

ANALISIS PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT DALAM ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN KUTAI  
KARTANEGARA  
TAHUN ANGGARAN 2012

**Zulkifi**

Program studi Ilmu administrasi Negara  
Fisipol Universitas Kutai Kartanegara

**Abstrak**

*Artikel ini menyoroti bagaimana masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutan mereka untuk diprogramkan dan dianggarkan dalam APBD. Artinya bagi Pemerintah daerah dan DPRD memiliki peluang yang luas untuk mendengar, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk merumuskan program-program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Adapun pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Selanjutnya agar mendapatkan hasil penelitian yang memiliki bobot yang tinggi, maka penelitian ini akan dilakukan dengan jalan mengidentifikasi dimensi-dimensi yang cukup berpengaruh dan relevan untuk dapat diperhatikan dan fakta yang ditemukan di lapangan diberikan penafsiran. Dalam penelitian ini tidak hanya terbatas pada pengumpulan dan penafsiran data saja, akan tetapi juga meliputi analisis dan interpretasi data yang diperoleh nantinya di lapangan. Dalam penelitian ini, digunakan analisis data kualitatif dengan prosedur "reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan atau verifikasi*

**Kata Kunci :** Aspirasi, Masyarakat, dan APBD

**PENDAHULUAN**

Pembangunan merupakan suatu konsep yang berputar di sekitar partisipasi. Tema ini mengimplementasikan proses fasilitasi masyarakat agar mereka mampu memahami realitas lingkungannya, memikirkan faktor-faktor yang membentuk lingkungan, dan bertindak untuk mendorong perubahan demi perbaikan keadaan, ( Gajyanke : 1996 ; 27 )

Tema pokok yang terkait dengan pembangunan adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal tersebut dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya, yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema yang ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat ( Mariana : 2006 ; 6 )

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan tersebut maka banyak aspek atau hal-hal yang harus diperhatikan, diantaranya adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah keterlibatan masyarakat secara utuh dalam semua proses pembangunan. Partisipasi masyarakat menjadi kondisi dan kebutuhannya. Selain itu, masyarakat akan lebih mempercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dan tumbuhnya rasa memiliki yang tinggi untuk ikut mengawasi jalannya suatu pembangunan, sehingga pembangunan yang dilakukan lebih *efektif* dan *efisien*.

Dalam upaya untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pemerintah melalui Musrenbang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN/RPJMD), serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/ 2007-050/264.A/SJ, tanggal 16 Januari 2011 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2012. Kedua peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinergitas pembangunan, antar (stakeholders) pemangku kepentingan.

Dalam pelaksanaannya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan hanya sebatas pada pengusulan program/kegiatan semata yang dilakukan melalui musyawarah di tingkat Desa dan kemudian disampaikan pada forum di tingkat Kecamatan (Musrenbang Kecamatan). Pada tahapan berikutnya seringkali program kegiatan yang menjadi usulan masyarakat (*bottom-up*) hilang digantikan dengan program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau program/kegiatan legislative yang bersifat teknokratis, politis dan *top-down*.

Memang benar, pemerintah kabupaten telah melibatkan masyarakat desa melalui forum Musrenbangdes (Musyawarah Rencana Pembangunan Desa) yang selanjutnya akan dirumuskan kembali melalui Musrenbang Kecamatan. Akan tetapi hal tersebut hanya sebatas “formalitas” atau sebagai alat legitimasi suatu perencanaan yang melibatkan rakyat. Karena pada umumnya, setelah masuk ke pemerintah Kabupaten (Dinas/Satker), aspirasi masyarakat seringkali dipangkas. Bahkan sering diganti dengan proyek hasil perselingkuhan antara anggota DPRD tertentu dengan pihak eksekutif. Akibatnya isi APBD pun lebih banyak kepentingan penguasa daripada kepentingan masyarakat. Sehingga, meskipun programnya baik tetapi sering tidak ketemu dengan asas manfaat karena tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, sehingga sering kita jumpai masyarakat kurang peduli dalam mendukung program ini maupun memeliharanya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya bersumber dari uang rakyat. Karenanya, kepentingan rakyat haruslah menjadi prioritas utama dalam penganggarannya dan tentunya bukan untuk kepentingan elit. Dengan demikian maka pembangunan sebagai *continuously process* akan dapat berjalan dengan baik serta manfaat pembangunan betul-betul dapat dirasakan masyarakat, jika proses hasil-hasil Musrenbang dilakukan secara benar dan direalisasikan dengan benar pula dalam APBD.

Beberapa keluhan masyarakat mengenai aspirasi yang tidak terealisasi tergambar langsung dan tidak langsung salah satu dalam observasi penulis menangkap langsung beberapa keluhan tentang tidak terealisasinya usulan yang mereka ajukan. Hal ini juga senada diungkapkan oleh Bappeda yang sering kali menerima keluhan dari masyarakat tentang usulan mereka yang tidak pernah terealisasi dalam APBD.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar usulan masyarakat yang masuk dalam APBD Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2012 dan juga untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi besar kecilnya penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2012

## KERANGKA DASAR TEORI

### 2.1 Konsep Pembangunan

Katz dalam Abidin (2008 ; 21 -22) mengartikan pembangunan sebagai “*dynamic change of a whole society form one state of national being ti another, with the connotation that the state is preferable*”. Dalam konsep ini, ada empat aspek yang perlu dicatat. Pertama, pembangunan adalah perubahan yang bersifat dinamis (*a dynamic change*). Kedua, perubahan tidak hanya terjadi pada sekelompok orang atau sesuatu wilayah saja, tetapi berlangsung secara bertahap, dari satu keadaan lama ke keadaan yang baru. Keempat, keadaan yang baru lebih disukai daripada keadaan sebelumnya.

Menurut Cahyono (2006 :1) pembanguna partisipatif adalah pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai subjek atas program pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan mereka sendiri. Pelibatan masyarakat mulai dari tahap perencanaan-pelaksanaan-monitoring-evaluasi. Selain itu pengerahan massa diperlukan jika program berupa padat karya.

Menurut Sofjan Assauri (2003:210) Kualitas adalah faktor-faktor yang terdapat dalam suatu barang atau hasil yang menyebabkan barang atau hasil tersebut sesuai dengan tujuan untuk apa barang atau hasil itu dimaksudkan atau dibutuhkan

### 2.2 Konsep Partisipasi

Mubyarto dalam Rahayu (2008 ; 6) mendefinisikan partisipasi sebagai ketersediaan membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.

Menurut Ali, 2007 : 86: Keterlibatan masyarakat secara aktif, meski disadari merupakan elemen kunci dalam pembangunan, dipengaruhi oleh kondisi kontekstual tempat program pembangunan dilaksanakan. Terlebih lagi, partisipasi juga beragam menurut kondisi dasar (*nature*) proyek pembangunan. Di sejumlah Negara besar, partisipasi masyarakat dalam pembangunan terjabar pada sebuah rangkaian jajaran dari partisipasi tingkat tinggi sampai partisipasi nominal. Keragaman ini tergantung pada banyak faktor, termasuk model pembangunan, gaya manajemen, tingkat pemberdayaan, dan konteks sosio-kultural suatu masyarakat. Kemauan politik pihak pelaksana (*implementator*) program guna mendulang partisipasi dan potensi kelompok sasaran agar berpartisipasi juga merupakan faktor penentu

Menurut Gajayanke, 2007 : 27 Pemberdayaan merupakan suatu konsep yang berputar disekitar partisipasi. Tema ini mengimplikasikan proses fasilitasi masyarakat agar mereka mampu memahami realitas lingkungannya, memikirkan faktor-faktor yang membentuk lingkungan, dan bertindak untuk mendorong perubahan demi perbaikan keadaan.

### 2.3 Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Slamet (2003 : 8) menyatakan bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Hal senada juga di ungkapkan Adisasmita (2006 : 34) bahwa partisipasi anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat local.

Bryant dan White menyatakan bahwa partisipasi masyarakat didorong melalui (1) proyek pembangunan bagi masyarakat desa yang dirancang sederhana dan mudah dikelola oleh

masyarakat (2) organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat (3) peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan

Rahayu, 2008 :6 Melalui wadah partisipasi tersebut anggota kelompok akan saling belajar melalui pendekatan “*learning by doing*” menuju pada tujuan peningkatan kualitas hidup yang lebih baik. Yang terjadi adalah adanya perubahan pengetahuan, keterampilan maupun sikap yang merupakan potensi untuk pembangunan

Menurut Adi (2008 ; 110) partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah, pengidentifikasian potensi yang ada dimasyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan alternatif, solusi penanganan masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan juga keterlibatan masyarakat dalam proses **mengevaluasi perubahan yang terjadi**. Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai tahap perubahan ini akan membuat masyarakat menjadi lebih berdaya dan dapat semakin memiliki ketahanan dalam menghadapi perubahan. Sebaliknya, bila masyarakat tidak dilibatkan dalam berbagai tahap perubahan dan hanya bersikap pasif dalam setiap perubahan yang direncanakan oleh pelaku perubahan (misalnya, pihak lembaga pemerintah, LSM maupun sector swasta), masyarakat cenderung akan menjadi lebih *dependent* (tergantung) pada pelaku perubahan. Bila hal ini terjadi secara terus menerus, maka ketergantungan masyarakat pada pelaku perubahan akan menjadi semakin meningkat

#### **2.4 Aspirasi Masyarakat dalam APBD**

Menurut Suharto 2006 ; Masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan sama atau menyatu satu sama lain karena mereka saling berbagi identitas, kepentingan-kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya satu tempat yang sama.

Menurut Miriam Budiarjo (2005 : 87) mengutip pendapat Harold J. Laski, bahwa masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai **terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama** (*a society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants*).

Menurut Amiruddin, 2003 ;3 Secara defenitif, konsep aspirasi mengandung dua pengertian, aspirasi ditingkat ide dan aspirasi ditingkat peran structural. Di tingkat ide, konsep aspirasi berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat mana pun. Ditingkat peran dalam struktur, adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan.

Dari penjelasan diatas, menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutanannya untuk diprogramkan dan dianggarkan dalam APBD, serta adanya peluang yang luas bagi Pemda dan DPRD untuk mendengar, menghimpun, dan memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk menjadi program-program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat

#### **2.5 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).**

Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Kebijakan suatu pemerintah membutuhkan sumber daya berupa alokasi anggaran yang tertuang dalam APBD. Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang kemudian diganti dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD adalah rencana keuangan Tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Menurut Nazaruddin (2005 ; 1) APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan yang ditetapkan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan system perencanaan yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitan/benang merahnya dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu sangat penting bagi pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan public dalam memahami sistematika dalam perencanaan yang bermuara pada anggaran. Dari sisi aturan, maka mekanisme penyusunan anggaran khususnya APBD diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomo 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No 13 tahu 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No 59 tahun 2007 Perubahan Atas Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **Metode Penelitian**

### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang diambil oleh peneliti ini termasuk jenis penelitian deskriptif kualitatif, dimana penelitian ini lebih menekankan pada pengungkapan makna dan proses yang merupakan hal yang emosional, latar belakang alami (*natural setting*) digunakan sebagai sumber data langsung dan peneliti sendiri sebagai instrumen kunci (Lincoln dan Guba, 1985). Pertimbangan lain dalam penelitian yang bersifat kualitatif adalah bahwa penelitian ini akan lebih peka terhadap informasi yang bersifat kualitatif deskriptif dengan cara relatif berusaha mempertahankan keutuhan dari obyek yang diteliti. Dengan demikian, melalui jenis penelitian ini maka dapat dijelaskan secara terperinci jalan cerita kronologis, sehingga hasil akhirnya bisa memberikan rekomendasi kepada Lembaga atau instansi terkait.

Penelitian deskriptif terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah dan keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta (*fact finding*). Hasil penelitian ditekankan pada pemberian gambaran secara obyektif tentang keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diselidiki (Nawawi, 1989).

### **3.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Alasan pemilihan lokasi di Kabupaten Kutai Kartanegara di karenakan kedekatan peneliti dengan objek penelitian, di sisi lain kabupaten ini memiliki APBD yang sangat besar tetapi belum mampu menurunkan angka kemiskinan dan perbaikan pembangunan infrastruktur yang ada di kabupaten Kutai Kartanegara. Alasan lain untuk memilih Kabupaten Kutai Kartanegara sebagai lokasi penelitian, dikarenakan Kabupaten Kutai Kartanegara/Tenggarong merupakan tempat peneliti tinggal/berdomisili, sehingga memudahkan dalam pengumpulan data.

### **3.3 Sumber Data**

Lofland and Lofland (dalam Moleong, 1994:112) menegaskan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan

seperti dokumen dan photo dan data statistik. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Bogdan Taylor ( 1993 ) bahwa sumber data dari penelitian kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pada kesempatan lain Yin ( 1997 ) mengemukakan bahwa bukti-bukti bagi studi kasus dapat datang dari enam sumber, yaitu : dokumen, rekaman arsip, wawancara, observasi langsung, observasi pameran serta perangkat fisik. Selanjutnya sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Informasi, sebagai sumber utama dipilih secara purposif ( purposive sampling ). Pemilihan informasi ini didasarkan atas pertimbangan pada subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan bersedia memberikan data. Informasi yang selanjutnya didasarkan kepada informasi awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informasi ini diminta pula untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan seterusnya. Cara ini lazim disebut dengan “snowball sampling” yang dilakukan secara serial atau berurutan sampai tingkat kejenuhan. Sebagai mana yang dijelaskan pada Lincoln dan Guba ( dalam Firman, 1997 : 34 ) : tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan suatu sample dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijaring dan dianalisis; setiap satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya kesenjangan informasi yang ditemui
2. Peristiwa : peristiwa dalam penelitian ini mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan masalah atau fokus penelitian. Peristiwa-peristiwa yang diobservasi dikemukakan dalam tehnik pengumpulan data.
3. Dokumen : dokumen yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian ini ialah berupa peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah serta kontrol terhadap implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi :
  1. Data Primer, yaitu data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya, melalui wawancara.
  2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis.

### **3.4 Teknik Pengumpulan Data.**

Data yang dikumpulkan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang langsung dikumpulkan pada saat melaksanakan penelitian di lapangan berupa wawancara, pengamatan langsung (Observasi) melalui komunikasi yang tidak secara langsung tentang pokok masalah. Sedangkan data sekunder adalah data yang merupakan hasil pengumpulan orang atau instansi dalam bentuk publikasi, laporan, dokumen, dan buku-buku lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

Data primer berasal dari informan. Informan yang dipilih yaitu : Dinas Pekerjaan Umum (2 orang), Dinas Pendidikan (1 orang), Dinas kesehatan (1 orang), Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikulura (1 orang), Dinas Kehutanan dan Perkebunan (1 orang), Dinas Kelautan dan Perikanan (1 orang); TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), yang terdiri dari Bappeda (3 orang) dan Dispenda (3 orang); dan unsur Panitia Anggaran DPRD (4 orang).

Data sekunder diambil dari beberapa dokumen atau catatan yang berasal dari instansi yang terkait, hasil penelitian sejenis maupun publikasi buku-buku yang menunjang pembahasan penelitian.

### 3.5 Fokus Penelitian

Fokus dalam penelitian kualitatif berkaitan erat dengan rumusan masalah, dimana masalah penelitian dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian. Dalam hal ini fokus penelitian dapat berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan masalah penelitian di lapangan. Hal tersebut sesuai dengan sifat pendekatan kualitatif yang lentur, yang mengikuti pola pikir yang bersifat *empirical induktif*, dimana segala sesuatu dalam penelitian ini ditentukan dari hasil akhir pengumpulan data yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya di lapangan (Moleong, 1990 : 62-63).

Sesuai dengan perumusan masalah pada bab pendahuluan, maka fokus penelitian dapat dirinci sebagai berikut :

- a) Musrenbang Kabupaten Kutai Kartanegara.
- b) Program kerja SKPD yang tertuang dalam APBD dalam satu tahun anggaran
- c) Faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD

### 3.6 Teknik Analisis Data

Untuk penelitian tentang Analisis penyerapan aspirasi masyarakat dalam anggaran pendapatan daerah Kabupaten Kutai Kartanegara tahun anggaran 2012 ini, teknis analisis data yang akan digunakan adalah analisis data dengan menggunakan model *interactive model of analysis*. Pada model analisis interaktif ini peneliti bergerak pada empat komponen, yaitu pengumpulan data, data reduksi (*reduction data*), data display dan *concluding drawing*, yaitu terdiri dari tahap penyisiran dan verifikasi (Milles dan Huberman, 1992 : 15-20).

## HASIL PENELITIAN

### 4.1 Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam APBD Kabupaten Kutai Kartanegara

Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Kutai Kartanegara pada Tahun Anggaran 2012 adalah undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional, dan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang merupakan revisi dari undang-undang nomor 22 tahun 1999. Peraturan pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang mana dalam peraturan tersebut mengisyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

Dengan partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana atau program pembangunan yang disusun itu adalah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat, berarti dalam penyusunan rencana/program pembangunan

dilakukan penentuan prioritas (urutan berdasarkan besar kecilnya tingkat kepentingan), dengan demikian pelaksanaan (implementasi) program pembangunan akan terlaksana pula secara efektif dan efisien.

#### **4.2 Indikator penyerapan aspirasi masyarakat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara**

Masyarakat dalam konteks pembangunan merupakan unsur utama, oleh sebab itu aspirasi masyarakat menjadi hal paling mendasar yang harus diserap agar pembangunan yang dilakukan menjadi lebih bermakna dan terarah. Tanpa adanya aspirasi masyarakat maka pembangunan akan bermakna ganda : *Pertama*, sebagai ajang tipu elit kepada masyarakat/ *Kedua*, sebagai perwujudan demokrasi palsu, sebab pembangunan tidak lebih sebagai gagasan dan kepentingan elit belaka.

Secara defenitif, konsep aspirasi mengandung dua pengertian, aspirasi ditingkat ide dan aspirasi ditingkat peran structural. Di tingkat ide, konsep aspirasi berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat mana pun. Ditingkat peran dalam struktur, adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan (Amiruddin, 2003 ;3) dan apabila mengacu pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 dan Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur pengelolaan keuangan Negara dan daerah, Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 mengatur perencanaan dan penganggaran di daerah, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengembalian keputusan anggaran. Sehubungan dengan hal tersebut, maka indikator yang digunakan dalam penelitian ini yakni merujuk kepada, hasil musrenbang kabupaten kutai kartanegara, program kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penyerapan aspirasi masyarakat di APBD

##### **1. Musrenbang Kabupaten Kutai Kartanegara.**

Ditetapkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat 2), dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun), serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bab VII pasal 150 bahwa daerah wajib memiliki dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, maka proses perencanaan memerlukan keterlibatan masyarakat, diantaranya melalui konsultasi publik atau musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musrenbang merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk menghasilkan kesepakatan perencanaan pembangunan di daerah yang bersangkutan sesuai tingkatan wilayahnya. Penyelenggaraan musrenbang meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program/kegiatan, formulasi kesepakatan musyawarah dan kegiatan pasca musrenbang. Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mengatur tujuan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Musrenbang. Dalam pelaksanaannya, kegiatan Musrenbang



diadakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan terakhir dirumuskan ditingkat nasional. Pada tingkat desa/kelurahan, Musrenbang bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang prioritas program SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang akan dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan ADD (Alokasi Dana Desa), serta memilih wakil-wakil dari pemerintah dan masyarakat yang akan mengikuti Musrenbang tingkat kecamatan. Musrenbang Kabupaten bertujuan untuk melakukan sinkronisasi antara usulan masyarakat dari hasil Musrenbang Kecamatan yang dilakukan pada tanggal 21 s/d 30 Maret 2011 di masing-masing kecamatan dengan Renja SKPD dan penentuan skala prioritas dari setiap kegiatan. Berdasarkan hasil musrenbang yang dilaksanakan pada tanggal 21 s/d 30 maret 2011 yang dilaksanakan pada 10 kecamatan dikabupaten kutai kertanegara, dapat diperoleh kesimpulan bahwa usulan yang diajukan oleh masyarakat dalam bidang ekonomi menduduki peringkat pertama sebanyak 374 usulan atau sekitar 39% dari total keseluruhan usulan yang diajukan oleh masyarakat melalui musrenbangdes, jumlah ini dipengaruhi oleh masih besarnya peluang dan keinginan masyarakat local untuk melakukan kegiatan usaha mandiri yang bisa dilakukan oleh masyarakat khususnya dalam hal budidaya perikanan dan peternakan yang mana bagi masyarakat kegiatan usaha mandiri ini mampu memperbaiki kualitas dan tingkat kehidupan mereka dan beberapa daerah/kecamatan yang memiliki potensi tersebut diantara kecamatan Kota Bangun, Muara Muntai, Muara wis dan Kenohan dan untuk Kecamatan kembang Janggut memiliki potensi yang besar untuk mengembangkan peternakan dalam skala besar yang jika dimaksimalkan akan memberikan dampak yang sangat baik terhadap pertumbuhan ekonomi masyarakat sekitar.

## **2. Program Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)**

Terbitnya Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah memberi kejelasan hukum dan arah tindakan dalam proses perumusan perencanaan pembangunan, karena sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, baru kali inilah perencanaan pembangunan nasional dituangkan dalam bentuk Undang-undang. Dalam Undang-undang tersebut, dokumen perencanaan pembangunan nasional terdiri dari perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 (dua puluh) tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 (lima) tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun. Tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sangat penting artinya dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Salah satu dokumen perencanaan daerah yang secara eksplisit berisi tugas pokok dan fungsi SKPD adalah Rencana Strategis SKPD. Rencana Strategis (Renstra) yang disusun oleh SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD tersebut. Di satu sisi, keberadaan tugas dan fungsi tersebut bermanfaat sebagai panduan bagi SKPD. Namun di sisi lain, SKPD juga perlu melakukan inovasi-inovasi sehingga mampu mengikuti tuntutan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Tugas pokok dan fungsi SKPD sangat penting artinya dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Salah satu dokumen perencanaan daerah yang secara eksplisit berisi tugas pokok dan fungsi SKPD adalah Rencana Strategi SKPD. Rencana

Strategis (Renstra) yang disusun oleh SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD tersebut.

### **3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam APBD Kabupaten Kutai Kartanegara**

Berdasarkan hasil analisis terhadap penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD pada 8 SKPD maka dapat dijelaskan bahwa tingkat penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2012 dipengaruhi oleh factor-faktor sebagai berikut :

#### **a. Anggaran yang dimiliki.**

Tingkat ketersediaan dana dalam APBD atau anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah merupakan factor utama yang mempengaruhi tingkat penyerapan aspirasi masyarakat. Jumlah kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat selalu berbanding terbalik dengan anggaran yang tersedia. Jika dilihat dari anggaran yang dimiliki oleh Kabupaten Kutai Kartanegara dalam 5 tahun terakhir memang sangat besar, tetapi hal ini akan menjadi sangat tidak berimbang dengan letak geografis kabupaten kutai kartanegara, mengingat luasan kabupaten ini sangat besar, sehingga di butuhkan dana yang sangat besar pula untuk pembangunan infrastruktur di kabupaten ini. Kondisi ini tentu akan terus meningkat hingga dimasa yang akan datang, mengingat tingkat kebutuhan masyarakat yang terus meningkat. Oleh sebab itu diperlukannya sinkronisasi antara rencan pembangunan pemerintah daerah yang tertuang dalam RPJMD dan Renja SKPD dengan kebutuhan masyarakat melalui forum perencanaan pembangunan seperti musrenbang dan forum SKPD. Masyarakat juga diharapkan lebih cerdas dalam membuat usulan kegiatan dengan benar-benar memperhatikan tingkat prioritas dan urgensi suatu kegiatan. Hal ini tentu dapat dilakukan apabila adanya kerjasama yang baik antara masyarakat dengan para stakeholder di tingkat kabupaten (eksekutif dan legislatif) untuk membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat. System anggaran berbasis kinerja yang dicanangkan oleh pemerintah puast merupakan salah satu cara untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang di hadapi dalam APBD. Dengan penganggaran berbasis kinerja setiap kegiatan yang diusulkan dalam APBD harus benar-benar memiliki dasar yang kuat, baik input, output, maupun sasaran yang ingin dicapai dari suatu kegiatan. Dengan demikian tidak terjadi pemborosan terhadap salah satu kegiatan. Intinya adalah penghematan anggaran agar semakin besar aspirasi masyarakat yang dapat diserap

#### **b. Kepentingan Politik**

APBD seringkali menjadi ajang pertarungan politik, baik elit di tingkat desa maupun tingkat kabupaten (Eksekutif dan Legislatif). Dari hasil wawancara dengan narasumber dari SKPD menyatakan bahwa banyak dari kegiatan-kegiatan yang diusulkan dalam APBD merupakan kegiatan titipan dari pihak-pihak tertentu yang sudah pasti bukan merupakan hasil dari penyerapan aspirasi masyarakat dalam musrenbang. Intervensi politik memang bukan lagi rahasia umum. Dengan dalih untuk kepentingan masyarakat, berbagai pihak seringkali dengan kekuasaan yang dimilikinya memaksakan suatu kegiatan untuk dimasukkan kedalam APBD. Hilangnya usulan masyarakat berdasarkan hasil musrenbang tidak hanya terjadi pada proses pengusulan RAPBD, tetapi juga pada saat pembahasan dilakukan. Penambahan kegiatan dalam proses pembahasan RAPBD inilah yang seringkali membuat rendahnya kualitas dari APBD dan proses pengesahan APBD menjadi terlambat. Bagaiman tidak, kegiatan yang diusulkan

pada proses penambahan RAPBD pada umumnya adalah kegiatan yang bersifat fisik (jalan, jembatan, parit, bangunan sekolah, gedung perkantoran dll). Setiap kegiatan fisik tentu memerlukan ukuran yang jelas dan dapat ditetapkan anggarannya sesuai dengan standarisasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Namun kegiatan yang diusulkan tidak pernah menyertakan hal tersebut, bahkan terkadang ada kegiatan yang lokasinya saja belum pasti. Dampak dari intervensi politik sangat beragam apabila tidak dipenuhi, dari mulai pencopotan jabatan (mutasi bahkan non job) menjadi pertarungan terhadap penolakan dari usulan yang diajukan oleh elit tertentu, bahkan sampai pada keterlambatan pengesahan RAPBD menjadi APBD.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

#### 1.1 Kualitas Usulan

Keterlibatan masyarakat yang rendah dalam setiap proses pembangunan sebagai dampak dari apatisme terhadap pemerintah ketidaktahuan akan perannya dalam pembuatan keputusan, dan rendahnya tingkat pendidikan serta kurangnya informasi yang dimiliki menyebabkan kualitas program/kegiatan yang diusulkan sangat rendah.

Akibatnya, masyarakat melalui perangkat desa berlomba-lomba untuk membuat usulan program/kegiatan sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan tingkat kebutuhan program/kegiatan tersebut. Selain itu, kecenderungan masyarakat untuk mengusulkan kegiatan-kegiatan yang bersifat fisik (infrastruktur) dari pada kegiatan-kegiatan pemberdayaan ekonomi juga menyebabkan kurangnya aspirasi mereka dapat diserap dalam APBD

#### 2.1 Tingkat Kepentingan (Urgensi)

Prioritas suatu kegiatan biasanya ditentukan oleh seberapa besar tingkat kebutuhan dan kepentingannya. Pada rentang waktu dari hasil penyusunan musrenbang ke proses penyusunan **RAPBD hingga penetapan APBD dan APBD Perubahan biasanya dapat mempengaruhi** prioritas dari usulan yang telah ditetapkan dalam musrenbang. Dalam rentang waktu tersebut banyak hal bisa terjadi, seperti rusaknya infrastruktur akibat bencana alam ataupun aturan-aturan, adanya aturan-aturan dari Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat mengharuskan pengalokasian dana pada pos-pos tertentu. Hal ini akan menyebabkan pergeseran-pergeseran bahkan dihapuskannya suatu kegiatan yang dianggap belum benar-benar urgen walaupun kegiatan-kegiatan tersebut sudah disepakati sebelumnya dalam musrenbang

### Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka peneliti mencoba memberika saran agar pada masa yang akan datang Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara lebih mengedepankan kegiatan dalam APBD berdasarkan usulan masyarakat terutama hasil yang diperoleh melalui Musrenbang, sebab masyarakat merupakan pihak yang lebih mengetahui dan memiliki informasi mengenai kondisi dan kebutuhannya dengan ini disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam hal anggaran hal utama yang harus di perhatikan adalah transparansi dan akuntabilitas anggaran, dengan cara APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi **secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber** pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan kemudian hal lain yang

- tak kalah penting adalah taat azas dengan cara membuat rencana pendapatan yang lebih terukur secara rasional terutama terhadap PAD serta penganggaran belanja yang sesuai dengan skala kebutuhan.
2. Dalam hal kepentingan politik hendaknya seluruh komponen terutama penguasa ditingkat kabupaten dan para anggota DPRD yang terhormat untuk menjadikan masyarakat sebagai orang yang harus dilayani bukan sebaliknya. Sebab tujuan utama dari pembangunan di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan konsep program Gerakan Pembangunan Rakyat Sejahtera atau yang sering disebut dengan GERBANG RAJA.
  3. Dalam kualitas usulan hendaknya pemerintah memberikan/membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat agar paham tentang program/kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah baik itu propinsi maupun kabupaten. Dan juga memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang bagaimana membuat usulan kegiatan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhannya, mengingat dana yang dialokasikan untuk kegiatan sosialiasasi maupun pengarahannya berasal dari SKPD terkait.
  4. Kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara diharapkan dimasa yang akan datang agar mampu dan berani untuk melaksanakan pembangunan yang benar-benar berdasarkan aspirasi masyarakat, dengan cara menyerap usulan masyarakat melalui musrenbang minimal 50% dari total kegiatan dalam APBD, sehingga pembangunan dari Rakyat, Oleh Rakyat, dan Untuk Rakyat benar-benar nyata di Kabupaten Kutai Kartanegara.

#### Daftar Pustaka

- Abidin,Zainal, Said, 2008. *Strategi kebijakan dalam pembangunan dan Ekonomi Politik*, Jakarta : Suara Bebas
- Adi,Rukminto,Isbandi,2008. *Intervensi Komuntas : Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ali, Madekhan 2007. *Orang Desa : Anak Tiri Perubahan*, Malang : Averroes Press.
- Budiarjo.Miriam, 2005. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama
- Gajayanake, Stanley, dan Jaya Gajayanake, 1996. *Community Empowerment*, Dekalb, Illionis : Northern Illionis University
- Hardjojo, Pradjasto, Antonio. Dkk, (2008). *Mendahulukan Si Miskin (Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat)*, Yogyakarta: LKiS
- Moeloeng, J, Lexy. (2004). *Metodology Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakrya.
- Mardiasmo. (2002) *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta ; Andi.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990. *Pembangunan masyarakat:mempersiapkan masyarakat tinggal landas*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Suharto, Edi, 2006. *Membangun masyarakat menberdayakan rakyat ; kajian strategis pembangunan kesejahteraan social dan pekerjaan social*, Bandung : Refika Aditama
- Slamet, M, 2003. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Bogor : IPB Press
- Siagian, Sondang, P. 1980, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta : Gunung Agung.

**B. Perundang-Undangan**

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 *Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintah Daerah.*

Undang-Undang No 25 Tahun 2004 *Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*

Undang-undang No 17 Tahun 2003 *Tentang Keuangan Negara*

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 *tentang pemerintah desa*

Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 *tentang pengelolaan Keuangan Daerah.*

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 *Tentang desa.*