

**IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE”  
DALAM PROSES PENYUSUNAN  
ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009  
DI KABUPATEN KARANGANYAR**



**OLEH:**

**KARMILA SARI SUKARNO**

**NIM : E 1105201**

**Diajukan guna melengkapi persyaratan untuk mencapai derajat Sarjana  
Dalam Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum  
Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA  
2009**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE”  
DALAM PROSES PENYUSUNAN  
ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009  
DI KABUPATEN KARANGANYAR**



**PENULISAN HUKUM  
(SKRIPSI)**

Oleh :

**KARMILA SARI SUKARNO**

**NIM : E 1105201**

Disetujui untuk Dipertahankan  
Dosen Pembimbing

**LEGO KARJOKO, S.H, M.H.**

**NIP. 196305191988031001**

**PENGESAHAN PENGUJI**  
**IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE”**  
**DALAM PROSES PENYUSUNAN**  
**ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009**  
**DI KABUPATEN KARANGANYAR**

Disusun Oleh :  
**KARMILA SARI SUKARNO**

**NIM : E 1105201**

**Telah diterima dan Dipertahankan di hadapan**  
**Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)**  
**Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta**

Pada :  
Hari :  
Tanggal :

**DEWAN PENGUJI**

1. **Wasis Suganda,S.H.,M.H.** : .....

Ketua

2. **Waluyo,S.H.,M.H.** : .....

Sekretaris

3. **Lego Karjoko,S.H.,M.H.** : .....

Anggota

Mengetahui

Dekan,

**MOHAMMAD JAMIN,S.H.,M.Hum.**

**NIP. 196109301986011001**

## **PERNYATAAN**

Dengn ini saya menyatakan bahwa penulisan hukum (skripsi) dengan judul **IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE” DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009 DI KABUPATEN KARANGANYAR** ini, adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi ataupun lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan , sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Surakarta, September 2009

**Karmila Sari Sukarno**

**NIM. E1105201**

## ABSTRAK

**Karmila Sari Sukarno, 2009. IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE” DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009 DI KABUPATEN KARANGANYAR (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar). Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta.**

Penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui apakah Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah menerapkan prinsip *Good Governance* dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, khususnya prinsip partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran secara efisien dan efektif (*Good Governance*) dalam proses penyusunannya.

Metode penelitian yang dipergunakan adalah metode normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan data digunakan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang terkait dengan masalah penelitian. Beberapa data dimintakan penjelasan kepada Kepala Daerah dan perangkat daerah Kabupaten Karanganyar. Untuk memperoleh jawaban permasalahan digunakan silogisme deduksi dan interpretasi. Peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dan konsep *Good Governance* khususnya pada prinsip transparansi dan partisipasi publik ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan proses penyusunan APBD tahun 2009 di Karanganyar sebagai premis minor, melalui silogisme deduksi diperoleh suatu kesimpulan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa : Pertama, APBD Karanganyar 2009 belum sepenuhnya menerapkan prinsip *Good Governance* khususnya keterlambatan waktu proses penyusunan APBD tahun 2009. Kedua, penerapan asas partisipatif pada proses penyusunan APBD tahun 2009 masih belum optimal, masyarakat memiliki ruang yang sangat minimalis dalam proses tersebut, sehingga prinsip partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran daerah hanya bersifat formalitas saja. Ketiga, bahwa penerapan prinsip transparansi anggaran telah dilakukan ,meskipun masih diperlukan peningkatan.

Kata kunci : *APBD, partisipasi, transparansi.*

## ABSTRACT

**Karmila Sari Sukarno, 2009. IMPLEMENTASI PRINSIP “GOOD GOVERNANCE” DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2009 DI KABUPATEN KARANGANYAR (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar). Fakultas Hukum Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta.**

Currently law research concern for conversent what regency government of Karanganyar duty. Already apply the principle of good governance in execute The authoriza and duty. Spesially the principle of society participation and transparancy budgetting in a effient manner and effective ( Good Governance ), in arranging of process. The research method that are used in normative method approach with ordinance/law and conceptual approach. Technical of data collection that are used in order to literature of document study concerning to primary law object, secondary and tertieri that concerned with reseach problem. Several files ask for explanation to the head district /major and the district force of Karanganyar regency. To obtain the answers that are used the syllogism, deduction and the interpretation.

The regulation of law about states finances and Good Governance concept put as major premise, while the process of Revenue and Expense Budgeting of Karanganyar 2009 as minor premise by mean of syllogism deducion a certain of conclusion.

The conclusion, first Revenue and Expense Budgeting of Karanganyar 2009 not yet stark apply the principles of Good Governance, specially delays compose Revenue and Expense Budgeting of Karanganyar 2009. Second, assembling the foundation of publick partipation composing process still not yet optimum, the society posses in very minimum space in that process, with the result of the society principles of participation in course of district finances composing only formatly characteristic. At last, that the assembling of finance transparancy already done although stell needfull for the escalation.

*Key note : APBD, participation of publick, transparancy.*

## **KATA PENGANTAR**

**Bismillahirrahmanirrahim**

**Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

Segala puji dan syukur penulis kehadiran Allah SWT, yang karena atas kepastian- Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Penulisan Hukum (skripsi) ini.

Penulisan Hukum (skripsi) ini dimaksudkan untuk memenuhi syarat kelulusan mata kuliah Penulisan Hukum (skripsi) dan juga syarat bagi setiap mahasiswa untuk menyelesaikan program Strata-1 di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Adapun judul Penulisan Hukum (skripsi) adalah IMPLEMENTASI “*GOOD GOVERNANCE*” DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH TAHUN 2008 DI KABUPATEN KARANGANYAR.

Walaupun terdapat kesulitan serta hambatan yang penulis harus hadapi ketika menyusun dan menyelesaikan laporan ini, namun berkat bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, akhirnya laporan ini dapat diselesaikan dengan baik. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih/doa kepada :

1. Allah SWT, Kebahagiaan sejati dan tujuan akhir pencarian hidup dan Nabi Muhammad SAW, sebagai pembuka dan penuntun jalan kebahagiaan sejatiku.
2. Bapak Mohammad Jamin, S.H., M.Hum, Dekan Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Bapak Hardjono, S.H., M.H., Ketua Program Non Reguler Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Lego Karjoko, S.H, M.H, atas bimbingan, pengertian dan kesabaran pada penulis pada saat proses penyusunan Penulisan Penelitian Hukum.
5. Bapak Munawar Kholil, S.H., M.Hum., Pembimbing Akademis penulis.

6. Bapak Drs. Kastono D.S, M.M, selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Karanganyar.
7. Bapak Wahyudin Nuri, S.H., selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Karanganyar.
8. Bapak Drs.Sutarno, S.Sos, M.Si., selaku Ketua Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.
9. Bapak Bambang Sri Widodo, S.Sos., M.Hum., selaku Camat Jumapolo dalam memberikan data Musyawarah Perencanaan Pembangunan di tingkat Kecamatan.
10. Kedua Orang tuaku, Keluarga H. Soekarno, S.H. yang dengan keikhlasannya telah menjadikan aku ada dan menyaksikan semua ini, dan kuat menghadapi semua ini, maafkan aku bila tak dapat memenuhi harapan dan asa.
11. Ratu Meyritza Ayu Amelia Wijaya, H. Wijaya Kusuma Arry A, H. Dewa A.K., untuk kebersamaan, dukungan, hiburan, perhatian, kerinduan dan doa yang memampukan penulis dan menyadari indahnya arti sebuah kata “keluarga”, surgaku adalah kalian.
12. Hj.Rina Iriani S.R, S.pd, M.Hum, atas semua dukungan moril dan materiil dan telah memberikan pelajaran hidup yang sangat berarti sebagai seorang wanita yang kuat dan tabah dalam menjalani perjalanan panjang yang melelahkan ini seorang diri, dan arti semu kesuksesan di alam penantian ini. Mereka hanya tak tahu tentangmu dan selalu mencela. Tapi, kesabaran mamalah pemenangnya.
13. Bapak Anton Soeharto, S.E., atas jasa dan keiklasannya mengingatkan penulis untuk selalu pasrah dan ikhtiar dalam menjalani kehidupan.
14. Serta para pihak yang telah memberikan dukungan dan dorongan kepada penulis yang tidak tersebut, penulis ucapkan terimakasih atas kebaikan yang telah diberikan.



Akhir kata, hanya kepada Allah SWT jualah segalanya dikembalikan dan penulis sadari bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna, disebabkan karena berbagai keterbatasan yang penulis miliki. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun untuk menjadi perbaikan di masa yang akan datang.

**Billahittaufiq Wal Hidayah.**

**Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh**

Surakarta, Pebruari 2009

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI.....	iii
ABSTRAK .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v-vii
DAFTAR ISI .....	viii-ix

### BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Pembatasan Masalah.....	5
C. Perumusan Masalah .....	6
D. Tujuan Penelitian .....	6
E. Manfaat Penelitian .....	7
F. Metode Penelitian .....	7
G. Sistematika Penelitian .....	10

### BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teoritis .....	12
1. Tinjauan Umum Tentang <i>Good Governance</i> . .....	12
2. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Daerah .....	17
3. Tinjauan Umum Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah....	20
a. Pengertian dan Dasar Hukum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .....	20
b. Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .....	22
c. Teknis Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ....	32
B. Kerangka Pemikiran.....	33

### BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Daerah Karanganyar.....	36
1. Letak Geografis .....	36
2. Pembagian Wilayah Administratif .....	37

3. Penduduk Karanganyar .....	37
4. Potensi Daerah Karanganyar .....	39
5. Keadaan Ekonomi .....	41
6. Susunan Organisasi dan Tata Kerja .....	42
B. Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dan Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah .....	48
C. Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dan Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Karanganyar 2009 .....	54
<b>BAB IV. PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	77
B. Saran .....	77
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	79
<b>LAMPIRAN</b> .....	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1997 serta krisis global pada tahun 2008 telah berpengaruh negatif pada kondisi perekonomian masyarakat baik secara nasional maupun regional termasuk juga daerah seperti di Kabupaten Karanganyar. Namun pada perkembangannya, di awal tahun 2002 kondisi perekonomian makro Kabupaten Karanganyar mengarah pada kondisi yang lebih baik, hal ini ditunjukkan dengan adanya kenaikan nilai PDRB Kabupaten Karanganyar sebesar 12,41% perkapita yang sebelumnya hanya mencapai 10,64% perkapita, begitu pula dengan keadaan di berbagai sektor yang membuat kondisi ekonomi Karanganyar terus meningkat setiap tahunnya.

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dapat dilihat dari pertumbuhan angka PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Sedangkan PDRB dihitung berdasarkan dua pendekatan, yaitu dari sisi sektoral/lapangan usaha dan dari sisi penggunaan. Selanjutnya PDRB juga dihitung berdasarkan harga berlaku dan harga konstan. Total PDRB menunjukkan jumlah seluruh nilai tambah yang dihasilkan oleh penduduk suatu daerah dalam periode tertentu.

Sesuai dengan kondisi wilayah Kabupaten Karanganyar yang berciri khas industri pertanian dan pariwisata (INTANPARI) maka, sektor-sektor yang paling dominan untuk kontribusi PDRB menurut harga berlaku yaitu sektor industri sebesar 42,11% sektor pertanian sebesar 21,90% sektor perdagangan sebesar 14,29% disusul sektor jasa sebesar 10,68% dan sektor lainnya rata-rata 2%.

Pelayanan publik tetap menjadi prioritas utama dalam perencanaan pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah Daerah meletakkan dan menyusun rencana kegiatan (Renstra) dengan menitik beratkan pembangunan di bidang Industri, Pertanian dan Pariwisata serta mewujudkan *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik).

Adapun aspek sumberdaya manusia (SDM), aspek yuridis, aspek pembiayaan dan aspek pengelolaan merupakan faktor penghambat yang perlu

mendapat skala prioritas, upaya yang ditempuh Kabupaten Karanganyar yakni menaikkan dana belanja APBD rata-rata 30% cukup signifikan setiap tahunnya untuk merehabilitasi obyek wisata dan penggunaan promosi gebyar wisata sesuai slogan INTANPARI.

Kemajuan tingkat pembangunan di semua sektor, begitu juga perkembangan APBD, PADS dan PAD di Karanganyar yang berkembang pesat bila ditinjau dari kenaikan PDRB tiap tahunnya tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerah (APBD) oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sehingga dapat mewujudkan suatu kemajuan dan keberhasilan pembangunan di suatu daerah tentunya tidak dapat dilepaskan dari penerapan prinsip *Good Governance* oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Yang menjadi latar belakang dari permasalahan utama adalah Pemerintah Kabupaten Karanganyar dan DPRD yaitu para pihak yang paling berperan (*stake holder*), dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Karanganyar dan secara tidak langsung adalah para pihak yang menentukan dan akan membawa Kabupaten Karanganyar menuju daerah dengan pertumbuhan ekonomi yang maju atau sebaliknya.

Sehingga dalam setiap penyusunan APBD, Pemerintah Kabupaten Karanganyar harus selalu mengimplementasikan prinsip *Good Governance*, begitu pula dengan DPRD yang harus dapat selalu mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyatnya sesuai fungsinya.

Untuk mewujudkan penerapan prinsip *Good Governance*, diperlukan adanya perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang serba sentralistis, pemerintah pusat masih sangat kuat dalam menentukan kebijakan dalam penyusunan APBD. Paradigma baru tersebut menuntut suatu sistem di Pemerintah Kabupaten Karanganyar sehingga mampu mengurangi ketergantungan bahkan menghilangkan ketergantungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar terhadap pemerintah pusat, serta bisa memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi baik secara regional, nasional maupun internasional.

Yang menjadi pertanyaan, apakah Kabupaten Karanganyar telah sanggup melepaskan diri atau menjadi mandiri dalam mengelola keuangan daerah sehingga

tidak tergantung pada bantuan atau dana alokasi dari pusat, sebab ketergantungan inilah yang akan tetap membuat otonomi daerah berkurang fungsinya karena kontrol dan tekanan dari pusat yang tidak dapat dihindari.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan otonomi seluas-luasnya dan secara proporsional kepada daerah yaitu yang diwujudkan dengan adanya pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (pasal 1 ayat 5, UU No.32 tahun 2004).

Berkaitan dengan hal tersebut, peranan Pemerintah Daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan Pemerintah Daerah dan masyarakatnya, hal tersebut sangat tergantung pada anggaran keuangan yaitu APBD yang dibuat oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD sebagai wakil dari rakyat.

Untuk mewujudkan *Good Governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah kita telah mereformasi dasar hukum pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Peraturan perundangan yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004.

Kajian dalam penelitian hukum ini adalah terhadap APBD Kabupaten Karanganyar 2009, sehingga dasar hukum yang digunakan dalam proses penyusunan APBD disini adalah dasar hukum pedoman penyusunan APBD TA 2009, yaitu didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.32 Tahun 2008.

Penyusunan APBD dan penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintah sesungguhnya dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan *Good Governance*. Alasannya adalah terpenuhinya tiga elemen *Good Governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakatnya. Pertama, akuntabilitas yaitu dengan adanya standar, pengungkapan efektivitas dan efisiensi APBD, sehingga APBD menjadi bersifat

kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan. Kedua, transparansi yaitu dengan ditetapkannya standar keterbukaan keuangan daerah, sehingga BPK menjadi mudah menyingkat tempat-tempat sembunyi korupsi karena mempunyai basis baku, mantap dan komprehensif dalam tugas pemeriksaan keuangan dan audit atas laporan keuangan, selain itu adalah Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah atas pengelolaan keuangan daerah setiap tahun anggaran berakhir dan di akhir masa jabatannya. Ketiga, partisipasi karena dengan adanya standar, rakyat pada tiap daerah melalui DPRD makin mampu mengendalikan keuangan daerahnya karena pemerintah tidak bisa mencatat pemakaian sumber daya sesuai keinginannya.

Pelaksanaan otonomi daerah khususnya di Kabupaten Karanganyar, memberi kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar termasuk juga DPRD Kabupaten Karanganyar dalam pengambilan keputusan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Karanganyar.

Ketentuan perundangan mensyaratkan pemerintah daerah yaitu bupati untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD dan masyarakat yang berupa laporan keuangan selama pemerintahannya baik dalam satu tahun dan lima tahun akhir masa jabatannya. Laporan keuangan merupakan hasil akhir dari proses akuntansi di pemerintah daerah.

Laporan keuangan itu sendiri bersifat *general purposive*, yaitu dimaksudkan untuk disajikan (*stakeholder*) kepada berbagai pihak yang pada dasarnya berbeda-beda kebutuhan informasinya. Laporan keuangan merupakan sesuatu yang sangat teknis dan bersifat *general purposive*, sehingga diperlukan keahlian khusus bagi eksekutif untuk dapat menyajikan laporan keuangan. Secarik laporan keuangan tersebut mengandung banyak informasi yang sangat berharga dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik secara tepat.

Selain daripada hal itu, era globalisasi dan krisis global saat ini merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bahwasanya, Bangsa Indonesia dan khususnya adalah masyarakat Karanganyar yang merupakan bagian dari rakyat Indonesia yang memiliki kewajiban untuk

secara terus-menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), demi kemajuan Indonesia.

*World Bank* mendefinisikan *Good Governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik dan administratif. Pemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, (Mardiasmo, 2004:18).

Tiga hal inilah yang akan penulis amati dalam pelaksanaan pengelolaan Keuangan Daerah khususnya dalam proses Penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar. Pertama, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Kedua, partisipasi maksudnya adalah mengikutsertakan keterlibatan masyarakat Kabupaten Karanganyar dalam pembuatan keputusan khususnya dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Karanganyar, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya dan akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap pengelolaan anggaran kepada masyarakat Karanganyar, atas setiap aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis ingin mengkaji lebih jauh tentang implementasi *Good Governance* pada pemerintahan dalam penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar, khususnya apakah Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar telah menerapkannya di dalam proses penyusunan APBD sehingga benar-benar menyalurkan aspirasi kebutuhan rakyatnya atau tidak, di dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi dengan judul : “Implementasi “*Good Governance*” Dalam Proses Penyusunan APBD Tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar.

## **B. Pembatasan Masalah**

Permasalahan *Good Governance* dalam pemerintahan sekarang semakin beragam, termasuk penerapan, hambatan serta dampak, baik langsung ataupun tidak langsung bagi masyarakat, sehingga permasalahan-permasalahan yang timbul menarik untuk dikaji, termasuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah



secara umum, tetapi penulis berusaha membatasi permasalahan yang diteliti. Penulisan skripsi hanya dibatasi pada Implementasi *Good Governance* khususnya pada prinsip partisipatif dan keterbukaan dalam proses penyusunan APBD Tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar.

### **C. Perumusan Masalah**

Agar permasalahan yang akan diteliti menjadi lebih jelas dan penulisan skripsi mencapai tujuan yang diinginkan sehingga mendapatkan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan, maka perlu perumusan masalah dengan jelas. Bertolak dari latar belakang masalah dan pembatasan masalah, maka dirumuskan pertanyaan sebagai berikut:

Apakah Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah menerapkan prinsip *Good Governance* khususnya pada prinsip partisipatif dan keterbukaan dalam proses penyusunan APBD Tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar.

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian dalam penulisan penelitian ini adalah :

#### **1. Tujuan Objektif**

- a. Untuk mengetahui apakah Pemerintah Kabupaten Karanganyar sudah menerapkan prinsip *Good Governance* dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah proses penyusunan APBD serta pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- c. Untuk mengetahui permasalahan dalam penerapan prinsip *Good Governance* Pemerintah Kabupaten Karanganyar dan DPRD Kabupaten Karanganyar pada proses penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar.
- d. Untuk mengetahui langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar khususnya Kepala Daerah (Bupati) dalam mengatasi hambatan dan permasalahan tersebut.

## **2. Tujuan Subjektif**

- a. Mengumpulkan dan mengolah data yang diperlukan guna penulisan penelitian, sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana dalam bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- b. Menambah pengetahuan penulis dalam penulisan ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya tentang pengelolaan keuangan di daerah.
- c. Membandingkan materi di perkuliahan dengan kenyataan sehari-hari.

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan pada ilmu Hukum Administrasi Negara .
- b. Hasil penelitian ini diharapkan bisa menggambarkan secara garis besar bagaimana proses penyusunan APBD tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memberikan masukan bagi masyarakat maupun instansi-instansi terkait khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar mengenai pentingnya penerapan prinsip “*Good Governance*” pada proses penyusunan APBD.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah suatu cara untuk memecahkan permasalahan sebagai pedoman untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu objek yang diteliti.

Yaitu, dengan mengumpulkan, menyusun, dan menginterpretasikan data-data untuk menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran dari suatu pengetahuan yang kemudian hasilnya akan dimasukkan ke dalam penulisan ilmiah serta hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Dalam penelitian ini metode yang digunakan meliputi hal-hal sebagai berikut :

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis yang akan dipergunakan oleh penulis adalah metode normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu teori, sejarah, filosofi, perbandingan struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu Undang-Undang, serta bahasan hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan adalah bersifat preskriptif.

Yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran dari apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu (Soerjono Soekanto).

### **3. Jenis Data**

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder.

Yaitu merupakan data atau fakta atau keterangan yang digunakan oleh seseorang yang diperoleh melalui bahan, dokumen, peraturan perundangan, laporan, desertasi, bahan-bahan kepustakaan, dan sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

### **4. Sumber Data**

Adapun dasar hukum penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar tahun anggaran 2009 adalah :

- 1) Undang-Undang No.32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah.
- 2) Undang-Undang No.17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara.
- 3) Undang-Undang No.14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik.

- 4) Peraturan Pemerintah No.56 tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.32 tahun 2008, tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2009.
- 7) Peraturan Bupati Karanganyar No.42 tahun 2009, tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2009 Kabupaten Karanganyar.

### **5. Tehnik Pengumpulan Data**

Untuk mendapatkan data dalam penulisan ini, tehnik pengumpulan data yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

#### **Studi Kepustakaan**

Di dalam melakukan studi kepustakaan, peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku, majalah, peraturan-peraturan, *websites*, notulen rapat, catatan harian, dan sebagainya. Dalam pengertian yang lebih luas, dokumen tidak hanya berwujud tulisan saja tetapi dapat berupa benda-benda peninggalan seperti prasasti dan simbol-simbol, (Arikunto, 1998: 149-150).

Wawancara adalah komunikasi secara langsung antar peneliti dengan narasumber untuk klarifikasi data. Dalam hal ini responden adalah Kepala Daerah Karanganyar, Sekretaris Daerah Kabupaten Karanganyar, Staf Bagian Keuangan Pemerintah Kabupaten Karanganyar, Badan Pendapatan Daerah Karanganyar, Dinas Pendapatan Daerah Karanganyar, serta pihak lain terkait dengan penelitian srta pengumpulan data penelitian.

### **6. Tehnik Analisis Data**

Untuk analisis data digunakan metode silogisme deduksi dah inerpretasi. Sebagai premis mayornya adalah peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dan mengenai konsep *Good Governance* khususnya pada prinsip transparansi dah keterbukaan penyusunan APBD. Sedangkan, premis minornya adalah mengenai proses penyusunan APBD tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar.

Interpretasi; adalah penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai suatu teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan, sehubungan dengan adanya peristiwa tertentu, (Sudikno Mertokusumo, 2003: 169).

Interpretasi berarti, menafsirkan undang-undang sebagai bahan dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan perundangan lain, (Sudikno Mertokusumo, 2003: 172). Dengan demikian, tehnik analisis data dalam penulisan ini adalah menafsirkan perundang-undangan kemudian menarik kesimpulan dengan dari data yang diperoleh dengan sistem perundangan yang berlaku.

## **G. Sistematika Penelitian**

Untuk dapat mempermudah pemahaman dalam pembatasan dan untuk memeberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan isi, maka penulis menjabarkan dalam bentu sistematika skripsi. Adapun susunanya adalah sebagai berikut :

### **BAB.I PENDAHULUAN**

Pada Bab I, dikemukakan mengenai latar belakang permasalahan, pembatasan masalah penelitian, perumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat yang didapatkan dari penelitian, dan metode yang digunakan dalam penelitian serta sistematika penelitian.

### **BAB.II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab II, berisi tentang tinjauan umum tentang konsep *Good Governance*, tinjauan umum tentang pengelolaan keuangan daerah, dan tinjauan umum tentang APBD yang berisi tentang pengertian dan dasar hukum APBD, isu hukum dalam penyusunan APBD, dan pedoman pelaksanaan APBD tahun 2009 dan yang terakhir, berisi tentang kerangka pikir penelitian.

### **BAB.III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada Bab III, berisi tentang penyajian hasil penelitian penulis tentang penerapan prinsip partisipasi masyarakat serta prinsip transparansi dan

akuntabilitas pada proses penyusunan APBD Karanganyar tahun anggaran 2009, serta pembahasannya.

#### **BAB.IV KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada Bab IV, berisi tentang kesimpulan dan saran yang dikemukakan oleh penulis terkait dengan hasil penelitian hukum tyaitu penerapan prinsip *Good Governance* dalam proses penyusunan APBD tahun 2009 oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Teoritis**

##### **1. Tinjauan Umum Tentang *Good Governance***

Pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effect to*" yaitu menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak atau berakibat sesuatu, (Solichin Abdul Wahab, 1997:64).

Pengertian lain yang sangat sederhana adalah dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian, implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, namun pelaksanaannya sulit untuk diterapkan, (Charles O. Jones ,1991).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Prinsip *Good Governance*, diadaptasi dari Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menjadi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, terdiri dari: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas elektivitas.

Dalam setiap penyelenggaraan negara, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menerapkan asas-asas tersebut. Istilah *Good Governance* merupakan wacana baru yang muncul pada awal 1990-an. Secara umum istilah *Good Governance* memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan , mengendalikan atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam konteks ini, pengertian *Good Governance* tidak sebatas pengelolaan lembaga pemerintahan semata, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun non pemerintah (masyarakat dan dunia usaha/pasar).

Arti istilah *Good Governance* dianggap berkaitan erat dengan pemerintahan yang baik. Cita negara berdasarkan hukum, di mana masyarakatnya merupakan *self regulatory society*. Dengan demikian, pemerintah sudah dapat mereduksi perannya sebagai pembina dan pengawas implementasi visi dan misi dalam seluruh sendi-sendi pemerintahan melalui pemantauan terhadap masalah-masalah hukum yang timbul dengan menindaklanjuti keluhan-keluhan masyarakat dan sebagai fasilitator yang baik.

Dengan pengembangan sistem informasi yang baik, kegiatan pemerintahan menjadi lebih transparan, dan akuntabel, karena pemerintah mampu menangkap *feedback* dan meningkatkan peran serta masyarakat. Dalam konteks lain (hukum), Pemerintahan yang baik merupakan suatu asas yang dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang merupakan jembatan antara norma hukum dengan norma etika.

Pengertian *Good Governace* yang terdapat pada pasal 2, RUU Administrasi Pemerintahan (Hukum Administrasi Negara), penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. Hukum Administrasi Negara dapat dijadikan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata terlihat dalam Hukum Administrasi Negara, karena di sini akan terlihat konkrit hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum. Di satu sisi, Hukum Administrasi Negara dapat dijadikan instrumen yuridis oleh pemerintah dalam rangka melakukan pengaturan, pelayanan, dan perlindungan bagi masyarakat, di sisi lain Hukum Administrasi Negara memuat aturan normatif tentang bagaimana pemerintahan dijalankan.



Dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*Good Governance*), menuntut setiap pejabat publik baik politisi maupun birokrasi, untuk wajib bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan kepada publik segala sikap, perilaku dan kebijakannya dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan yang diamanahkan kepadanya. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. pemerintahan tidak dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, kelompoknya, keluarganya, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kretivitasnya demi mencapai tujuan bersama, (Rasyid 1998 : 139).

Pendapat yang lain yaitu, *Good Governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law* (kerangka hukum). Karenanya *Good Governance* menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada di masyarakat. Ini hanya bisa jika pemerintahan itu dekat dengan rakyat. Maka, sangat cocok dengan sistim desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana yang diterapkan di Indonesia sekarang ini. Penyebab utama timbulnya tindakan yang menyimpang dari etika administrasi negara/mal-administrasi yaitu rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, pengekangan terhadap kontrol sosial, tidak adanya managemen partisipatif, berkembang-suburnya idelogi konsumtip dan *hedonistic* dikalangan penguasa dan belum adanya *code of conduct* (kode perilaku) yang diberlakukan bagi aparat dengan tegas dan adil, (Bhata-Nisjar, 1997: 119).

Berhasil tidaknya penciptaan *Good Governance*, sangat tergantung pelaksanaanya (pejabat publik maupun pejabat politik) yang telah diamanahkan oleh masyarakat dan negara ini. Disamping setiap instansi punya rencana strategis, sistem pelaksana dan kontrol yang baik dan transparan, pemerintah harus punya iman yang kuat. Provinsi Kalimantan Selatan adalah salah satu daerah yang menjadi contoh penciptaan *Good Governance* di Indonesia.

*Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*.

Karena kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya.

Bertolak dari prinsip-prinsip tersebut akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu Pemerintahan Daerah. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua prinsip-prinsip *Good Governance*, yaitu :

a. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

b. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

c. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

d. Peduli pada *Stakeholder*

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

e. Berorientasi pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik, yang menjembatani kepentingan yang berbeda-beda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

f. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

#### g. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

#### h. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

#### i. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Selain itu, komunikasi merupakan salah satu unsur penting untuk mewujudkan *Good Governance* di era reformasi ini, oleh karena itu diperlukan adanya inovasi dan ide-ide baru yang dalam proses penerapannya tidak menyalahi aturan-aturan yang berlaku. Tantangan untuk mewujudkan inovasi tersebut adalah dengan memanfaatkan kehadiran teknologi informasi yang berbasis internet.

Dewasa ini hampir sebagian besar institusi pemerintah di pusat maupun di daerah mengaplikasikan teknologi informasi tersebut dengan membangun berbagai portal (*website*) dengan tampilan beragam dan menyediakan berbagai informasi yang berkaitan dengan tugas dan fungsi dari institusi yang bersangkutan. Hal yang demikian dikenal sebagai *e-Government*, yang diharapkan dapat mendorong terjadinya reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di mana transparansi kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah akan makin mudah dikelola dan diawasi.

## **2. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kepala Daerah perlu menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah (dalam SOTK). Para pengelola keuangan daerah tersebut adalah:

- a. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah (Koordinator PKD).
- b. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).
- c. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang (PPA/PB).
- d. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK).
- e. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
- f. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran.

Berikut adalah uraian tentang tugas-tugas para pejabat pengelola keuangan daerah :

- a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan:

- 1) Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- 2) Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah.
- 3) Menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang.
- 4) Menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran.
- 5) Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah.

- 6) Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah.
- 7) Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah.
- 8) Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

b. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah

Sekretaris Daerah adalah koordinator pengelolaan keuangan daerah bertugas untuk membantu kepala daerah menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk pengelolaan keuangan daerah. Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang:

- 1) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- 2) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah.
- 3) Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD.
- 4) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- 5) Tugas-tugas pejabat perencana daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, dan pejabat pengawas keuangan daerah.
- 6) Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

c. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) mempunyai tugas:

- 1) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah,
- 2) menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD,
- 3) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah,

- 4) melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah (BUD), yaitu :
  - a) menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
  - b) mengesahkan DPA-SKPD/DPPA-SKPD;
  - c) melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
  - d) memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah.

d. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang

Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku Pejabat Pengguna Anggaran /Pengguna Barang (PPA/PB) mempunyai tugas:

- 1) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD);
- 2) menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD);
- 3) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- 4) melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya;
- 5) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

e. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD

Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang dalam melaksanakan program dan kegiatan menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Penunjukan pejabat tersebut berdasarkan pertimbangan kompetensi jabatan, anggaran kegiatan, beban kerja, lokasi, dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya.

PPTK bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/pengguna barang atau kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang yang telah menunjuknya.

f. Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD

Untuk melaksanakan anggaran yang dimuat dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), Kepala SKPD menetapkan pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD sebagai Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK- SKPD).

g. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Kepala daerah atas usul PPKD menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pada SKPD. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran tersebut adalah pejabat fungsional. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran baik secara langsung maupun tidak langsung dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/ pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi.

### **3. Tinjauan Umum Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

#### **a. Pengertian dan Dasar Hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

APBD mempunyai tiga kegunaan pokok yaitu sebagai perencanaan kerja, sebagai alat pengkoordinasian kerja serta sebagai alat pengawasan kerja. Dengan melihat kegunaan pokok dari anggaran tersebut maka APBD dapat berfungsi sebagai: Pertama, fungsi perencanaan, dalam perencanaan APBD penentuan tujuan yang akan dicapai sesuai dengan kebijaksanaan yang telah disepakati misalnya target penerimaan yang akan dicapai, jumlah investasi yang akan ditambah, rencana pengeluaran yang akan dibiayai. Kedua, fungsi koordinasi anggaran, berfungsi sebagai alat mengkoordinasikan rencana dan tindakan berbagai unit atau segmen yang ada dalam organisasi, agar dapat bekerja secara selaras ke arah tercapainya tujuan yang diharapkan. Ketiga, fungsi komunikasi, jika yang dikehendaki dapat berfungsi secara efisien maka saluran komunikasi terhadap berbagai unit dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijaksanaan, pelaksanaan dan penyimpangan yang timbul dapat teratasi. Keempat, fungsi motivasi, anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan untuk mencapai tujuan. Kelima, fungsi pengendalian dan evaluasi, anggaran dapat berfungsi sebagai alat-alat pengendalian yang pada dasarnya dapat

membandingkan antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul dan penyimpangan tersebut sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan sekaligus merupakan umpan balik pada masa yang akan datang, (Munandar, 1999:10).

APBD adalah Rencana Pendapatan dan Belanja suatu Daerah (RAPBD) untuk satu tahun berjalan dalam satu periode yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah/Perda, (Yayasan *Malang Corruption Watch*).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah, disamping itu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan suatu rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana salah satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud.

Sistem anggaran kinerja merupakan suatu sistem penganggaran yang berorientasi pada pengendalian anggaran dan efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan. Dimana kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Yang dilibatkan dalam penyusunan APBD adalah rakyat, eksekutif dan legislatif. Pada proses penyusunan APBD rakyat dapat dilibatkan pada tingkat, seminar ataupun pengaduan langsung kepada kepala daerah langsung melalui kotak saran dan sms atau telepon langsung pada nomor yang tersambung langsung ke kepala daerah atau instansi terkait.

Alasan masyarakat harus mengawasi proses penyusunan dan pelaksanaan APBD. Pertama, karena dana APBD didapat dan dikumpulkan kan dari uang rakyat melalui pajak dan retribusi. Maka sudah selayaknya persoalan APBD adalah persoalan rakyat karena rakyat yang mempunyai daulat atas APBD. Kedua, pengawasan diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dan penyelewengan APBD yang berbentuk *mark-up*, korupsi, kesalahan administrasi maupun pendistribusian alokasi dana yang tidak adil. Ketiga, mengawasi dan



memperjuangkan APBD digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Karena, produk legislatif daerah seharusnya adalah sebagai sarana penanggulangan kemiskinan dan aspirasi masyarakat di daerah.

Sehingga, rakyat sangat bisa dan diperbolehkan bahkan cenderung dianjurkan untuk mengawasi pelaksanaan APBD, karena APBD bukanlah sebuah dokumen rahasia negara. Peran serta rakyat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemberantasan korupsi.

Adapun dasar hukum penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar tahun anggaran 2009 adalah :

- 8) Undang-Undang No.32 tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah.
- 9) Undang-Undang No.17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara.
- 10) Undang-Undang No.14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- 11) Peraturan Pemerintah No.56 tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- 12) Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 13) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.32 tahun 2008, tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2009.
- 14) Peraturan Bupati Karanganyar No.42 tahun 2009, tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2009 Kabupaten Karanganyar.

#### **b. Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Penyusunan Rancangan APBD diatur dalam Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005, tentang pengelolaan keuangan daerah, yaitu melalui beberapa tahapan sebagai berikut :

- 1) Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional dan standar pelayanan

minimal yang ditetapkan oleh pemerintah, (Pasal 29). RPJMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala daerah dilantik, (Pasal 30). SKPD menyusun rencana strategis yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing, penyusunan Renstra-SKPD berpedoman pada RPJMD, (Pasal 31).

Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. Renja SKPD, merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, (Pasal 32).

## 2) Kebijakan Umum APBD

Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD yang berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun dan menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan. Rancangan kebijakan umum APBD yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD, (Pasal 34).

## 3) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah. Pembahasan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) dilakukan paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran sebelumnya, kemudian disusunlah Kebijakan Umum APBD (KUA) dan

Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasari untuk periode 1 (satu) tahun. Sedangkan PPAS adalah rancangan program dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD. RKPD, KUA dan PPAS ini dibahas bersama dengan DPRD dan akan menghasilkan Nota Kesepakatan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah.

KUA dan PPAS harus diformulasikan dengan baik sehingga substansi APBD benar-benar mampu menjamin:

- a) Terwujudnya Kewajiban Daerah, seperti yang tertuang dalam Pasal 22 UU 32 tahun 2004;
- b) Keserasian Kebijakan Daerah dengan Kebijakan Nasional, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 UU 32 tahun 2004;
- c) Keserasian Kepentingan Publik dengan Kepentingan Aparatur, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 UU 32 tahun 2004;
- d) Kesesuaian dengan Kepentingan Umum, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 UU 32 tahun 2004,
- e) Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan Perda lainnya, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 18 UU 32 tahun 2004.

Berdasarkan Nota Kesepakatan Pimpinan DPRD dengan Kepala Daerah maka Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan rancangan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan Kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Selain menjadikan SE Kepala Daerah sebagai pedoman, SKPD juga harus mendasarkan pada Renja SKPD yang telah disusun. Berdasarkan Permendagri Nomor 32 Tahun 2008, tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2009.

Rancangan PPAS meliputi urutan prioritas program dan kegiatan serta sasaran dan target kinerja masing-masing program dan kegiatan yang didasarkan pada KUA dan pagu anggaran definitif menurut urusan pemerintahan, organisasi dan berdasarkan pengelompokan belanja tidak langsung dan belanja langsung

yang dituangkan dalam Nota Kesepakatan PPA antara Kepala Daerah dengan Pimpinan DPRD. Lalu, dilanjutkan dengan Penyusunan dan Penyampaian Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada Seluruh SKPD.

#### 4) Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja, (Pasal 36).

Hal lain yang harus diperhatikan dalam penyusunan RKA SKPD adalah dalam penyusunan RKA-SKPD juga harus mendasarkan pada Analisis Standar Belanja (ASB), Standar Satuan Harga dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Analisis Standar Belanja (ASB) merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Sedangkan standar satuan harga merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku disuatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Standar pelayanan minimal merupakan tolak ukur kinerja dalam menentukan capaian pelayanan publik yang merupakan urusan wajib daerah. RKA SKPD ini kemudian dibahas Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran, (Pasal 38).

#### 5) Penyiapan Raperda APBD

RKA-SKPD Yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD, untuk dibahas Panitia Anggaran, PPKD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA-SKPD yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah daerah. Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

6) Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD, (Pasal 45).

7) Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Rancangan peraturan daerah kabupaten tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan bupati tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi.

8) Evaluasi Rancangan Peraturan tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran RAPBD

Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur kepada bupati selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.

Gubernur menyampaikan hasil evaluasi yang dilakukan atas rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Hasil evaluasi atas rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri untuk APBD provinsi dan keputusan gubernur untuk APBD kabupaten/kota, (Pasal 51).

9) Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD, (Pasal 53).

### **c. Pedoman Penyusunan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah**

Pokok-pokok kebijakan yang harus diperhatikan dan dipedomani oleh pemerintah daerah dalam penyusunan dan penetapan APBD 2009 tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.32 tahun 2008 yang isinya adalah :

#### **1) Sinkronisasi kebijakan Pemerintah dengan Pemerintah Daerah;**

Sinkronisasi dibutuhkan agar tidak terjadi perbedaan arah dan tujuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan antara Pemerintah dan Pemerintah Kabupaten. Pada intinya, persoalan mendasar yang dihadapi pemerintah pusat nyaris sama dengan Pemerintah daerah, yakni rendahnya kualitas pendidikan dan kesehatan, pengangguran, kemiskinan, infrastruktur perdesaan, ketersediaan dan stabilitas harga bahan pangan, kelembagaan, kualitas dan kuantitas PNS, ketatalaksanaan dan pengawasan, dan stabilitas politik dan keamanan terkait pelaksanaan Pemilu dan Pilpres di tahun 2009.

#### **2) Pokok-pokok kebijakan penyusunan APBD;**

Pada dasarnya kebijakan APBD mencakup tiga komponen, yakni kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

##### **a) Kebijakan Pendapatan Daerah.**

Dalam kebijakan perencanaan pendapatan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

Pendapatan daerah terdiri dari:

- (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD),
- (2) Dana Perimbangan,
- (3) Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

##### **b) Kebijakan Belanja Daerah.**

Belanja daerah disusun dari belanja tidak langsung yaitu belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksudkan dalam PP No. 58 Tahun 2005, yaitu diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

c) Kebijakan Pembiayaan Daerah.

Pembiayaan disediakan untuk menganggarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

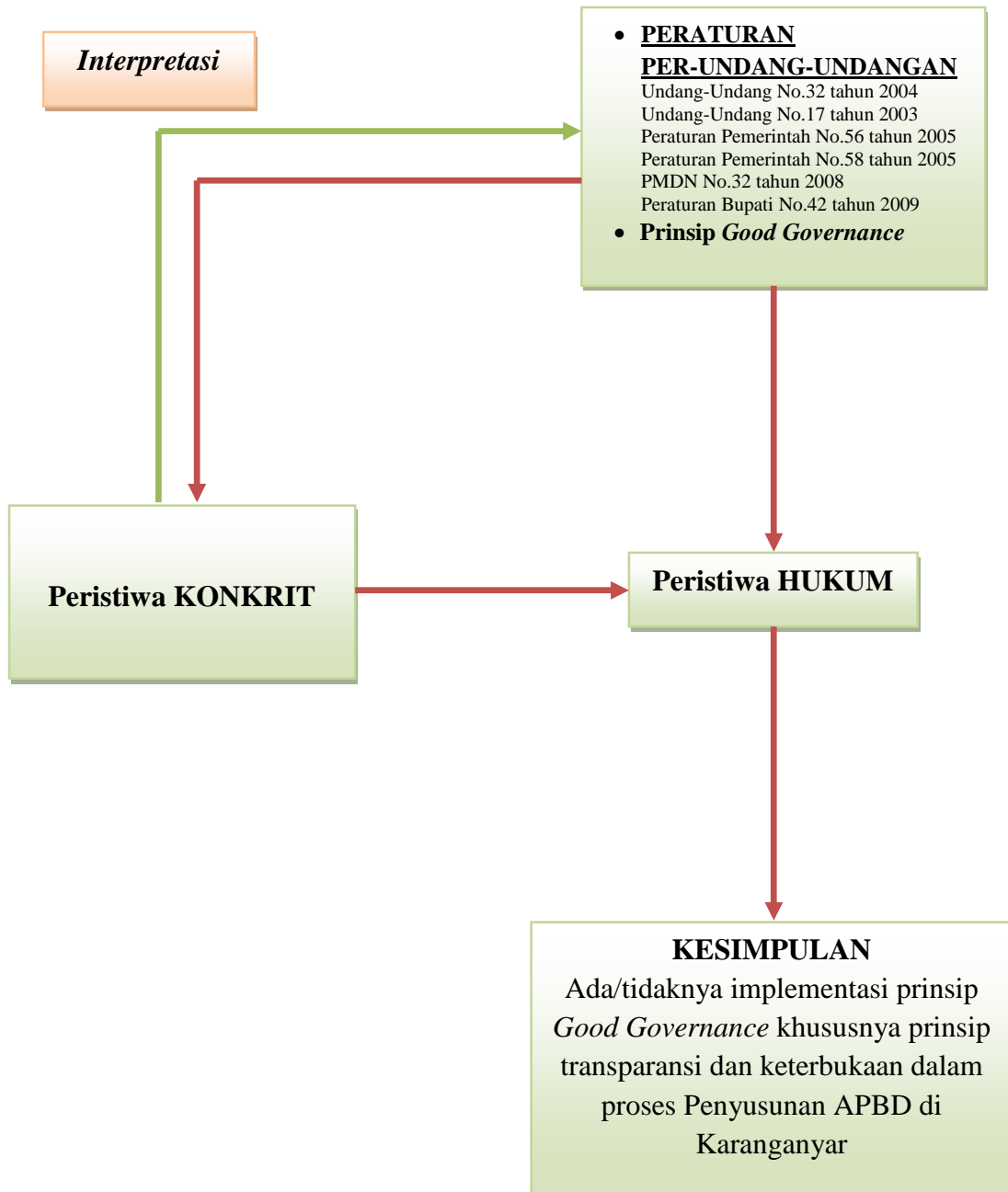
**3) Teknis penyusunan APBD;**

Secara umum, proses penyusunan APBD tidak mengalami perubahan, kecuali beberapa hal berikut:

- a) Perubahan format KUA/PPAS. Sesuai dengan Permendagri No.59 tahun 2007, format KUA/PPAS tidak lagi memuat angka rupiah (plafon anggaran).
- b) Pembahasan KUA/PPAS dilakukan bersamaan. Maksudnya agar pembahasan dan penetapan APBD menjadi Perda tidak memakan waktu lama.
- c) Munculnya RKA-PPKD.
- d) Redefinisi belanja tidak langsung.

Belanja tidak langsung seperti Hibah dan Bantuan Sosial dilonggarkan persyaratannya.

## B. Kerangka Pemikiran





Dari bagan alur kerangka pemikiran penelitian tersebut penjabarannya adalah :

1. Interpretasi atau penafsiran

Interpretasi atau penafsiran adalah proses komunikasi melalui lisan atau gerakan antara dua atau lebih pembicara yang tak dapat menggunakan simbol-simbol yang sama, baik secara simultan (dikenal sebagai interpretasi simultan) atau berurutan (dikenal sebagai interpretasi berurutan). Menurut definisi, interpretasi hanya digunakan sebagai suatu metode jika dibutuhkan. Jika suatu objek (karya seni, ujaran, dll) cukup jelas maknanya, objek tersebut tidak akan mengundang suatu interpretasi. Istilah interpretasi sendiri dapat merujuk pada proses penafsiran yang sedang berlangsung atau hasilnya.

Suatu interpretasi dapat merupakan bagian dari suatu presentasi atau penggambaran informasi yang diubah untuk menyesuaikan dengan suatu kumpulan simbol spesifik. Informasi itu dapat berupa lisan, tulisan, gambar, matematika, atau berbagai bentuk bahasa lainnya. (Dari Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas).

Dari Peraturan perundangan yang menjadi dasar pemikiran untuk penelitian hukum ini, yaitu :

- a. Undang-Undang No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah;
- b. Undang-Undang No.17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara;
- c. Peraturan Pemerintah No.56 Tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah No.59 Tahun 2007, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- f. PMDN No.32 Tahun 2008, tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2009;
- g. Peraturan Bupati Karanganyar No. 42 tahun 2009, tentang APBD Kabupaten Karanganyar 2009.

## 2. Peristiwa konkrit

Peristiwa konkrit dalam hal ini adalah mengetahui :

Kinerja dan kualitas Pemerintah Daerah Karanganyar khususnya dalam mengimplementasikan prinsip *Good Governance* khususnya dalam proses penyusunan APBD. DPRD Kabupaten Karanganyar, dalam hal ini adalah berperan sebagai fungsi legislatif atau wakil dari rakyat, yang seharusnya memihak dan penyalur aspirasi masyarakat, serta mengetahui bagaimanakah partisipasi dari masyarakat yang dalam proses penyusunan APBD.

## 3. Peristiwa Hukum

Peristiwa hukum adalah peristiwa-peristiwa yang mempunyai akibat hukum atau peristiwa yang mengakibatkan timbul atau lenyapnya hak dan kewajiban, (Burhan Ashofa, 1996).

Peristiwa hukum dalam hal penelitian ini adalah hasil dari perbandingan antara peristiwa konkret dengan dasar hukum yang menjadi landasan atau dasar hukum penelitian, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.

## 4. Kesimpulan

Kesimpulan adalah suatu penarikan garis besar yang merupakan inti penelitian yang telah dilakukan, dalam suatu rangkaian kata-kata dan kalimat yang singkat yang sudah merupakan penjabaran keseluruhan permasalahan yang ingin dikemukakan penulis

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN**

##### **A. GAMBARAN UMUM DAERAH KARANGANYAR**

Pemerintahan Kabupaten Karanganyar berkedudukan di Jalan Lawu, Karanganyar, Jawa Tengah, Kode Pos 57712, dan dibentuk berdasarkan :

1. Undang-Undang Nomor 15 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
2. Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1950 tentang Penetapan mulai berlakunya Undang-Undang No.12,13,14,15 tahun 1950, tentang Pembentukan Daerah Kabupaten di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta.



*(gambar.1. Peta Daerah Kab.Karanganyar)*

##### **1. Letak Geografis**

Bila dilihat dari garis bujur dan garis lintang, maka Kabupaten Karanganyar terletak antara 110°40' - 110°70' BT dan 7°28' - 7°46' LS. Ketinggian rata-rata 511 meter di atas permukaan laut serta beriklim tropis dengan temperatur 22°-31°. Luas wilayah Kabupaten Karanganyar adalah 77.378,6374 Ha, yang terdiri dari luas tanah sawah 22.844,2597 Ha dan luas tanah kering 54.534,3777 Ha. Kabupaten Karanganyar terletak di bagian tenggara Propinsi Jawa Tengah, Indonesia. Berbatasan langsung dengan Propinsi Jawa Timur di sebelah timur, Kabupaten Sragen di sebelah utara, Kabupaten Wonogiri dan

Kabupaten Sukoharjo disebelah selatan dan Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali di sebelah barat.

## 2. Pembagian Wilayah Adminstrasi

Kabupaten Karanganyar terbagi 17 Kecamatan yang meliputi 177 Desa/Kelurahan (162 Desa dan 15 Kelurahan). Desa/Kelurahan tersebut terdiri dari 1.091 dusun, 2.313 dukuh, 1.835 RW dan 6.020 RT.

## 3. Penduduk Karanganyar

Jumlah Penduduk di Kabupaten Karanganyar berdasarkan regristrasi 2008 sebanyak 852.275 jiwa, yang terdiri dari laki-laki 423.565 jiwa (49,69%) dan perempuan 428.710 jiwa (50,31). Dibandingkan tahun 2007, maka terdapat penambahan penduduk sebanyak 7.786 jiwa akan mengalami pertumbuhan sebesar 0,92 %.

### a. Kependudukan

Kecamatan dengan penduduk terbanyak adalah Kecamatan Karanganyar, yaitu 73.120 jiwa (8,66%), kemudian Kecamatan Jaten yaitu 69.007 jiwa (8,17%), dan Kecamatan Gondangrejo yaitu 65.181 jiwa (7,72%). Sedangkan kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Kecamatan Jenawi, yaitu 27.103 jiwa (3,21%), kemudian Kecamatan Ngargoyoso yaitu 34.977 jiwa (4,14 %) dan Kecamatan Kerjo, yaitu 36.867 jiwa (4,37 %).

Dilihat dari golongan umur lima tahunan, maka penduduk Kabupaten Karanganyar masih menyerupai piramida. Penduduk 4 golongan pertama ( 0 - 19 ) menunjukkan adanya kenaikan, tetapi golongan selanjutnya ( 20 dan seterusnya ) menunjukkan adanya penurunan.

### b. Keluarga Berencana

Peserta KB aktif di Kabupaten Karanganyar pada tahun 2007 mencapai 129.077 peserta atau 80,08 % dari perkiraan PUS tahun 2007. Peserta KB baru mencapai 13.793 peserta atau sebesar 107,02 % dari target PB 2007 sejumlah 12.888. Alat kontrasepsi yang paling banyak diminati adalah suntik, yaitu peserta KB aktif sebesar 58,68 % dan peserta KB baru mencapai 74,23 %. Disusul kemudian IUD sebesar 16,43 % dan peserta KB baru mencapai 6,94 %.

#### c. Tenaga Kerja

Sesuai dengan kondisi alam Kabupaten Karanganyar yang agraris, maka sebagian besar penduduknya mempunyai mata pencaharian di sektor pertanian (petani sendiri dan buruh tani), yaitu 223.452 orang (32,02 %). Kemudian sebagai buruh industri sebanyak 97.151 orang (13,92 %), buruh bangunan 47.288 orang (6,78 %) dan pedagang sebanyak 40.002 orang (5,73 %). Selebihnya adalah sebagai pengusaha, di sektor pengangkutan, PNS/TNI/POLRI. Pensiunan, jasa-jasa dan lain-lain.

#### d. Pendidikan

Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karanganyar, jumlah SDN sebanyak 489 buah, SD Swasta 9 buah, SLTPN 49 buah, SLTP Swasta 27 buah, SMUN 12 buah, SMU Swasta 6 buah, SMK N 2 buah dan SMK Swasta 22 buah. Dan data dari Kantor Depag Kabupaten Karanganyar jumlah Sekolah MI 60 buah, MTs 23 buah dan MA 4 buah.

Selanjutnya jumlah murid SD/MI sebanyak 82.116 siswa, dengan guru sebanyak 5.006 orang, sehingga rasio guru : murid sebesar 1 : 16,40. Jumlah murid SLTP/MTs sebanyak 37.344 siswa dengan guru sebanyak 2.821 orang, sehingga tingkat rasio guru : murid sebanyak 1 : 13,24. Jumlah murid SLTA/MA sebanyak 20.726 siswa, dengan guru sebanyak 1.698 orang sehingga rasio guru : murid sebanyak 1 : 12,20.

#### e. Kesehatan

Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Karanganyar, pada tahun 2008 jumlah fasilitas kesehatan yang ada terdiri dari 3 RS, 21 Puskesmas, 60 Puskesmas Pembantu, 26 Rumah Bersalin Swasta dan 32 Balai Pengobatan Swasta. Sementara itu tenaga kesehatan, dokter umum 102 orang, dokter gigi 33 orang, bidan 266 orang dan perawat kesehatan 318 orang.

#### f. Tempat Peribadatan

Pembangunan di bidang kehidupan beragama dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa diarahkan agar mampu meningkatkan kualitas umat

beragama sehingga tercipta suasana kerukunan hidup yang erat. Di Kabupaten Karanganyar terdapat tempat ibadah yaitu Masjid 1.821 buah, Mushola 679 buah, Gereja 127 buah, Pura 12 buah dan Vihara 1 buah.

#### 4. Potensi Daerah

Hampir 90% penduduk di Kabupaten Karanganyar bermata pencaharian sebagai petani. Gabah dan beras adalah potensi utama yang dapat dihasilkan. Karena hanya ada dua musim, maka petani menanam padi dilakukan pada saat musim hujan. Pada saat musim kemarau, sawah mereka ditanami mentimun, kedelai, kacang, jagung, bawang merah dan palawija lain.

Pertanian tanaman bahan makanan khususnya beras dan sayu-mayyur merupakan salah satu sektor dimana produk yang dihasilkan menjadi kebutuhan pokok hidup rakyat. Kabupaten Karanganyar sebagian tanahnya merupakan tanah pertanian yang memiliki potensi cukup baik bagi pengembangan tanaman agro industri.

##### a. Tanaman Bahan Makanan

Sebagian tanah di Kabupaten Karanganyar merupakan tanah pegunungan/ perbukitan (Jatiyoso, Matesih, Tawangmangu, Ngargoyoso dan Jenawi) yang sangat potensial untuk tanaman sayur-sayuran seperti bawang merah, bawang putih, kobis, sawi, cabe, tomat, buncis dan sebagainya.

##### b. Tanaman Perkebunan

Tanaman Perkebunan rakyat di Kabupaten Karanganyar yang sangat potensial diantaranya adalah cengkeh sampai dengan tahun 2007 produksinya mencapai kurang lebih 219.447 ton. Tanaman lain yang juga potensial untuk dikembangkan adalah kelapa, mete, tebu dan jahe. Sementara itu untuk tanaman perkebunan besar yang potensial adalah teh dan karet.

##### c. Peternakan

Populasi ternak yang banyak diusahakan di Kabupaten Karanganyar adalah sapi potong 47.633 ekor, sapi perah 230 ekor, kerbau 1.368 ekor, kuda 352 ekor, kambing 22.034 ekor, domba 115.386 ekor, babi 54.644 ekor, ayam ras

1.208.100 ekor, ayam buras 840.789 ekor, ayam pedaging 977.600 ekor, itik 69.769 ekor, kelinci 10.912 ekor dan burung puyuh 229.850 ekor.

Sedangkan hasil-hasil produksi ternak terdiri dari telur ayam buras 404.020 kg, telur ayam ras 12.473.200 kg, telur itik 466.906 kg, telur puyuh 463.950 kg, dan susu 172.800 liter.

d. Perikanan

Produksi ikan mencapai 1.040.055 kg, yang berasal dari cek dam 50.555 kg, kolam air tenang 683.160 kg, sungai 258.430 kg dan waduk 47.910 kg. Sementara itu telah dilakukan penebaran benih di berbagai tempat sebanyak karper 200.000 ekor, tawes 4.300.000 ekor, nila merah 4.300.000 ekor, gurami 30.000 ekor dan lele 1.400.000 ekor dan lainnya 40.000 ekor

e. Industri

Dari 138 industri B/S tersebut mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 43.434 orang. Industri B/S yang paling banyak adalah produk tekstil/bahan dari tekstil yaitu 52 unit (37,68%), industri makanan/bahan makanan 30 unit (21,73%) dan industri plastik/kimia 16 unit (11,59%).

Menurut data dari Dinas Perindustrian dan Pengendalian Koperasi Kabupaten Karanganyar banyaknya industri formal mencapai 738 perusahaan dengan menyerap tenaga kerja sebanyak 29.790 orang. Sedangkan industri non formal (sentra industri dan non sentra industri) sebanyak 24.967 usaha dengan menyerap tenaga kerja sebanyak 31.630 orang.

f. Perdagangan dan Koperasi

Guna menunjang laju perekonomian di Kabupaten Karanganyar terdapat pasar 50 buah, toko/kios/warung 9.067 buah, KUD 17 buah dan koperasi simpan pinjam 736 buah, khususnya toko, kios dan warung dan koperasi Simpan Pinjam, jumlahnya mengalami kenaikan.

Koperasi sebagai soko guru perekonomian di Indonesia, sebagai usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat, fungsi dan perannya semakin besar. Di Kabupaten Karanganyar terdapat koperasi sebanyak 753 buah dengan jumlah anggota mencapai 123.632 orang. Jenis koperasi terbanyak berasal dari golongan

masyarakat (KKT dan KSU) yaitu 552 buah, KUD 17 buah, koperasi fungsional 75 buah dan koperasi karyawan 85 buah.

g. Pariwisata

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor andalan dalam rangka pemasukan pendapatan daerah. Obyek wisata yang ada di Kabupaten Karanganyar meliputi taman hiburan, pemandangan alam, pemandian air panas dan peninggalan sejarah. Jumlah pengunjung ke seluruh obyek wisata mencapai 548.696 orang dengan obyek yang paling banyak dikunjungi adalah Grojogan Sewu di Tawangmangu sebanyak 330.162 orang (60,17 %), Kolam Renang Intan Pari di Karanganyar 125.856 orang (22,94 %) dan Taman Ria BaleKambang di Tawangmangu 31.054 orang (5,66 %).

h. Kebersihan

Berdasarkan data dari Dinas PU dan LLAJ (Sub Dinas Kebersihan dan Tata Kota) Kabupaten Karanganyar, rata-rata produksi sampah perhari mencapai 250,00 m<sup>3</sup> dan yang dapat terangkut sebanyak 175,00 m<sup>3</sup> (70,00%). Jenis sampah yang paling banyak adalah jenis organik (64,00%), plastik (19,10%) dan kertas (14,10%). Guna pengangkutan sampah tersebut di Kabupaten Karanganyar baru tersedia truk sampah 7 unit, truk kontainer 4 unit, kontainer 18 unit dan gerobag sampah 36 unit, tempat pembuangan sementara 35 tempat, tempat pembuangan akhir 2 tempat, truk tinja 1 unit, transfer depo 1 unit dan instalasi pengolahan limbah tinja 1 unit.

5. Keadaan Ekonomi Karanganyar

Pertumbuhan ekonomi (PDRB) yang meliputi pembangunan di segala bidang sedang pada rahap pelaksanaannya ssat ini terus diupayakan untuk menuju tahap atau tingkat yang lebih baik baik dari aspek kualitas maupun kuantitasnya.

Pembangunan yag terus-menerus pada sektor ekonomi diharapkan membuat penghidupan masyarakat Kabupaten Karanganyar dapat meningkat, yaitu dengan diikutinya naiknya pendapatan masyarakat dikarenakan kesempatan kerja yang semakin baik serta kualitas Sumber Daya Manusia yang lebih baik.



Keadaan perekonomian di Kabupaten Karanganyar selama ini masih belum dapat terlepas dari kondisi ekonomi yang sebelumnya.

Hal tersebut dikarenakan oleh pengaruh dari faktor-faktor lain baik di tingkat daerah, regional ataupun nasional.

Sektor perekonomian di Karanganyar pada saat ini masih bertumpu pada sektor sekunder dan sektor primer yaitu sektor pengelolaan industri pengolahan dan pertanian, sehingga apabila terjadi perubahan pada kedua sektor tersebut akan membawa dampak bagi perekonomian daerah, yaitu pada Produk Nasional Bruto (PDRB). PDRB berdasar Harga Konstan, terus mengalami kenaikan, yaitu pada tahun 2005 sebesar Rp.4.188.350,-, Sedangkan tahun 2006 menjadi Rp.6.224.781,84 dan pada tahun 2007 mencapai Rp.6.938.141,84.

Sedangkan, PDRB atas dasar Harga Berlaku, tahun 2005 sebesar Rp.5.621.289,46. Sedangkan di tahun 2006 sebesar Rp.6.224.781,84 dan pada tahun 2007 sebesar Rp.9.938.141,84.

Maka, secara makro kabupaten, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Karanganyar mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan. Yaitu tahun 2003 adalah 3,23%, tahun 2004 adalah 4,04%, tahun 2005 adalah 5,49%, tahun 2006 adalah 5,6%, tahun 2007 adalah 5,8%, dan di tahun 2008 menurun karena adanya krisis global dan bencana alam yang melanda Karanganyar.

## 6. Susunan Organisasi dan Tata Kerja (S O T K)

### a. Visi Pembangunan Kabupaten Karanganyar

“Terwujudnya Karanganyar sebagai daerah yang maju, adil, makmur, dan mandiri dalam suasana tenteram dengan industri, pertanian dan pariwisata yang handal, yang didukung oleh masyarakat sehat jasmani dan rohani, demokratis, berbudi luhur dan berkepribadian bangsa”.

### b. Misi Pembangunan Kabupaten Karanganyar

Misi adalah merupakan serangkaian tindakan yang lebih nyata atau sesuatu yang harus diemban untuk mencapai visi. Oleh karena itu mengacu pada

visi pembangunan daerah tersebut diatas, maka Visi Pemerintah Kabupaten Karanganyar sebagai berikut :

- 1) Menciptakan keamanan, ketertiban dan kepatuhan hukum melalui penegakan peraturan perundang-undangan;
- 2) Memperkuat kehidupan melalui pemberdayaan partisipasi rakyat untuk pemerintah daerah yang demokratis;
- 3) Mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui keseimbangan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan yang bertumpu pada kemandirian, peningkatan kualitas SDM dan penyetaraan gender;
- 4) Meningkatkan pola pelayanan birokrasi dengan mengutamakan kepuasan masyarakat secara pasti, cepat dan murah;
- 5) Meningkatkan kualitas kehidupan dan kerukunan antar umat beragama dengan penguat kesadaran moral dan etika serta kehidupan berbudaya di masyarakat.

Strategi pembangunan daerah adalah kebijakan dalam mengimplementasikan program Kepala Daerah dalam perumusan program dan kegiatan pembangunan dalam rangka mewujudkan visi dan misi yang telah ditetapkan.

Dengan menitik beratkan pembangunan di bidang industri, pertanian dan pariwisata (INTANPARI) serta mewujudkan pemerintahan yang baik/*Good Governance* (akuntabel, partisipatif, transparansi) dan bersih (KKN), Pemerintah Kabupaten Karanganyar menetapkan strategi yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan Karanganyar tentram (tenang-teduh-rapi-aman-makmur) dengan ditandai adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan tingkat pengangguran, tercukupinya kebutuhan pendidikan dan kesehatan.

Untuk mewujudkan Visi dan Misi, maka ditempuh dengan ditetapkannya beberapa Strategi Pembangunan Daerah dalam periode 5 tahun yaitu Tahun 2005-2009, yaitu :

- 1) Menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai daerah industri.

- 2) Menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai daerah pertanian yang berwawasan agrobisnis dan agroindustri dengan mengedepankan produk unggulan, andalan dan potensial yang kompetitif.
- 3) Menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai daerah tujuan utama pariwisata di Jawa Tengah yang dapat menarik wisatawan Domestik dan Mancanegara.
- 4) Menjadikan Kabupaten Karanganyar sebagai pusat pendidikan dan pengembangan SDM yang menguasai Iptek, beriman dan bertakwa, jujur, berkepribadian bangsa, berbudi luhur dan berwawasan ke depan
- 5) Menjadikan masyarakat Kabupaten Karanganyar meningkat kesejahteraan hidupnya.
- 6) Mengembangkan sistem informasi yang selalu disesuaikan dengan perkembangan sarana Informasi dan Telekomunikasi sebagai media promosi yang efektif bagi potensi perkembangan Daerah Karanganyar.
- 7) Meningkatkan upaya pemberantasan KKN

Pemerintah Kabupaten Karanganyar meliputi DPRD dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan Pemerintahan, Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil dan SKPD di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar.

DPRD Kabupaten Karanganyar terdiri dari 45 Anggota yang mewakili sembilan partai politik yang mendapat kursi pada pemilu 2004, dengan dipimpin seorang ketua DPRD dan dua orang wakil ketua.

Komposisi keanggotaan DPRD Kabupaten Karanganyar hasil Pemilu legislatif tahun 2005 sebanyak 44 anggota, yang terdiri dari F.PG 14 anggota, F.PDIP 11 anggota, F.PKS 5 anggota, F.Demokrat 7 anggota, F.PAN 4 anggota, F.P.Pelopor 4 anggota. Bila dilihat menurut kecamatan, maka kecamatan dengan perwakilan DPRD terbanyak adalah Kecamatan Jaten 10 anggota, Kecamatan Karanganyar 7 anggota, dan Matesih, yaitu 5 anggota. Kecamatan di Kabupaten Karanganyar yang tidak mempunyai anggota DPRD adalah Jatipuro, Jumapolo, Jumantono, Tawangmangu, Karangpandan, Tasikmadu, dan Jenawi.

Jumlah Komisi di DPRD Kabupaten Karanganyar ada 4, dengan jumlah anggota untuk masing-masing komisi, yaitu Komisi A 10 anggota, Komisi B 11 anggota, Komisi C 11 anggota, dan Komisi D 10 anggota. Selama Tahun 2006 telah dihasilkan sebanyak 21 SK DPRD, 19 SK Pimpipinan DPRD, dan 5 Peraturan Daerah.

Kabupaten Karanganyar dipimpin oleh seorang Bupati dengan satu orang Wakil Bupati. Bupati Karanganyar ; Hj.Rina Iriani Sri Ratnaningsih, SPd, M.Hum, dan Wakil Bupati Karanganyar ; Paryono, SH, MH , Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Karanganyar, terdiri dari:

- 1) Sekretariat DPRD, terdiri dari :
  - a) Bagian Persidangan, Humas, dan Protokol, terdiri dari :
    - (1) Sub Bagian Rapat
    - (2) Sub Bagian Risalah
    - (3) Sub Bagian Humas dan Protokol
  - b) Bagian Perundang-undangan, terdiri dari :
    - (1) Sub Bagian Legislasi
    - (2) Sub Bagian Dokumentasi dan Perpustakaan
    - (3) Sub Bagian Fasilitasi Antar Lembaga
  - c) Bagian Umum, terdiri dari :
    - (1) Sub Bagian Tata Usaha
    - (2) Sub Bagian Keuangan
    - (3) Sub Bagian Rumah Tangga dan Perlengkapan
- 2) Sekretariat Daerah, terdiri dari :
  - a) Asisten Pemerintahan, yang terdiri dari :
    - (1) Bagian Pemerintahan Umum, terdiri dari
      - (a) Sub Bagian Tata Pemerintahan Umum
      - (b) Sub Bagian Petanahan dan Ketertiban
      - (c) Sub Bagian Otonomi Derah dan Kerjasama
    - (2) Bagian Pemerintahan Desa dan Kelurahan, terdiri dari :
      - (a) Sub Bagian Tata Pemerintahan Desa dan Kelurahan
      - (b) Sub Bagian Perangkat dan Lembaga Desa dan Kelurahan

- (c) Sub Bagian Pendapatan dan Kekayaan Desa
- (3) Bagian Hukum, terdiri dari :
  - (a) Sub Bagian Perundang-undangan
  - (b) Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum
  - (c) Sub Bagian Pelayanan Hukum dan Hak Azasi Manusia
  
- (4) Bagian Pengelolaan Data Elektronik, terdiri dari :
  - (a) Sub Bagian Pengembangan Sistem Informasi Manajemen
  - (b) Sub Bagian Pendayagunaan Sistem Informasi Manajemen
  - (c) Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi
- b) Asisten Perekonomian, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat terdiri :
  - (1) Bagian Perekonomian, terdiri dari :
    - (a) Sub Bagian Perekonomian Rakyat
    - (b) Sub Bagian Sumber Daya Alam
    - (c) Sub Bagian Perusahaan Daerah
  - (2) Bagian Administrasi Pembangunan, terdiri dari :
    - (a) Sub Bagian Penyusunan Program
    - (b) Sub Bagian Pengendalian
    - (c) Sub Bagian Pelaporan
  - (3) Bagian Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari :
    - (a) Sub Bagian Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan
    - (b) Sub Bagian Pemuda, Olahraga, Peranan Wanita dan Tenaga Kerja
    - (c) Sub Bagian Sosial
- c) Asisten Administrasi terdiri dari :
  - (1) Bagian Perlengkapan dan Keuangan, terdiri dari :
    - (a) Sub Bagian Pengadaan
    - (b) Sub Bagian Pemeliharaan
    - (c) Sub Bagian Keuangan

- (2) Bagian Organisasi dan Kepegawaian, terdiri dari :
  - (a) Sub Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan
  - (b) Sub Bagian Ketatalaksanaan
  - (c) Sub Bagian Kepegawaian
- (3) Bagian Umum, terdiri dari :
  - (a) Sub Bagian Tata Usaha
  - (b) Sub Bagian Rumah Tangga
  - (c) Sub Bagian Protokol dan Hubungan Masyarakat
- 3) Staf Ahli Bupati, terdiri dari :
  - a) Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum, dan Politik
  - b) Staf Ahli Bidang Pembangunan, Kemasyarakatan, dan SDM
  - c) Staf Ahli Bidang Perekonomian dan Pembangunan
- 4) Bagian Dinas
  - a) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan;
  - b) Dinas Pendapatan
  - c) Dinas Pertanian
  - d) Dinas Kesehatan
  - e) Dinas PU dan LLAJ
  - f) Dinas Perindag Pandal dan Koperasi
  - g) Dinas Kependudukan Naker dan Transmigrasi
  - h) Dinas Lingkungan Hidup
  - i) Dinas Pariwisata
  - j) Dinas Keluarga Berencana Keluarga Sejahtera
- 5) Kantor
  - a) Kantor Kesbanglinmas
  - b) Kantor Pemberdayaan Masyarakat
  - c) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah
  - d) Kantor Catatan Sipil
  - e) Kantor Pengelolaan Pasar
  - f) Kantor Ketahanan Pangan
  - g) Kantor Informasi dan Komunikasi

- h) Kantor Kesejahteraan Sosial
  - i) Kantor Pelayanan Terpadu
  - j) Kantor Satpol PP
- 6) Badan
- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
  - b) Badan Pertanahan Nasional
  - c) Badan Pengawas Daerah
  - d) Badan Kepegawaian Daerah
  - e) Rumah Sakit Umum Daerah

### **B. Prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan *Good Governance***

APBD 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. Oleh karena itu, setiap pengguna anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam peraturan ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas.

Maka dalam penyusunan APBD perlu diperhatikan prinsip-prinsip antara lain adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat,

Yaitu pemberian kesempatan seluas-luasnya bagi semua lapisan masyarakat untuk bisa berpartisipasi dalam setiap proses penganggaran demi menjamin adanya kesesuaian antar kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan peruntukan anggaran. Prinsip partisipatif ini sekaligus juga untuk mencegah dan menemukan sedini mungkin praktek korupsi dalam proses penganggaran.

Beberapa alasan perlunya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD yaitu : Pertama, masyarakat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan retribusi. Kedua, sesuai hakekat dan fungsi anggaran bahwa masyarakat adalah tujuan utama yang akan disejahterakan. Ketiga, amanah konstitusi pasal 23 UUD 1945, bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran.

Implementasi hak masyarakat dalam APBD bisa dilakukan dalam berbagai bentuk. Pemerintah daerah sebagai pemegang kuasa pengelolaan keuangan daerah harus dapat mengimplementasikan hak masyarakat tersebut dengan keterlibatan secara partisipatif dalam proses penganggaran.

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

## 2. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran,

Dalam penyusunan APBD pemerintah daerah harus dapat melaksanakan prinsip-prinsip penyusunan APBD dengan baik. Khususnya memberikan informasi tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan dan itu harus diketahui oleh



masyarakat. Hal itu adalah penerapan dari prinsip transparansi baik dalam manajemen ataupun akuntansi anggaran (APBD). Dalam penyusunan APBD, pendapatan daerah, belanja dan pembiayaan daerah, sehingga dengan transparansi anggarann akan dapat membuat semua pihak bisa memberikan penilaian secara terbuka baik terhadap program dan kegiatan maupun pengalokasian anggaran.

Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang disusun dalam format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Musrenbang, jadwal penganggaran serta angka-angka nominal anggaran daerah, wajib untuk terbuka atau transparan kepada masyarakat mengenai informasi dan pelaksanaannya.

### 3. Disiplin Anggaran,

Maksudnya adalah penyusunan anggaran harus menunjukkan disiplin anggaran dengan klasifikasi yang jelas dari setiap komponen kegiatan. Termasuk juga dalam prinsip ini adalah disiplin waktu. Hal ini penting diingatkan karena untuk tahun anggaran 2009 ini baru dapat terselesaikan pada Maret 2009.

Keterlambatan penetapan APBD sudah pasti akan membawa efek beranting, berupa terlambatnya pelaksanaan. Semua keterlambatan ini akan bermuara pada kualitas pencapaian kerja yang meragukan dari setiap program dan kegiatan yang dilaksanakan. Serta berimbas pada penerapan prinsip penganggaran yang lain terutama akuntabilitas anggaran.

Seringkali molornya pembahasan dan pengesahan anggaran dikarenakan salah satu hal, di Karanganyar penyebab lambatnya penetapan APBD 2009 adalah pelaksanaan Pilkada dan Pemilu 2009, sehingga menyebabkan penetapan SOTK juga terlambat mengingat pelantikan bupati terpilih baru dapat dilaksanakan oleh Gubernur Jawa Tengah pada tanggal 15 Desember 2009.

### 4. Keadilan Anggaran,

Yang dimaksud dengan prinsip keadilan anggaran anggaran pengalokasian

anggaran melalui perencanaan kegiatan harus adil dan bisa dinikmati semua lapisan masyarakat, baik dalam pengalokasian program, kegiatan dan anggarannya di setiap daerah dan instansi.

#### 5. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Dana,

Efisiensi, efektifitas serta rasional dan terukurnya anggaran adalah prinsip yang penting dalam penganggaran, tujuannya adalah agar semua penganggarannya bermanfaat dan tak menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan.

Efisien adalah prinsip hemat atau tidak boros dalam membelanjakan keuangan daerah. Sedangkan efektif adalah tepat sesuai dengan sasaran yang dituju dan memiliki kesesuaian atau ketepatan fungsi.

#### 6. Taat Azas.

Yaitu suatu anggaran daerah disusun berdasar dasar hukum dan ketentuan peraturan yang digunakan, termasuk penerapan atau pengimplementasian kaidah-kaidah yang terdapat di dalamnya. Semua kegiatan serta rangkaianannya berpedoman pada dasar hukum yang ditetapkan dan sesuai dengan asas yang berlaku di masyarakat.

Untuk menjalankan prinsip semua itu tentunya pemerintah daerah memerlukan waktu yang tidak sebentar. Karena aspirasi dan perencanaan yang dibuat tidak sedikit melainkan banyak dan tercakup kesemua aspek kehidupan di masyarakat. Maka, pemerintah daerah harus konsen dan teliti dalam mengkaji APBD. Sehingga selesainya pembahasan APBD tersebut berkualitas, tepat waktu dan tidak terkesan asal-asalan. Masyarakat atau organisasi-organisasi daerah juga dapat dilibatkan dalam mengevaluasi RAPBD sebelum disahkan menjadi APBD. Hal tersebut menambah kuatnya penerapan prinsip penganggaran daerah.

Selain itu, Sistem informasi yang bagus adalah penunjang utama terlaksananya *e-Government*, sebagai sarana yang mempermudah keterbukaan (transparansi) anggaran pada masyarakat serta langkah efektif pemerintah daerah untuk dapat menjaring aspirasi dan mendapatkan penilaian langsung dari masyarakat. Kemajuan Telematika telah memberikan kemudahan dalam pengelolaan data kependudukan. Pengembangan telematika daerah juga bisa mengatasi

keterlambatan penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Dengan infrastruktur tersebut APBD bisa disusun lebih berkualitas dan melibatkan publik yang lebih luas.

Secara singkat, *Good Governance* dapat diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*, (Masyarakat Transparansi Indonesia).

Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan daerah bisa dinilai dengan penerapan unsur prinsip-prinsip *Good Governance*-nya.

Prinsip-prinsip *Good Governance*, adalah :

1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

3. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

4. Peduli pada *Stakeholder*

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. Berorientasi pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

9. Visi Strategis

Pemerintah daerah dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

*Good Governance* akan kuat keberadaannya apabila ditopang oleh lembaga pemerintahan yang melibatkan kepentingan publik, yaitu: Pertama, pemerintah daerah yang berfungsi untuk menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil, membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan,

menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*, menegakkan HAM, melindungi lingkungan hidup, serta mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik. Kedua, peran sektor swasta yang berfungsi menjalankan industri, menciptakan lapangan kerja, menyediakan insentif bagi karyawan, meningkatkan standar hidup masyarakat, memelihara lingkungan hidup, menaati peraturan, mentransfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat, serta menyediakan kredit bagi pengembangan UKM. Ketiga adalah masyarakat yang selalu aktif dalam menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi, mempengaruhi kebijakan publik, sebagai sarana *checks and balances* pemerintah daerah dengan selalu mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah daerah, selalu mengembangkan Sumber Daya Manusia, serta selalu menjaga dan aktif untuk mendapatkan informasi dan komunikasi antar anggota masyarakat.

### **C. Prinsip *Good Governance* Dalam Penyusunan APBD Kabupaten Karanganyar Tahun 2009**

#### **1) Jadwal Penganggaran APBD Karanganyar 2009**

Jadwal penganggaran adalah standar baku waktu sebagai pedoman dalam penyusunan APBD, sehingga APBD suatu daerah dapat terselesaikan sesuai jadwalnya, menurut PP No.58 Tahun 2005, adalah :

Tabel.1.Jadwal Penganggaran menurut PP No.58 Tahun 2005.

No.	Uraian	Tanggal/Bulan Seharusnya
1	Penyampaian KUA dari Sekda kepada Bupati	Awal Juni
2	Penyampaian KUA kepada DPRD	Pertengahan Juni
3	Kesepakatan KUA	Minggu I Juli
4	Penyampaian PPAS oleh Bupati kepada DPRD	Minggu II Juli
5	Kesepakatan PPA	Akhir Juli
6	Nota kesepakatan KUA & PPA antara Bupati dan Pimpinan DPRD	Akhir Juli
7	Penyampaian rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD	Minggu I Oktober
8	Keputusan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD	Awal Desember
9	Penetapan Perda tentang APBD	31 Desember

10	Penyampaian rancangan Perda tentang perubahan APBD kepada DPRD	Minggu II September
11	Persetujuan DPRD terhadap rancangan Perda tentang perubahan APBD	Awal Oktober
12	Penetapan Perda tentang perubahan APBD	Awal Oktober

Sumber : Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005

Namun, pada pelaksanaanya di Kabupaten Karanganyar berdasarjkan rapat yang diselenggarakan oleh legislatif, eksekutif serta Panitia Anggaran adalah sebagai berikut :

*Susunan Rapat Paripurna DPRD Karanganyar dalam tahap Penyusunan APBD 2009*

No	Jenis Rapat	Hari & Tanggal	Waktu	Tempat	Uraian Kegiatan
1	Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang I	Selasa, 24 Feb 2009	09.00	Ruang Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar	1. Pembukaan 2. Pembacaan Surat Masuk 3. Penyampaian Nota KUA-PPAS 4. Penyerahan Nota KUA-PPAS dan lampirannya 5. Penutup
2	Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang I	Rabu, 25 Feb 2009	09.00	Ruang Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar	1. Pembukaan 2. Penyampaian Pandangan Umum Fraksi 3. Penutup
3	Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang I	Kamis, 26 Feb 2009	09.00	Ruang Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar	1. Pembukaan 2. Penyampaian Tanggapan Bupati terhadap Pandangan Umum Fraksi 3. Penutup
4	Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang I	Selasa, 3 Maret 2009	09.00	Ruang Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar	1. Pembukaan 2. Penyampaian Kesimpulan Panitia Anggaran 3. Penyampaian Pendapat akhir Fraksi 4. Pembacaan RKB Bupati-DPRD tentang APBD Karanganyar 2009 5. Penetapan Bersama antara Bupati-DPRD tentang Panggar APBD Karanganyar 2009 6. Penandatanganan bersama Bupati-DPRD tentang penetapan APBD 2009 7. Penutup
5	Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang I	Sabtu, 14 Maret 2009	08.30	Ruang Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar	1. Pembukaan 2. Penyampaian hasil revisi Gubernur 3. Pembacaan Rancangan Perda

	Sidang I			Karanganyar	Kab.Karanganyar tentang APBD 2009 4. Penetapan Raperda Karanganyar tentang APBD 2009 5. Penandatanganan Oleh Bupati 6. Penutup
--	----------	--	--	-------------	---

Sumber : DPRD Karanganyar 2009

Keterlambatan jadwal penyusunan APBD Karanganyar dikarenakan oleh adanya proses Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan legislatif yang hampir bersamaan selain itu juga alotnya pembahasan antara legislatif dan eksekutif mengenai nota KUA-PPAS. Konsekuensi dari pembiayaan untuk pengeluaran daerah didapatkan dari pinjaman investor serta surplus APBD tahun 2008, yaitu kurang lebih sekitar Rp.3.000.000.000,00.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar menghadapi kendala dalam mempersiapkan APBD yang sesuai jadwal. Pengesahan APBD terlambat dikarenakan faktor politis, yang pertama adalah adanya Pemilihan Kepala daerah yang baru dilantik pada bulan Desember sehingga pelantikan baru dapat dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 2008, berakibat pengisian SOTK pun terlambat. Kendala lain adalah rendahnya kapasitas sumber daya manusia pengelola keuangan daerah. Bappeda sependapat dengan BPK, namun sebenarnya TAPD telah berusaha memenuhi ketentuan penjadwalan penyusunan dokumen perencanaan APBD perubahan, akan tetapi pembahasan pada rapat-rapat dengan DPRD sepenuhnya tergantung jadwal yang ditetapkan DPRD.

Benturan kepentingan antara legislatif dan eksekutif tidak seharusnya berlarut-larut manakala pihak eksekutif dan legislatif bekerja sesuai fungsinya. Apalagi apabila terkait dengan masalah pribadi.

Menteri Keuangan menyatakan akan memberi sanksi kepada daerah yang belum menyerahkan APBD sesuai dengan waktu yang ditentukan. Sanksi yang akan dikenakan adalah menahan (memotong) pencairan sebagian DAU 25% yang menjadi haknya. Selain itu Gubernur Jawa Tengah juga telah menegur Kabupaten Karanganyar perihal keterlambatan Penyusunan APBD, namun selalu ditanggapi

dingin oleh Ketua DPRD Karanganyar yang masih beranggapan bahwa APBD 2009 masih pada masa tenggang yang ditetapkan.

#### **4. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 Kabupaten Karanganyar**

Sebelum dimulainya proses penyusunan APBD 2009, Diawal penataan SOTK (Struktur Organisasi Tata Kerja) baru dilingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar dilantik oleh Bupati Karanganyar, pada tanggal 18 Januari 2009 bertempat di Rumah Dinas Bupati Karanganyar. Sebanyak 467 orang dilantik untuk menduduki jabatan eselon II, III, dan IV. 467 orang pejabat yang dilantik terdiri dari 29 pejabat eselon II, 150 pejabat eselon III dan 288 orang pejabat eselon IV.

Keterlambatan penyusunan dan pelantikan SOTK di Karanganyar dikarenakan adanya Pelantikan Kepala Daerah hasil Pilkada Karanganyar 2009, yang baru gerlaksana tanggal 15 Desember 2009.

Tahapan penyusunan APBD Karanganyar tahun anggaran 2009 adalah ;

##### **a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)**

Dalam RPJM Karanganyar 2009-2013 dimaksudkan untuk memacu penyelenggaraan pembangunan Kabupaten Karanganyar agar lebih menjamin tercapainya sasaran pembangunan 5 (lima) tahun mendatang. Setiap program yang dimuat dalam RPJM Karanganyar 2009-2013 dilengkapi dengan indikator kinerja agar dapat dipakai sebagai alat kendali dan tolok ukur penyelenggaraan pembangunan. RPJM Kabupaten Karanganyar merupakan program lima tahunan yang memuat kebijakan dan program-program pembangunan bagi daerahnya dan ditetapkan bersama DPRD, dalam bentuk Peraturan Daerah. RPJM adalah acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Daerah (Renstrada), dan menjadi pedoman bagi instansi/unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam menyusun rencana strategis dan melaksanakan kegiatan pembangunan daerah serta menjadi acuan dan materi informasi publik bagi masyarakat dan kalangan bisnis tentang arah pembangunan dalam lima tahun kedepan.



b. Rencana Strategis Daerah (Renstrada)

Dokumen Rencana Strategis Daerah (Renstrada) adalah dokumen kerja Bupati Karanganyar untuk masa kerja lima tahun mendatang. Dokumen ini penting karena dalam masa lima tahun tersebut, bupati berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya sesuai dengan dokumen perencanaan ini di hadapan DPRD.

Dokumen Renstrada ini bersifat jangka pendek dan menengah namun tetap diletakkan pada jangkauan jangka panjang, sehingga rumusan visi, misi dan arah kebijakan pembangunan Karanganyar untuk lima tahun mendatang menjadi sangat penting dan strategis.

Dokumen Renstrada memuat program-program strategis yang dibuat berdasarkan strategi setiap bidang. Tujuan dan sasaran penyusunan Renstrada adalah tersedianya suatu dokumen yang strategis dan komprehensif yang menjamin adanya konsistensi perumusan kondisi atau masalah daerah, perencanaan arah kebijakan, pembuatan strategi hingga pemilihan program strategis yang sesuai dengan kebutuhan Kabupaten Karanganyar.

Sumber dana Renstrada adalah APBD Karanganyar, dan Renstrada berisi Visi dan misi, Arah dan kebijakan umum strategis 5 tahun, Arah dan kebijakan bidang strategis 5 tahun, Program strategis, Struktur program, Indikator kinerja program strategis dan Rujukan penilaian kinerja Kepala Daerah.

Renstrada Karanganyar 2009 menitik beratkan pembangunan di bidang industri, pertanian dan pariwisata (INTANPARI) serta mewujudkan pemerintahan yang baik/*Good Governance* (akuntabel, partisipatif, transparansi) dan bersih (KKN), Pemerintah Kabupaten Karanganyar menetapkan strategi yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan Karanganyar tentram (tenang-teduh-rapi-aman-makmur) dengan ditandai adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan tingkat pengangguran, tercukupinya kebutuhan pendidikan dan kesehatan.

Tabel.3. Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Karanganyar 2006-2009

No	Kesatuan Bangsa dan	Supremasi HUKUM		Kesejahteraan	Pembenahan Sistem
----	---------------------	-----------------	--	---------------	-------------------

	Kerukunan Sosial	dan Good Governance	Pemulihan Ekonomi	Sosial	Pemrintahan dan Sarana Umum
1	Politik	Hukum	Industri dan Perdagangan	Pendidikan Kebudayaan	Pekerjaan Umum
2	Ketertiban dan Ketentraman umum	Aparatur Pemerintah	Pertanian	Kesejahteraan Sosial	Lingkungan Hidup
3	Kebudayaan		Pariwisata	Kesehatan	Perhubungan
4	Pemberdayaan masyarakat		Keuangan Daerah	IPTEK	Bidang Pertanahan
5	Komunikasi dan Media Masa		Aset Daerah	Kependudukan	Penataan Ruang
6			Perkoperasian	Pemberdayaan Perempuan	Pemukiman
7			Penanaman Modal	OR & Kpmudaaan	
8			Tenagakerjaan		

Sumber : Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar

Renstrada digunakan sebagai landasan penilaian kinerja (pertanggungjawaban) Kepala Daerah (KDH), baik untuk pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, maupun untuk pertanggungjawaban akhir masa jabatan. substansinya Renstrada lebih menekankan isu-isu pokok pembangunan daerah dan partisipasi masyarakat guna mengawasi dan mengontrol kinerja pemerintah daerah, penyusunan Renstrada sesungguhnya dapat berpotensi mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*), terutama prinsip partisipasi masyarakat dan transparansi.

Dapat dikatakan, di dalamnya terdapat prioritas penanganan (*focal point*) dari sejumlah bidang pokok pembangunan yang dinilai lebih berpotensi untuk dapat memajukan potensi daerah. Namun, dapat memungkinkan ada dinas atau unit kerja yang hanya mendapat sedikit atau tidak sama sekali jatah anggaran pembangunan, karena dianggap tidak secara langsung memberikan dampak penanganan isu pokok.

c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Perencanaan pembangunan terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh perencana pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan pembangunan oleh pemerintah

daerah terdiri dari Rencana Pembangunan jangka panjang, Rencana Pembangunan jangka menengah, serta Rencana Pembangunan tahunan.

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. Rencana pembangunan tahunan daerah yang disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode satu tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

RKPD melalui urutan kegiatan sebagai berikut, Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Kepala Bappeda. Selanjutnya Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD tersebut. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam musrenbang yang diselenggarakan oleh Kepala Bappeda. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

d. Nota Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA dan PPAS)

Rapat Pembahasan KUA-PPAS telah dilakukan pada tanggal 27 Januari 2009 di gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar, sedangkan pada hari Kamis tanggal 12 Pebruari 2009, bertempat di Ruang Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar diselenggarakan Rapat Paripurna DPRD dengan acara Pembahasan tentang Nota Kesepakatan KUA dan PPAS Tahun Anggaran 2009. Dalam nota kesepakatan

antara bupati dengan legislatif, disepakati bahwa APBD Karanganyar tahun 2009 adalah defisit Rp.80.487.838.000,00, dengan perincian : Jumlah Pendapatan adalah Rp.719.200.163.000,00, dan Jumlah Belanja Daerah adalah Rp.799.688.001.000,00. Defisit Rp. 80.487.838.000,00.

e. Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2009

Sejak tanggal 27 Pebruari 2009, pembahasan mengenai Rancangan APBD tahun anggaran 2009 terus dilakukan. Namun Nota Kesepakatan PPAS baru dapat dilakukan pada rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar diselenggarakan Rabu, 4 Maret 2009 di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar, memuat persetujuan bersama Bupati Karanganyar dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Raperda tentang APBD Karanganyar Tahun Anggaran 2009, yang ditandatangani Hj. Rina Iriani dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar, Juliyatmono .

Komposisi RAPBD Karanganyar Tahun Anggaran 2009 ini pada dasarnya belum memungkinkan untuk melakukan peningkatan belanja modal pembangunan. Sebab, dalam rancangan anggaran pembangunan dan belanja daerah (RAPBD) 2009 itu, keuangan daerah mengalami defisit hingga Rp 83 miliar lebih. Hal itu disebabkan pengeluaran daerah selama satu tahun diperkirakan lebih besar daripada pendapatan yang masuk ke kas daerah. Pendapatan yang diperoleh daerah diperkirakan hanya sekitar Rp 713,5 miliar, sementara pengeluaran selama satu tahun diperkirakan mencapai Rp 796,8 miliar.

Kemampuan pendapatan asli daerah (PAD) masih jauh dari kebutuhan pembiayaan kegiatan daerah, penggalan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) belum optimal, dan BUMD belum dapat dijadikan sumber keuangan yang memadai.

Permasalahan umum dalam Pendapatan Daerah, khususnya dalam hal Pendapatan Asli Daerah adalah :

- 1) Terbatasnya Sumber Daya Manusia;

- 2) Adanya beberapa aset/obyek Pendapatan Asli Daerah yang belum sepenuhnya diserahkan ke Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
- 3) Situasi dan kondisi perekonomian negara yang belum mantap sehingga berdampak pada kemampuan dan ketaatan masyarakat dalam membayar pajak belum tepat waktu;
- 4) Penetapan plafon besarnya alokasi dana perimbangan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sehingga dapat berdampak pada penyusunan APBD atau penetapan alokasi dana kegiatan masing-masing SATKER/SKPD.

Ketergantungan Kabupaten Karanganyar kepada pemerintah pusat dalam bidang keuangan masih sangat tinggi. Daerah baru mampu menyediakan 15 persen dari dana yang dibutuhkannya yaitu dari PAD, 85 persen sisanya dari pusat. Dengan tingkat ketergantungan yang tinggi ini, sulit dipahami bila daerah tidak secara cepat mengajukan APBD-nya.

Sekretaris Dewan Karanganyar, Achmad Sapari, menyampaikan saran dari DPRD kepada Pemkab Karanganyar dalam rapat, dengan kondisi seperti ini diharapkan eksekutif dapat segera menyesuaikan langkah-langkah cepat dalam merealisasikan dan melaksanakan APBD, mengingat APBD 2009 mampu menjadi bagian penting dalam upaya menggerakkan roda perekonomian. Pemerintah Kabupaten (Pemkab) juga dipandang perlu menata kembali dengan pendekatan yang baik dan proporsional serta koordinasi yang baik terhadap pemerintah desa mengenai pengalokasian ADD dan peningkatan kesejahteraan perangkat desa.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas Anggaran belanja daerah serta mendorong program pemberdayaan masyarakat guna peningkatan kesejahteraan masyarakat maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah berupaya untuk :

- 1) Melakukan perencanaan pengelolaan Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang berorientasi pada kinerja program/kegiatan untuk melaksanakan misi dan mewujudkan visi Kabupaten Karanganyar.

- 2) Menyusun Anggaran belanja dengan memperhatikan faktor efisiensi dan efektivitas terhadap pencapaian sasaran maupun target sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta indikator kinerja yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.
- 3) Menyusun Anggaran belanja sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk maju dan berkembang namun tetap bertumpu pada kemampuan daerah dalam menyediakan sumber-sumber dana untuk penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan.
- 4) Menyusun anggaran belanja berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang hendak dicapai oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah.
- 5) Melakukan pengawasan belanja daerah sehingga terhindar dari praktek negatif seperti kolusi, korupsi, dan nepotisme.

f. Pembahasan Panitia Anggaran tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009

Rapat panitia anggaran (Panggar) pertama pada 25 Pebruari 2009. Kemudian tahap pembahasan di tingkat komisi dijadwalkan 3 Maret 2009, diikuti rapat panitia anggaran kedua pada 14 Maret 2009 sekaligus penandatanganan Raperda APBD tahun 2009, menunggu persetujuan Gubernur. Peraturan Daerah No.42 tahun 2009, tentang APBD Karanganyar tahun anggaran 2009 resmi ditetapkan pada tanggal 22 Maret 2009.

Total jumlah anggaran dalam APBD 2009 besarnya mencapai sekitar Rp700 miliar. Jumlah tersebut justru mengalami penurunan dibanding tahun 2008 yang mencapai Rp800 miliar. Penurunan ini disebabkan Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat hanya 11%. Dengan total anggaran sekitar Rp700 miliar dalam APBD 2009, sebanyak Rp 533 miliar telah diperuntukkan untuk belanja rutin, salah satunya untuk gaji PNS yang terlalu gemuk.

Program Puskesmas gratis belum bisa diwujudkan sepenuhnya karena minimnya dana yang dimiliki. Sehingga tim penyusun anggaran DPRD dan Pemerintah Kabupaten Karanganyar kesulitan meloloskan program puskesmas

gratis sepenuhnya. Padahal dalam perhitungan sebelumnya, program puskesmas gratis itu hanya membutuhkan dana Rp 2.000.000.000,00 untuk satu tahun, sedangkan anggaran dalam APBD 2009 sebagian besar tersedot untuk kenaikan gaji PNS plus gaji PNS baru, namun pada pelaksanaannya Puskesmas gratis tetap dapat dilaksanakan di 17 kecamatan, namun hanya diperuntukkan bagi masyarakat miskin saja, mengingat dana yang dianggarkan hanya separuhnya saja, Rp1.000.000.000,00 untuk satu tahun.

g. Persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009

Persetujuan APBD disini, adalah persetujuan dari Gubernur Jawa Tengah, dalam merevisi APBD Karanganyar untuk tahun anggaran 2009. Yang disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD Karanganyar hari Sabtu, 14 Maret 2009, di Ruang Rapat Paripurna DPRD Karanganyar.

h. Penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009

Penetapan Peraturan Daerah No.1 tahun 2009, adalah pada tanggal 22 Maret 2009. Yaitu Peraturan Bupati No.42 tahun 2009, tentang APBD Karanganyar 2009.

Tabel.4. Ringkasan APBD Karanganyar tahun 2009

Nomor Kode	Uraian	Jumlah
<b>4</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	
<b>4.1</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>64.017.107.000</b>
4.1.1	Hasil Pajak Daerah	21.355.480.000
4.1.2	Hasil Retribusi Daerah	12.165.622.000
4.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan yang dipisah	5.905.000.000
4.1.4	Lain-lain Pendapatan yang Sah	24.591.005.000
<b>4.2</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	<b>620.525.026.000</b>
4.2.1	Bagi Hasil Pajak	34.758.030.000
4.2.2	Dana Alokasi Umum	517.560.406.000
4.2.3	Dana Alokasi Khusus	68.096.000
<b>4.3</b>	<b>Lain-lain Pendapatan yang Sah</b>	<b>34.658.030.000</b>
4.3.1	Pendapatan Hibah	0
4.3.2	Dana Darurat	0
4.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dan Prop.	22.952.980
4.3.4	Dana Penyesuaian & Otonomi Khusus	0
4.3.5	Bantuan Keuangan dari Pemda Lainnya	11.705.050.000

	<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>719.200.163.000</b>
<b>5</b>	<b>Belanja Daerah</b>	
<b>5.1</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>582.328.492.000</b>
5.1.1	Belanja Pegawai	482.687.588.000
5.1.2	Belanja Bunga	2.103.690.000
5.1.3	Belanja Subsidi	0
5.1.4	Belanja Hibah	3.171.750.000
5.1.5	Belanja Bantuan Sosial	7.698.342.000
5.1.6	Belanja Bagi Hasil pada Prop./Kab./Desa	2.000.000.000
5.1.7	Belanja Bantuan pada Prop./Kab./Desa	49.667.122.000
5.1.8	Belanja Tak Terduga	5.000.000.000
<b>5.2</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>217.359.509.000</b>
5.2.1	Belanja Pegawai	35.982.370.800
5.2.2	Belanja Barang dan Jasa	81.088.549.500
5.2.3	Belanja Modal	100.88.588.700
	<b>Jumlah Belanja</b>	<b>799.688.001.000</b>
	<b>Surplus/Defisit</b>	<b>-80.487.838.000</b>
<b>6</b>	<b>PEMBIAYAAN DAERAH</b>	
<b>6.1</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>	<b>97.054.092.000</b>
6.1.1	Sisa Lebih Perhitungan anggaran sblmnya.	95.069.092.000
6.1.2	Pencairan Dana Cadangan	0
6.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan yg Dipisahkan	0
6.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	0
6.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	1.958.000.000
6.1.6	Penerimaan Piutang Daerah	0
<b>6.2</b>	<b>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>	<b>97.054.092.000</b>
6.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	16.566.254.000
6.2.2	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	0
6.2.3	Pembayaran Pokok Utang	6.856.000.000
6.2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	5.097.754.000
6.2.5	Pemberian Pinjaman Bergulir	0
6.2.6	Pembayaran Talangan Hutang LUEP	3.000.000.000
	<b>Jumlah Pengeluaran Pembiayaan</b>	<b>16.566.254.000</b>

Sumber : APBD Karanganyar tahun 2009.

Sebagai tolak ukur untuk perbandingan pembiayaan daerah dalam APBD Karanganyar tahun 2009, maka dalam tabel dibawah dipaparkan anggaran terkait dengan pengeluaran anggaran yang dipergunakan sebagai pembiayaan aparatur negara dan pelayanan publik.

Tabel.5. Garis Besar Penganggaran Dinas, Instansi, Kantor dan Lembaga Kab. Karanganyar pada APBD TA 2009.

No.	Hal,Dinas,Badan,Kantor,Lembaga	Pendapatan Daerah	Belanja Daerah	Penjelasan
1	DPRD	-	5.727.641.000	
2	Kepala Daerah & Wa.Kpl Daerah	-	472.319.000	
3	Sekretariat Daerah	747.840.000	26.417.911.000	
4	Sekretariat DPRD	-	10.423.065.000	
5	Dinas Pendidikan dan Olah Raga	-	388.303.416.000	



6	Dinas Kesehatan	2.557.500.000	39.253.657.000	
7	Dinas Keuangan dan Pengelolaan Aset Daerah	690.701.674.000	123.906.424.000	
8	Dinas Pertanian, tanaman pangan dan kehutanan	136.377.500	5.567.919.000	
9	Dinas Pariwisata dan kebudayaan	1.000.000.000	3.907.197.000	
10	Dinas PU & LLAJ	3.840.147.000	10.277.358.000	
11	Dinas Kebersihan dan Pertanian	136.377.500	5.657.919.000	
12	Dinas Kependudukan dan Sosial	1.576.051.000	2.763.481.000	
13	Dinas Sosial, Tng KJ & Transmigrasi	58.465.000	6.961.063.000	
14	Dinas Perindag&Pengendalkop	3.846.147.000	10.277.358.000	
15	Dinas Peternakan dan Perikanan	250.860.000	3.768.187.000	
16	Badan Kepegawaian Daerah	-	25.543.166.000	
17	Badan Perenc.Pemb Daerah	-	5.404.764.000	
18	Badan Pelayanan Izin Terpadu	1.050.000.000	2.604.172.000	
19	Badan Pemberdayaan Masy.	-	2.772.329.000	
20	Badan Lingkungan Hidup	605.000.000	3.121.451.000	
21	Badan Perempuan Perlindungan dan KB	-	7.008.312.000	
22	Badan Pelaksn. Penyuluhan Perairan Perikanan	-	859.705.000	
23	RSUD	13.915.161.000	29.609.546.000	
24	Badan Kesbanglinmas	-	2.695.530.000	
25	Kantor Satpol PP	-	2.705.344.000	
26	Kec. Jatipuro	2.200.000	998.599.000	
27	Kec. Jatiyoso	1.100.000	1.080.320.000	
28	Kec. Jumantono	1.100.000	1.009.164.000	
29	Kec. Jumapolo	1.650.000	854.404.000	
30	Kec. Matesih	3.641.000	1.170.013.000	
31	Kec. Tawangmangu	2.750.000	2.298.061.000	
32	Kec. Ngargoyoso	1.650.000	1.056.121.000	
33	Kec. Karangpandan	3.300.000	1.015.929.000	
34	Kec. Karanganyar	5.500.000	7.128.811.000	
35	Kec. Tasikmadu	3.300.000	9509.865.000	
36	Kec. Jaten	8.250.000	1.105.083.000	
37	Kec. Colomadu	5.550.000	1.662.692.000	
38	Kec. Gondangrejo	3.300.000	1.226.514.000	
39	Kec. Mojogedang	3.850.000	963.824.000	
40	Kec. Kebakramat	4.950.000	1.364.472.000	
41	Kec. Kerjo	1.100.000	1.051.810.000	
42	Kec. Jenawi	1.650.000	824.168.000	

Sumber : APBD Karanganyar tahun anggaran 2009

Tabel.6.Perbandingan Anggaran Anggaran Belanja Pemerintah Dibandingkan Pelayanan Publik

Tahun	Aparatur Daerah			Pelayanan Publik		
	Rencana	Realisasi	%	Rencana	Realisasi	%
2005	133.592.789.652	120.901.900.269	90,50	293.435.846.050	267.835.712.935	91,28
2006	175.424.637.300	155.694.195.565	88,75	370.613.613.380	337.550.618.361	91,11
2007	425.068.726.848	389.975.034.188	91,74	279.898.444.827	230.014.500.099	82,18
2008	563.029.384.878	159.888.285.940	20,01	233.458.246.839	24.397.340.176	10,45
2009	518.669.958.000	-	-	281.018.043	-	-

Sumber : APBD Karanganyar tahun anggaran 2009

Tabel 7.Perbandingan Pendapatan Daerah dengan Belanja Daerah

Tahun	Rencana			Realisasi		
	Pendapatan	Belanja	*	Pendapatan	Belanja	*
2005	370.949.060.000	427.095.435.702	Defisit	391.630.897.627	388.737.613.204	Surplus

<b>2006</b>	521.438.236.700	546.038.250.680	Defisit	547.727.747.917	493.244.813.926	Surplus
<b>2007</b>	622.507.612.240	704.967.171.675	Defisit	641.317.357.080	619.989.534.287	Surplus
<b>2008</b>	715.680.264.650	796.487.631.717	Defisit	284.805.318.252	184.285.626.116	Surplus
<b>2009</b>	719.200.163.000	799.688.001.000	Defisit	-	-	-

Sumber : APBD Karanganyar tahun anggaran 2009

Dari perbandingan tabel diatas dapat diketahui bahwa rencana pengeluaran anggaran tahun 2009 untuk aparatur daerah masih jauh lebih besar dibandingkan pelayanan publik.

## **5. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan APBD Karanganyar Tahun 2009**

Partisipasi masyarakat pasca reformasi sangat akrab ditelinga kita. Persoalan yang menyangkut partisipasi hanya sebatas wacana tanpa ketahuan seperti apa bentuk dan implementasinya. Jika kita bertanya pada Pemerintah Daerah maka jawabannya pasti semuanya sudah melalui proses konsultasi publik sebagai bentuk partisipasi. Tanpa dapat diukur berapa besaran tingkat partisipasi yang dilakukan berdampak pada kebijakan yang diterbitkan, sehingga memberikan *impact* yang sangat signifikan pada peningkatan kesejahteraan dan rasa keadilan. Jika sudah demikian maka dalihnya adalah kualitas partisipasi, pilihan kelompok masyarakat dan keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam penyusunan APBD antara lain berupa pengajuan keberatan terhadap rancangan keputusan atau rancangan rencana. Bentuk-bentuk lain seperti: dengar pendapat, angket lisan maupun tertulis, pertimbangan melalui lembaga masyarakat, hak bicara dari komisi. Dalam sosialisasi ke masyarakat ini, Pemerintah Kabupaten Karanganyar mengadakan Musyawarah daerah baik di tingkat Kelurahan, Kecamatan serta di tingkat daerah.

Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah Karanganyar guna sosialisasi kepada masyarakat mengenai APBD 2009 dilakukan di Pendopo Rumah Dinas Bupati Karanganyar, Selasa, 24 Maret 2009. Selain itu, sebelumnya, di tahap awal pelaksanaan proses penyusunan APBD 2009, Pemerintah Kabupaten Karanganyar mengadakan workshop RPJMD pada hari Selasa-Rabu, 3-4 Maret 2009, di Hotel Pondok Sari 2 Tawangmangu. Peserta

*workshop* terdiri dari perwakilan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) se-Kabupaten Karanganyar, LSM, Ormas, perguruan tinggi dan DPRD.

Asisten II Sekretaris Daerah, Sudjadi, yang mewakili Bupati Karanganyar menyampaikan bahwa dalam rangka melaksanakan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) di mana nantinya dipergunakan sebagai pedoman Bupati atau Wabup ketika melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Karanganyar, Wahyudin Nuri, dalam laporannya menyampaikan bahwa workshop RPJMD untuk dapat menyingkronisasikan serta menyempurnakan saran dan indikator dari SKPD dan *stakeholders*, sehingga dicapai keselarasan antara visi, misi Bupati oleh masing-masing SKPD sesuai tugas pokok dan fungsinya.

Penerapan asas partisipatif yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, antara lain adalah dengan :

a. Mengadakan *workshop* yang dihadiri oleh pihak stakeholder, DPRD, Perguruan Tinggi, LSM, Masyarakat serta instansi terkait, serta pihak masyarakat Karanganyar sendiri.

b. Musrenbang di seluruh lapisan pemerintahan dari yang terkecil yaitu Kelurahan/Desa, Kecamatan dan Daerah/Kabupaten.

Sebagai contoh adalah Musrenbang di Kecamatan Jumapolo dalam menentukan Rencana Kerja SKPD Kecamatan Jumapolo pada tanggal 14 Pebruari 2008, sebagai tindak lanjut Surat Edaran Bupati tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Muskerbang tahun 2009, dalam menyusun RKA-SKPD Kecamatan Jumapolo.

c. Seminar-seminar yang dilakukan dengan Dunia Usaha, Perguruan Tinggi serta media massa. Hal tersebut sebagai penerapan pengembangan prinsip Good Governance aparat Pemerintah Kabupaten Karanganyar sesuai dengan misinya.

d. Pembukaan situs internet, yaitu situs resmi Pemerintah Kabupaten Karanganyar yaitu *karanganyar.go.id*, serta beberapa situs yang terkait dengan Pemerintah Kabupaten Karanganyar, antar lain situs dari *BAPEDAkabupatenkaranganyar.go.id*, *DIPENDAKaranganyar.go.id* serta

instansi pemerintah kabupaten yang lainnya, seperti situs Kantor Pelayanan Terpadu dan Badan Kepegawaian Daerah.

e. Menggelar dialog dengan masyarakat secara langsung yang merupakan acara rutinitas Pemerintah Karanganyar, baik melewati surat kabar ataupun program di radio lokal daerah, televisi lokal ataupun nasional. Hal tersebut, tidak hanya dilakukan pada saat penyusunan anggaran daerah saja, namun terus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, guna promosi daerah di tingkat nasional untuk menjaring investor agar melirik Karanganyar sehingga dapat menambah pendapatan daerah.

f. Publikasi nomor *Handphone* yang dipegang langsung oleh Kepala Daerah Karanganyar, yang dipublikasikan kepada masyarakat Karanganyar, yang dapat dijumpai di pinggir-pinggir jalan untuk memudahkan masyarakat untuk dapat menemukan nomor tersebut. Sehingga bupati dapat secara langsung terus aduan dari masyarakat.

Terkait dengan aspirasi masyarakat Karanganyar dalam proses penyusunan APBD Karanganyar 2009, aspirasi masyarakat hanya sebatas penjangkauan yang dilakukan oleh DPRD serta usulan ataupun kritik dan saran yang disampaikan atau diwakili oleh beberapa Organisasi Masyarakat dan LSM di Kabupaten Karanganyar. Contohnya adalah :

a. Pada hari Senin, 16 Februari, melalui LSM Komite Peduli Karanganyar, Agus Supriyanto mewakili sejumlah warga miskin di wilayah Kluwih RT 04/RW VIII, Kelurahan Gedong, Karanganyar, mempertanyakan pendistribusian kartu jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) oleh perangkat desa setempat. Karena warga mensinyalir pendistribusian kartu Jamkesmas. Hal ini terkait dengan pelayanan kesehatan gratis yang terbatas dana anggarannya, karena dari pengajuan dua miliar dipangkas oleh DPRD menjadi satu miliar, dengan dasar pertimbangan dari DPRD bahwa dana satu miliar sudah cukup untuk anggaran tersebut.

b. Ketua LSM Nurani Bangsa Karanganyar, Soeyitno, Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karanganyar mengalokasikan anggaran untuk pengadaan mobil dinas (mobdin) sebesar dua miliar. Hal tersebut terkait dengan penerapan SOTK baru, dengan mengalokasikan mobil dinas baru sebanyak sembilan unit.

Reaksi dari Soeyitno timbul mengingat di lain pihak, Pemerintah Kabupaten justru memangkas alokasi dana untuk pengobatan gratis bagi penduduk miskin. Soeyitno mengemukakan, legilsatif maupun eksekutif mestinya bisa berpikir secara rasional menyangkut skala prioritas bagi pembangunan di Karanganyar, yang mengalokasikan anggaran untuk pengadaan mobil dinas SOTK yang kurang menyentuh kepentingan masyarakat Karanganyar, khususnya penduduk yang berkategori miskin.

Rendahnya minat dan pengetahuan masyarakat tentang penganggaran dan prosesnya, sehingga bersikap non aktif dalam pengawasan dalam penyusunan dan pengelolaan APBD, aspirasi lebih banyak tersalurkan hanya melalui DPRD sebagai lembaga legislatif daerah serta organisasi masyarakat dan LSM setempat. Sehingga membuat dalam proses penyusunan APBD terkesan menjadi adu kepentingan pribadi atau golongan masing-masing. Meskipun telah dilakukan publikasi pada setiap proses penyusunan serta anggaran yang dimasukkan pada masing-masing pos, namun dalam rapat paripurna jarang menghadirkan masyarakat ataupun perwakilan dunia usaha serta Perguruan Tinggi untuk mengikuti jalannya persidangan.

Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Karanganyar walaupun telah menerapkan asas partisipatif dari rakyat namun hasilnya belum maksimal antara lain karena baik dari Pemerintah Daerah sendiri maupun Masyarakat Karanganyar sendiri yang kurang memiliki keinginan untuk ikut serta berperan aktif baik dalam memberikan gagasan atau aspirasi dalam penyusunan APBD ataupun pengawasan pelaksanaan keuangan daerah. Sehingga terkesan hanya berkutat di lingkup eksekutif dan legislatif saja. Kelemahan secara umumnya adalah, apabila APBD hanya berkutat pada lingkup eksekutif dan legislatif, adalah eksekutif sudah mahir dalam menyusun angka anggaran sehingga dapat terjadi manipulasi anggaran. Penyebab masih banyaknya permasalahan pada pemerintahan di daerah juga dikarenakan banyaknya peraturan yang digunakan dan kurangnya kompetensi yang dimiliki anggota instansi pemerintah/aparat Pemerintah Daerah.

Ditambah lagi dengan peraturan dan prosedur yang seringkali tidak jelas dan berubah-ubah, selain itu kurangnya bentuk sosialisasi baik soal jadwal

penyusunan APBD seharusnya dapat diatur dengan baik, disini khususnya adalah DPRD sebagai lembaga yang mewakili rakyat dituntut untuk mengoptimalkan perannya, sehingga Pemerintah Daerah sendiri juga dapat menjalin komunikasi yang baik dengan masyarakat sehingga keuangan daerah benar-benar keinginan dari rakyat dan rakyat dapat berperan aktif dalam penyusunan serta pengawasan Keuangan Daerah.

Pendapatan Asli Daerah Karanganyar tahun 2008 terealisasi Rp.754.751.460.070,00. dan tahun 2009 dianggarkan Rp.771.349.641.369,00. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pelaksanaan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar secara garis besarnya telah memenuhi standar dengan semakin meningkatnya PAD setiap tahunnya. Belanja aparatur daerah dibandingkan belanja pelayanan publik, yaitu perbandingan antara anggaran rutin dengan anggaran pelayanan masyarakat. Perbandingan antara anggaran belanja rutin khususnya aparat Pemerintah Daerah lebih besar daripada belanja pelayanan publik, hal tersebut belum menunjukkan bahwa pengelolaan prioritas keuangan daerah Kabupaten Karanganyar lebih memprioritaskan pelayanan masyarakat dalam penyusunan anggarannya.

Dalam pengelolaan keuangan daerah, maka sudah sepatutnya rakyat mendapatkan porsi utama dalam penyusunan Anggaran APBD. Alasan mengapa rakyat perlu mendapatkan perhatian khusus dan porsi utama dalam penyusunan APBD yaitu rakyat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan retribusi, bahkan sumber penerimaan yang berasal dari hutang pun, kebutuhan rakyat jugalah yang dipresentasikan kepada pihak ketiga, sesuai hakekat dan fungsi anggaran, rakyat merupakan tujuan utama yang akan disejahterakan, sesuai amanah konstitusi pasal 23 UUD, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut serta dalam penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran. Hal ini diperkuat dengan Undang-Undang No.17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara.

Implementasi hak rakyat dalam APBD bisa dilakukan dalam berbagai bentuk. Pemerintah daerah sebagai pemegang kuasa pengelolaan keuangan daerah harus mengimplementasikan hak rakyat tersebut dengan adanya keterlibatan

rakyat secara partisipatif dalam proses penganggaran. Teknis pelaksanaannya bisa menggunakan beberapa model atau melakukan kreasi dari berbagai model yang telah dikembangkan oleh banyak negara.

Tentu saja, kreatifitas ini perlu didukung oleh iklim demokrasi yang substantif liberatif. Selama ini, partisipasi hanya menjadi jargon pemerintah, metode dan implementasi partisipasi hanya berjalan dalam lingkungan masyarakat yang “dekat“ dengan pemerintah. Sementara, dengan kelompok masyarakat yang kritis dan “jauh“ dengan pemerintah, dijadikan formalitas belaka dan masukan serta hasil kajian mereka selalu dikesampingkan.

Memang, partisipasi tidak dapat dilakukan pada orang-perorangan atau semua kelompok, karena keterbatasan pemerintah daerah. Tetapi, semestinya pemerintah daerah harus memiliki sebuah kriteria yang jelas dalam keterlibatan publik. Kriteria ini harus didukung oleh metodologi yang tepat sehingga tidak terjebak pada *in-efisiensi*. Metodologi mengalang partisipasi ini, yang tidak dimiliki oleh pemerintah daerah. Mereka hanya mengikuti secara tekstual apa yang tertulis di Undang-Undang, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Maka menjadi sangatlah naif, bila mengharapkan hasil yang efektif jika partisipasi dibangun melalui Dewan Kelurahan, dan Badan Perwakilan Desa. Karena hampir seluruh badan tersebut dipilih dengan intervensi pemerintah. Sehingga, badan-badan tersebut tidak bisa merumuskan kebutuhan warganya. Perlu kearifan menyusun metodologi agar partisipasi masyarakat bisa efektif untuk kepentingan bersama.

#### **4. Transparansi Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009**

Sesuai dengan Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada prinsipnya adalah anggaran berbasis kinerja yang mengutamakan hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan Anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dengan demikian bahwa belanja daerah pada setiap tahun

penyusunannya ditekankan untuk secara terintegrasi guna melaksanakan pembangunan daerah sehingga terpadu dan berkelanjutan terhadap kegiatan maupun program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Analisis implementasi dalam hal ini adalah kinerja dari pemerintah daerah Kabupaten Karanganyar didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber-sumber ekonomis daerah, lalu mengelola Keuangan Daerah untuk memenuhi seluas-luasnya kebutuhan masyarakat di Kabupaten Karanganyar dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), khususnya dalam proses penyusunan APBD serta pengelolaan Keuangan Daerah.

Proses penyusunan anggaran sektor publik umumnya disesuaikan dengan peraturan lembaga yang lebih tinggi. Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum mempunyai sistem akuntansi pemerintah daerah yang mengacu kepada standar akuntansi pemerintahan. Sistem akuntansi pemerintah daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah mengacu pada peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.

Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Karanganyar baru dalam taraf menyusun draf pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi, sedangkan sistem dan prosedur akuntansi yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar selama ini mengacu kepada ketentuan Keputusan Mendagri Nomor 29 Tahun 2002. Kepmendagri tersebut memfokuskan penyusunan APBD berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau out put dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Sedangkan dalam penyusunan APBD 2009 menggunakan pedoman penyusunan APBD TA 2009 dengan dasar hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008. Secara jelas, penyusunan APBD bertujuan agar penyediaan anggaran lebih berorientasi pada kepentingan publik dan memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas dan *value for money*,



Namun dalam menentukan alokasi dana untuk tiap kegiatan yaitu peranan pemerintah pusat terlalu dominannya terhadap pemerintah daerah, yang kali mematkan inisiatif dan prakarsa daerah.

Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan maupun pertanggungjawaban APBD pada rakyat. Karena selama ini, mekanisme pertanggungjawaban dilakukan melalui saluran formal lembaga legislatif (DPRD). Untuk membangun transparansi, maka harus dimulai dari para pihak yang akan terlibat dari proses tersebut. Dengan tidak mengkerdilkan peran DPRD dalam proses transparansi dan akuntabilitas APBD, tetapi yang menjadi dilematis adalah lembaga ini juga menjadi sorotan dalam transparansi dan akuntabilitas.

Perlu kiranya pemerintah daerah merancang sebuah model transparansi dan akuntabilitas APBD selain melalui saluran formal (DPRD) bisa dilakukan melalui saluran informal langsung pada masyarakat. Sehingga APBD bisa efektif dan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki. Adanya hak untuk alokasi anggaran yang pro rakyat miskin. Karena keadilan dan kesejahteraan adalah tujuan utama dari sebuah negara kesejahteraan. Indonesia telah mengproklamirkan diri sebagai negara kesejahteraan. Artinya keberpihakan pada kaum lemah dan miskin menjadi prioritas dalam pembangunan yang dilakukan. Namun sayangnya, doktrin tersebut belum berwujud, masih sebatas angan-angan.

Adanya pengawasan APBD oleh rakyat baik secara perseorangan maupun secara lembaga atau kelompok. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat ini semestinya mendapat apresiasi positif dari pemerintah daerah. Caranya adalah memberikan akses seluas-luasnya pada masyarakat untuk mendapatkan informasi, data dan segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan APBD.

Belum diterapkannya secara konsisten dan berkelanjutan sistem manajemen yang berorientasi pada peningkatan kinerja (manajemen berbasis kinerja) yang terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntabilitas pemerintahan yang saling menunjang dengan sistem pengendalian, baik di lingkungan instansi pemerintah

pusat dan pemerintah daerah, sebagai bagian dari upaya reformasi birokrasi serta untuk mendukung penerapan kebijakan anggaran berbasis kinerja.

Pelaksanaan pelayanan publik yang efisien dan efektif, yaitu cepat, tepat, murah, dan transparan, belum dapat diwujudkan. Hal itu ditunjukkan, antara lain, dengan :

- a. mekanisme penyelenggaraan pelayanan masih bersifat sektoral;
- b. penerapan sanksi yang tegas atas buruknya kualitas pelayanan publik belum dapat diwujudkan;
- c. masih lemahnya pengawasan dan penerapan *reward and punishment* dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- d. belum memadainya sarana dan prasarana/fasilitas pelayanan termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (*e-government*) dalam pemberian pelayanan yang kurang *up to date*.

Kinerja dan sistem pengawasan belum memadai, terutama pengawasan fungsional. Hal itu tercermin, antara lain, dengan :

- a. masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang termasuk praktik KKN.
- b. belum memadainya kompetensi aparatur pengawasan;
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan belum optimal dan belum transparan;
- d. belum diterapkannya secara konsisten sanksi baik administratif maupun hukum kepada para pejabat dan pegawai yang terbukti secara hukum melakukan penyalahgunaan wewenang;
- e. masih lemahnya sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah;
- f. sistem pengawasan yang belum sepenuhnya tertata, baik pengawasan internal pemerintah maupun pengawasan eksternal pemerintah (BPK).

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam mengimplementasikan prinsip *Good Governance* pada proses penyusunan APBD Karanganyar tahun anggaran 2009, belum sepenuhnya dapat optimal. Penyebabnya adalah karena adanya unsur keterlambatan waktu pada proses penyusunan APBD tahun 2009, dikarenakan adanya Pilkada dan Pemilu legislatif yang dilaksanakan secara hampir bersamaan, selain itu adalah alotnya pembahasan KUA-PPAS antara eksekutif dan legislatif yang memakan waktu.

Di dalam penerapan prinsip partisipasi publik juga telah dapat terlaksana, meskipun belum semua sarana dapat dimanfaatkan, karena meskipun pemerintah daerah telah menerapkan partisipasi publik dalam proses penganggaran, masyarakat sendiri masih sangat sulit mengetahui kapankah jadwal pelaksanaan serta minimnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai pengetahuan dan gambaran umum mengenai proses penyusunan anggaran daerah. Sehingga, masyarakat terkesan hanya mengetahui hasil akhir dari rapat-rapat dan pembahasan yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif.

Pada prinsip transparansi, media massa memainkan peran penting dalam menyuarakan opini publik. Di dalam menerapkan prinsip transparansi, dengan membuka secara umum pada masyarakat mengenai pendapatan daerah, serta anggaran belanja dan penerimaan daerah yang lain membuka *Link* terkait dengan situs resmi Pemerintah Kabupaten Karanganyar, namun dari sarana yang ada tersebut Pemerintah Daerah hendaknya terus meng-*up date* secara terus-menerus dan mengembangkan sosialisasi sarana prasarana sosialisasi sehingga mendukung terwujudnya prinsip transparansi dan keterbukaan dalam proses penyusunan APBD di Karanganyar.

#### **B. Saran**

Waktu pelaksanaan proses penyusunan anggaran yang dapat sesuai jadwal, meskipun hampir bersamaan dengan moment-moment di daerah namun

proses penyusunan anggaran seharusnya tetap dapat berjalan. Dikarenakan partisipasi masyarakat merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah, karenanya didalamnya menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Pengawasan yang dimaksud di sini termasuk pengawasan terhadap pihak eksekutif dan legislatif dalam mengelola keuangan daerah, maka perlu adanya peningkatan partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik agar lebih optimal. Hal itulah yang seharusnya menjadi sasaran utama Pemerintah Kabupaten Karanganyar untuk mencapai *Good Governance*. Dengan partisipasi masyarakat yang lebih baik, maka proses pengawasan yang dilakukan oleh anggota dewan akan lebih terjamin karena legislatif-pun juga perlu kontrol dari masyarakat. Selain itu yang perlu mendapat peningkatan atau perbaikan adalah transparansi kebijakan publik. Dengan kebijakan yang lebih transparan akan mampu mengurangi kemungkinan eksekutif dan legislatif untuk berbuat tidak benar.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Djoko Susilo, 2005, *Good Governance Melalui Implementasi SAKIP*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta.
- Keban, Yemermias T, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Penerbitan gava Media, 2004.

Sirajuddin, 2006, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA.

Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah* Edisi Kedua) LAN RI, 2004.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002.

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, 1999.