pengawasan terkait dengan anggaran daerah agar seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan yang diinginkan. Bentuk anggaran daerah inilah yang dikenal dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD adalah kristalisasi dari suatu langkah pendayagunaan keuangan daerah yang dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kebutuhan publik². APBD merupakan pencerminan pelaksanaan pembangunan daerah dan pengembangan untuk mewujudkan tujuan dari pemerintahan daerah yang tidak lain adalah untuk mensejahterakan masyarakat yang menjadi prioritas utama dalam pengalokasian anggaran APBD.

¹ Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

² Akmal. Boedianto. *“hukum pemerintahan Daerah pembentukan perda APBD partisipatif”*. (Yogyakarta: laksana pressindo. 2010). hlm 23.

Peran serta masyarakat dalam hal perencanaan dan pengawasan APBD sangat diperlukan untuk menentukan arah kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah daerah dalam mengelola APBD. Dengan melibatkan masyarakat dalam penyusunan APBD dapat dijadikan pertimbangan dalam penentuan alokasi anggaran yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sedangkan dalam hal pengawasan APBD, masyarakat dapat mengetahui secara jelas sejauh mana perkembangan dalam hal pelaksanaan APBD dan juga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja dari pemerintah daerah dalam mengelola APBD.

Pengelolaan keuangan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi diatur secara mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006³ pasal 22 ayat 1 yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi daerah, pemerintah daerah hanya menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah, yang komponen-komponenya tertuang dalam struktur APBD yang terdiri dari;

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan

1. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi kaitas dana, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembiayaan kembali oleh daerah.

2. Pembiayaan Daerah

³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Penyelenggaraan pemerintah daerah tentang pengelolaan keuangan daerah perlu adanya pengawasan baik itu dari instansi terkait maupun dari masyarakat. Karena masalah pengelolaan keuangan daerah sangat berpengaruh terhadap tatanan pemerintahan yang bersifat partisipatif terhadap hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat⁴. Karena Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Negara yang Demokratis menghendaki adanya Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan Pemerintahan agar dalam Pengelolaannya tidak hanya melibatkan instansi terkait, akan tetapi harus adanya peran serta masyarakat dalam pengawasan keuangan Daerah.

Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran adalah hak masyarakat. Hak ini terkait dengan prinsip partisipasi yakni masyarakat harus diberdayakan, diberi kesempatan, dan diikutsertakan untuk berperan mulai dari tahap perencanaan, implementasi, dan pengawasan. Partisipasi bukan hanya berupa kehadiran masyarakat atau perwakilan masyarakat di dalam kegiatan-kegiatan seremonial perencanaan. Partisipasi seharusnya berwujud aspirasi, akses, dan kontrol. Dengan demikian masyarakat mempunyai kesempatan dalam mempengaruhi dan mewarnai keputusan yang diambil oleh pemerintah berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran pembangunan.

Masyarakat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan retribusi maka sudah semestinya masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan dan pengawasan APBD. Hal ini diperkuat dengan adanya Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang

⁴ Soekarwo. “*hukum pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip good financial govern.* (Surabaya: Airlangga University press. 2005). hlm 2.

Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional yang memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam proses perencanaan penganggaran.

Penganggaran di pemerintahan daerah di Indonesia dikenal dengan penganggaran partisipatif, yaitu dengan melibatkan masyarakat secara langsung melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). pada prinsipnya mekanisme ini bertujuan untuk menjaring dan mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang dapat diatasi dengan kewenangan urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur dengan baik dan hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan (atau pendapatan) dimasa yang akan datang, umumnya disusun untuk satu tahun.

Di samping itu anggaran merupakan alat kontrol atau pengawasan terhadap pengeluaran maupun pendapatan di masa yang akan datang. Sebagai instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah, Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menduduki posisi sentral (central position) dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah. Pada hakekatnya, anggaran daerah merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan dari otonomi daerah itu sendiri.

Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran

hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah.

Pemberian kesempatan terhadap masyarakat untuk ikut serta dalam penyusunan dan pengawasan APBD diharapkan mampu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu dengan adanya peran serta masyarakat dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah maka otonomi ini dititik beratkan pada daerah kabupaten atau kota karena daerah kabupaten atau kota berhubungan langsung dengan masyarakat.

Berdasarkan arah dan kebijaksanaan umum APBD, Pemerintah daerah menetapkan strategi dan prioritas APBD dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan keuangan daerah guna mempersiapkan rancangan APBD yang partisipatif⁵. Penerapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kebanyakan hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan menciptakan berbagai peraturan daerah yang menekankan kepentingan ekonomi daripada kepentingan pelayanan publik⁶. Oleh karena itu misi dari pengelolaan keuangan daerah harus menekankan pada tiga aspek pelayanan masyarakat, yaitu pelayanan administrasi, kebutuhan dasar dan infrastruktur. Penakanan ini tidak hanya pada besarnya proporsi alokasi anggaran, akan tetapi luasnya manfaat dan besarnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan anggaran daerah.

⁵ Akmal Boedianto. *Op-cit.* Hlm 23

⁶ Muhammad Fauzan. “ *hukum pemerintahan daerah, kajian tentang keuangan pusat dan daerah*”. (Yogyakarta: UII Press. 2006). hlm 47.

Keuntungan adanya keterlibatan publik dalam perencanaan hingga evaluasi APBD adalah meningkatkan kualitas perencanaan dan alokasi sumber daya demi efisiensi penggunaan sumber daya yang terbatas. Selain itu, memperkuat proses demokrasi dan meningkatkan rasa saling percaya. Semuanya ini hanya terjadi apabila ada kemauan politik dari pemerintah dan wakil rakyat. Perjuangan untuk terlibat dalam proses anggaran bukanlah upaya yang mudah apalagi kultur birokrasi dan politis kita masih cukup rigid pada hal-hal ini. Namun, tidak mesti ada kata menyerah. Karena APBD adalah hak rakyat, maka sudah saatnya rakyat harus terlibat dalam seluruh proses anggaran. Lembaga pemberdayaan masyarakat sudah saatnya melakukan advokasi dan studi yang terfokus pada politik anggaran. Karena apa artinya pemberdayaan jika masyarakat tidak sanggup memberdayakan diri sendiri untuk mengontrol apa yang menjadi haknya yakni APBD.

Pengaturan mengenai APBD perlu adanya mekanisme pertanggungjawaban anggaran antara Kepala Daerah dengan DPRD agar tidak terjadi ketimpangan dalam menjalankan peran dan fungsinya masing-masing. Pemerintah daerah dan DPRD harus saling bekerja sama merumuskan kebijakan untuk mensejahterakan masyarakat dengan membuka ruang bagi masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan anggaran daerah.

penyusunan dan pengawasan APBD menjadi sangat penting untuk dicermati, karena dapat dijadikan sebagai penilaian terhadap pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Adanya peran serta masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan anggaran daerah merupakan bentuk pelaksanaan demokratisasi yang ada di daerah dalam hal penganggaran.

Dari penjelasan latar belakang di atas, kita dapat mengetahui bahwa pemerintah daerah harus berperan aktif dalam memberikan ruang terhadap masyarakat agar dapat terjun langsung

dalam proses perencanaan dan pengawasan APBD. Maka dari itu pemerintah daerah diharapkan mampu untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan dapat mensejahterakan masyarakatnya. Dengan berbagai persoalan yang ada, maka ada beberapa hal yang menjadi masalah utama dalam penulisan ini untuk dijadikan penelitian sebagai bahan skripsi dengan judul “ Analisis Yuridis Peran Serta Masyarakat Dalam Penyusunan Dan Pengawasan APBD”

a. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peran serta masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan?
2. Bagaimanakah peran Pemerintah Daerah untuk melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan APBD ?

b. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui upaya masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan.
2. Untuk menganalisis pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam memberikan ruang terhadap masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan APBD.

c. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Sebagai salah satu media untuk memperdalam ilmu akademik yang telah di peroleh dari bangku perkuliahan, serta memahami lebih dalam penerapan ilmu pengetahuan pada tataran teori dan aplikasinya yang ada didalam pemerintahan daerah.

2. Manfaat praktis

1. Sebagai sarana untuk memperdalam ilmu tentang perencanaan dan pengawasan APBD yang telah diperoleh dari perkuliahan.

2. Sebagai referensi bagi penulis atau pihak lain yang tertarik dengan kajian mengenai proses perencanaan dan pengawasan APBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

d. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam penulisan ini, Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini yaitu menggunakan metode penelitian Normatif. Yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistematis terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan, dan bahkan memperkirakan perkembangan mandatang.⁷

2. Pendekatan penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu;

1. Pendekatan *statutes approach*, yaitu yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditngani.
2. Pendekatan *historical approach*, yaitu dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan dasar yang akan dijadikan acuan ataupun rujukan dalam penulisan skripsi ini. Adapun yang menjadi bahan hukum yang di gunakan dalam penulisa skripsi ini meliputi 3 (tiga) bagin , yaitu;

⁷ Peter Mahmud Marzuki. “ *Penelitian Hukum*”. Cetakan kedua (Jakarta: kencana, 2008). Hlm. 29.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan (regulasi). Dalam penulisan skripsi ini bahan hukum primer yang digunakan adalah;

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia
2. Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
3. Undang-undang No 25 tahun 2004 tentang Pedoman Perencanaan dan Pembangunan Nasional
4. Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
5. Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang peraturan pembentukan peraturan daerah
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah
7. Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Peraturan Pemerintah No 40 tahun 2006 tentang tata cara penyusunan Rencana Pembangunan Nasional

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari referensi buku-buku hukum dan termasuk tesis, skripsi, dan desertasi hukum serta jurnal hukum⁸. Penggunaan bahan hukum sekunder untuk memberikan petunjuk terhadap bahan-bahan yang diperlukan dalam penulisan kripsi ini.

3. Bahan Hukum Tersier

⁸ Johny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*. (Malang: Bayu Media Pubhlising. 2006). hlm. 155.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁹. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan terdiri dari 4 (empat) bab.

Bab I, pendahuluan yang merupakan suatu pengantar dalam penelitian yang memuat latar belakang permasalahan, rumusan masalah yang akan dibahas, tujuan dari penelitian dan juga mengenai metode penelitian yang digunakan serta adanya sistematika dalam penulisan.

Bab II, berisikan mengenai tinjauan pustaka mengenai pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) partisipatif.

Bab III, hasil dan pembahasan, yakni memuat uraian analisis terhadap rumusan masalah yaitu, landasan yuridis peran masyarakat dalam musrenbang, dan peran pemerintah daerah untuk memberikan ruang kepada masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan APBD.

Bab IV, adalah penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan pembahasan dari hasil penelitian, sedangkan saran adalah masukan penulis yang dapat menjadi rekomendasi untuk kesempurnaan skripsi.

⁹ *Ibid* . hlm 37