BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberhasilan kinerja pemerintahan dapat dinilai dari pembangunan baik di bidang ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Masyarakat luas menilai keberhasilan pembangunan pada bidang ekonomi yang terwujud dalam pembangunan infrastruktur. Pembangunan bukan hanya berarti penekanan pada akselerasi dan keberhasilan di bidang ekonomi. Hal ini sejalan dengan pendapat Michael P. Todaro bahwa pembangunan merupakan suatu proses multidimensi yang meliputi pula reorganisasi dan pembaharuan seluruh sistem dan aktivitas ekonomi dan sosial dalam mensejahterakan kehidupan masyarakat (Kamaludin, 1983:9).

Tujuan dan sasaran pembangunan yaitu masyarakat adil dan makmur, perlu diusahakan adanya keserasian dan keselarasan dalam pemakaian sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM) serta permodalan dan teknologi. Permodalan menjadi faktor penting dalam pelaksanaan pembangunan, maka perlu ditingkatkannya pendapatan keuangan dengan menggali sumber-sumber keuangan baik dari SDA, non migas, jasa, pajak maupun pendapatan-pendapatan lainnya yang sah.

Pengertian keuangan negara dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa

uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban (Sembiring, 2005:65).

Keuangan negara merupakan suatu kesatuan dari pendapatan pemerintah yang diperoleh dari keuangan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan keuangan daerah dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah:

> "Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah" (Sembiring, 2005:78).

Pelaksanaan pembangunan tidaklah mudah untuk dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dari luas negara yang begitu besar serta tersusun berdasarkan pulau-pulau dan adanya kecenderungan pembangunan yang tersentralistik, sehingga gerak pembangunan kurang berkembang terhadap daerah-daerah lainnya. Pelaksanaan pembangunan terfokus pada pemerintah pusat, akibat fenomena tersebut diletakanlah otonomi daerah pada pemerintah daerah untuk kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan hasil sumber kekayaan yang dimiliki daerah tersebut dengan tujuan untuk kemakmuran masyarakat. Pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004).

Pembangunan yang sering dirumuskan melalui kebijakan ekonomi dalam banyak hal membuktikan keberhasilan. Hal ini antara lain dapat dilukiskan di beberapa negara, seperti Singapura, Hongkong, Australia, dan negara-negara maju lain. Kebijakan ekonomi di negara-negara tersebut umumnya dirumuskan secara konsepsional dengan melibatkan pertimbangan dari aspek sosial lingkungan serta didukung mekanisme politik yang bertanggung jawab sehingga setiap kebijakan ekonomi dapat diuraikan kembali secara transparan, adil dan memenuhi kaidah-kaidah perencanaan. Dalam aspek sosial, bukan saja aspirasi masyarakat ikut dipertimbangkan tetapi juga keberadaan lembaga-lembaga sosial *(social capital)* juga ikut dipelihara bahkan fungsinya ditingkatkan. Sementara dalam aspek lingkungan, aspek fungsi kelestarian *natural capital* juga sangat diperhatikan demi kepentingan umat manusia. Dari semua itu, yang terpenting pengambilan keputusan juga berjalan sangat bersih dari beragam perilaku lobi yang bernuansa kekurangan *(moral hazard)* yang dipenuhi kepentingan tertentu *(vested interest)* dari keuntungan semata *(rent seeking).* Demikianlah, hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat secara adil melintasi (menembus) batas ruang *(inter-region)* dan waktu *(inter-generation)*.

Namun demikian, konsepsi pembangunan yang dikemukakan di atas sejalan dengan kajian terhadapnya maupun implementasi diberbagai negara dan wilayah lain, dikemukakan berbagai kelemahan. Kelemahan tersebut muncul seiring ditemukannya fenomena yang khas, antara lain kesenjangan, kemiskinan, pengelolaan *public good* yang tidak tepat,

lemahnya mekanisme kelembagaan dan sistem politik yang kurang berkeadilan. Kelemahan-kelemahan itulah yang menjadi penyebab hambatan terhadap gerakan maupun aliran penduduk, barang dan jasa, prestasi, dan keuntungan *(benefit)* dan kerugian *(cost)* di dalamnya. Seluruh sumber daya ekonomi dan non-ekonomi menjadi terdistorsi alirannya sehingga *divergence* menjadi makin parah. Akibatnya, hasil pembangunan menjadi mudah ditemukan antar wilayah, sektor, kelompok masyarakat, maupun pelaku ekonomi. implisit, juga terjadi dikotomi antar waktu dicerminkan oleh ketidakpercayaan terhadap sumberdaya saat ini karena penuh dengan berbagai resiko *(high inter temporal opportunity cost).* Keadaan ini bukan saja jauh dari nilai-nilai moral tapi juga cerminan dari kehancuran *(insustainability).* Ikut main di dalam permasalahan di atas adalah mekanisme pasar yang beroperasi tanpa batas. Perilaku ini tidak mampu dihambat karena beroperasi sangat massif, terus-menerus, dan dapat diterima oleh logika ekonomi disamping didukung oleh kebanyakan kebijakan ekonomi secara sistematis.

Kecenderungan globalisasi dan regionalisasi membawa sekaligus tantangan dan peluang baru bagi proses pembangunan di Indonesia. Dalam era seperti ini, kondisi persaingan antar pelaku ekonomi (badan usaha dan/ atau negara) akan semakin tajam. Dalam kondisi persaingan yang sangat tajam ini, tiap pelaku ekonomi (tanpa kecuali) dituntut menerapkan dan mengimplementasikan secara efisien dan efektif strategi bersaing yang tepat.

Dalam melaksanakan pembangunan, sudah seharusnya pemerintah melaksanakan perencanaan terlebih dahulu. Perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan yang buruk merupakan kegagalan awal dalam menentukan pencapaian tujuan, oleh karenanya proses penyusunan perencanaan ini perlu kehati-hatian dan ketelitian dengan mempertimbangkan seluruh aspek kehidupan baik itu politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang, dengan memperhatikan asas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Selain itu, perencanaan pembangunan disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Sedangkan perencanaan pembangunan pada hakekatnya bertujuan mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah. Selain itu, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Sebagaimana diamanatkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-

undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), RPJM tersebut dituangkan ke dalam dokumen RPJMD sebagai penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah.

Rancangan awal RPJMD harus berpedoman pada rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) dan memperhatikan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN ini selanjutnya menjadi acuan untuk penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah lainnya, yaitu peraturan wali kota/ bupati tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran per tahun dari RPJMD, dan kemudian dijadikan dasar menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dan Penetapan Kinerja (Tapkin).

Rencana daerah ini juga menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra) lima tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Rencana Kinerja Tahunan (Renja) SKPD. Dengan peran yang sangat penting ini, RPJMD menjadi salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang harus disiapkan dengan cermat. Seluruh dokumen perencanaan harus selaras sehingga arah pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan dapat terfokus pada sasaran awal.

RPJMD harus memuat sasaran kinerja yang berfungsi sebagai indikator keberhasilan yang dapat dicapai lima tahun ke depan. Sasaran kinerja kemudian dijabarkan dalam sasaran tahunan yang akan memuat target yang akan dicapai dalam tahun pertama, kedua, dan seterusnya sampai tahun kelima. Dalam perumusan sasaran kinerja, dibuatlah indikator kinerja baik *outcome* (hasil/ manfaat) ataupun *output* (keluaran). Untuk itu, menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk bisa menjabarkan visi, agenda penting, atau bahkan slogan sekalipun, ke dalam bentuk target kuantitatif yang akan dan harus dicapai. Ada baiknya pemerintah daerah mempertimbangkan penggunaan data kuantitatif dari daerah lain sebagai pembanding (*benchmark*).

Dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Garut 2009-2014, beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan, yaitu sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2009-2014;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 3 Tahun 2006 tentang RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2006-2009;
3. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Tahun 1950);
4. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);

5. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400);
6. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4421);
7. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 8 Seri E);

Dalam rangka mengukur keberhasilan atau kegagalan atas target yang dibuat, pemerintah daerah diminta membuat pedoman pengumpulan data kinerja yang dapat mengukur keberhasilan atau kegagalan target RPJMD, RKPD, Tapkin, Renstra, dan Renja. Pedoman tersebut merupakan bagian dari sistem pengumpulan data kinerja agar dapat diperoleh data kinerja andal.

Pembangunan daerah Kabupaten Garut yang telah dilaksanakan dalam kurun waktu tahun 2004 s/d 2009 telah memberikan hasil yang positif dalam berbagai segi kehidupan masyarakat. Namun demikian, berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan, masih terdapat berbagai masalah yang harus segera diatasi. Dalam upaya menanggulangi permasalahan tersebut, maka disusun RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2009-2014, dengan mempertimbangkan pendekatan sektoral dan

kewilayahan serta melibatkan partisipasi aktif dari pemangku kepentingan di Kabupaten Garut, melalui proses penyusunan perencanaan secara politik, teknokratik, partisipatif, *Top-Down* dan *Buttom-Up* dalam rangka meningkatkan sinergitas, sinkronisasi dan integrasi segenap potensi di Kabupaten Garut.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut, dengan judul Laporan KKL **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) TAHUN 2009 – 2014 DI KABUPATEN GARUT (Suatu Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Garut).**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka identifikasi masalahnya adalah:

1. Bagaimanakah substansi kajian dari kebijakan RPJMD Kabupaten Garut?
2. Bagaimanakah tujuan dari kebijakan RPJMD di Kabupaten Garut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut?
3. Apa yang menjadi arah/ sasaran utama kebijakan keuangan daerah dari pelaksanaan RPJMD di Kabupaten garut?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data dan informasi mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut tahun 2009 - 2014.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penyusunan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimana isi, arah dan tujuan dari RPJMD Kabupaten Garut.
2. Untuk mengetahui bagaimana tujuan dari pelaksanaan RPJMD Kabupaten Garut.
3. Untuk mengetahui arah/ sasaran utama kebijakan keuangan daerah dalam pelaksanaan RPJMD di Kabupaten garut.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis. Adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Kegunaan bagi penulis, dari hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi penulis untuk menambah pengalaman dan ilmu pengetahuan di bidang pemerintahan terutama mengenai RPJMD Kabupaten Garut.
2. Kegunaan teoritis, dari hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu sosial serta dapat dijadikan bahan acuan untuk masa yang akan datang bagi yang

melaksanakan penelitian mengenai pembahasan tentang RPJMD Kabupaten Garut.

3. Kegunaan praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan bagi pemerintah, khususnya bagi lembaga Pemerintahan Daerah Kabupaten Garut.

1.5 Kerangka Pemikiran

Setiap peningkatan pembangunan daerah perlu didukung dengan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu kebijakan ditujukan untuk mengarahkan tindakan-tindakan agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai sesuai harapan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat dari Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang dikutip oleh Agustino yang menyatakan bahwa:

> "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah, keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Namun lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan-tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya" (Agustino, 2006:139).

Proses kebijakan baru dimulai ketika para pelaku kebijakan mulai sadar bahwa adanya situasi permasalahan, yaitu situasi yang dirasakan adanya kesulitan atau kekecewaan dalam perumusan kebutuhan, nilai dan kesempatan. Dunn berpendapat bahwa metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia: definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi, dan evaluasi (dalam Dunn, 2003:121).

Kebijakan merupakan arah/ tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan (Perda Garut No. 7 Tahun 2009 tentang RPJMD). Suatu program kerja atau kegiatan yang telah dirumuskan dalam kebijakan tentunya mempunyai target-target atau tujuan yang ingin dicapai. Pencapaian target atau tujuan tersebut bisa dicapai atau terealisasi apabila program kerja atau kegiatan tersebut telah diimplementasikan. Oleh karena itu, pengimplementasian suatu kebijakan sangat penting terhadap berjalannya suatu kebijakan. Pengertian implementasi menurut Van Meter adalah kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan baik secara individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (*http://kertyawitaradya.wordpress.com/implementasi-kebijakan- van-meter-van-horn*).

Implementasi juga dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi baik pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan yang diharapkan tentunya yang ada di dalam kebijakan organisasi. Implementasi kebijakan merupakan tahap-tahap yang paling penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi oleh tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapai tujuan.

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal. *Pertama* adanya tujuan dan sasaran kebijakan. *kedua* adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan. *Ketiga*

adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kegiatan melaksanakan suatu aktifitas atau kegiatan dan implementasi itu harus diterapkan pada prakteknya bukan sekedar teori demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Implementasi kebijakan kaitanyanya sangat erat dengan adanya pembangunan yang berkelanjutan. Siagian memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu “sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Selanjutnya seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, termasuk ilmu-ilmu sosial, para Ahli manajemen pembangunan terus berupaya untuk menggali konsep-konsep pembangunan secara ilmiah. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut. Akan tetapi untuk dapat membedakan

keduanya tanpa harus memisahkan secara tegas batasannya, Siagian (2008:24) dalam bukunya Administrasi Pembangunan mengemukakan:

> "Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan."

Proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (*commuinity/group*). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi. Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli, pembangunan adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan.

Perkembangan dan kemajuan suatu negara sangat ditentukan oleh pembangunan yang merata di seluruh pelosok daerah. Seperti kita ketahui bahwa pembangunan di era pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru bersifat sentralistik (terpusat), sehingga pembangunan yang terjadi di Indonesia tidak merata sampai ke pelosok daerah. Hal tersebut mengakibatkan banyaknya masyarakat di daerah-daerah terpencil yang masih belum tersentuh oleh kemajuan dari pembangunan tersebut.

Keberhasilan pembangunan dapat dinlai dari tingkat efektifitas dan efisiensi yang tinggi dalam pembangunan, maka dalam pelaksanaannya perlu pula partisipasi masyarakat. Kartasapoetra memberikan pengertian

partisipasi rakyat dalam pembangunan adalah peranan sikap mental rakyat dalam pelaksanaan pembangunan melalui pemikiran dan perencanaan yang matang dan mantap (Kartasapoetra, 1984:69).

Berdasarkan pemikiran diatas, pemerintah di era sekarang ini sudah menerapkan Otonomi Daerah, dimana adanya pemerintahan yang bersifat desentralisasi dalam rangka pemerataan pembangunan, sehingga masyarakat di daerah-daerah terpencil dapat lebih tersentuh dengan adanya suatu pembangunan. Otonomi daerah menurut Widjaja adalah penyerahan urusan pemerintah kepada daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan (Widjaja, 2008:21).

Kebijakan pemerintah menerapkan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32/33 Tahun 2004 dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri merupakan langkah awal dalam menghilangkan kelemahan pemerintahan sentralistik pada masa yang lalu. Akibat dari perubahan tersebut di atas, maka daerah dihadapkan pada berbagai persoalan, baik dalam pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan masyarakat.

Dengan demikian, otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan ini dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta

potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya otonomi daerah, daerah-daerah kabupaten/ kota diharapkan dapat menjalankan roda pemerintahannya sebak mungkin. Pemerintah Daerah harus melaksanakan pembangunan-pembangunan semaksimal mungkin. Dalam suatu era kepemimpinan dalam suatu daerah, program-program pembangunan tersebut biasanya tertuang dalam suatu perencanaan pembangunan, baik itu jangka tahunan, jangka menengah maupun jangka panjang.

Seorang kepala daerah dalam menjabat sebagai bupati atau walikota sudah semestinya mempunya suatu kebijakan mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah, yang memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program susunan organisasi perangkat daerah, lintas susunan organisasi perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam suatu RPJMD terdapat perencanaan mengenai pembangunan tersebut. Perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan yang buruk merupakan kegagalan awal dalam menentukan pencapaian tujuan,

oleh karenanya proses penyusunan perencanaan ini perlu kehati-hatian dan ketelitian dengan mempertimbangkan seluruh aspek kehidupan baik itu politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang, dengan memperhatikan asas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Selain itu, perencanaan pembangunan disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Sedangkan perencanaan pembangunan pada hakekatnya bertujuan mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah. Selain itu, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Sebagaimana daerah lainnya di Indonesia, Pemerintah Kabupaten Garut mempunyai kebijakannya sendiri mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2009-2014 disusun melalui tahapan perencanaan partisipatif dengan mengedepankan proses evaluasi, proyeksi dan analisis terhadap faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap pembangunan daerah Kabupaten Garut.

Kebijakan Pembangunan Kabupaten Garut tahun 2010 sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Bupati Garut Nomor 395 Tahun 2009 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Garut Tahun 2010 merupakan pelaksanaan tahun pertama dari Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Garut Tahun 2009-2014. Dalam dokumen tersebut dimuat arah dan tujuan pembangunan yang akan dicapai selama periode satu tahun, dengan kontribusi dari seluruh sumber dana yaitu APBD Kabupaten Garut, APBD Provinsi Jawa Barat dan APBN, serta sumber lainnya. Sebagai implementasi dari kebijakan pembangunan tahunan yang telah ditetapkan dalam RKPD Kabupaten Garut Tahun 2010, perlu mendapat dukungan kebijakan penganggarannya yang dituangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KU-APBD), sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Penyusunan KU-APBD Tahun 2010, mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang pelaksanaannya berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan ketentuan pasal 1 Peraturan

Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, KU-APBD merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa sebagai tindak lanjut dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), maka disusun Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KU-APBD) sebagai kerangka umum kebijakan pembangunan tahunan daerah dan yang mengatur rincian perkiraan alokasi anggaran serta merupakan pedoman dalam penyusunan rancangan APBD. Oleh karena itu, KU-APBD disusun untuk mensinkronisasikan antara RPJMD dan rencana pembangunan tahunan yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang operasionalisasinya sebagaimana tertuang di dalam pasal 85 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 bahwa Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya yang disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Kebijakan Umum APBD (KU-APBD) Tahun Anggaran 2010 ini disusun dengan mengacu pula pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010 yang meliputi: tantangan dan prioritas pembangunan tahun 2010; pokok-pokok kebijakan penyusunan APBD; teknis penyusunan APBD; dan hal-hal khusus.

Kerangka pemikiran dalam KU-APBD Tahun Anggaran 2010 lebih difokuskan pada landasan kebijakan, bahwa aspek pelayanan umum, pengelolaan keuangan daerah, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, harus dapat dilaksanakan secara adil dan selaras, dengan memperhatikan pula peluang, tantangan dan kompetisi dalam persaingan global, dengan tetap mempertimbangkan daya dukung lingkungan serta memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karenanya, Pemerintah Kabupaten Garut harus dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang disertai dengan memberikan perhatian terhadap berbagai aspirasi masyarakat yang berkembang, seperti kebutuhan akan penguatan pembangunan berbasis pedesaan, tuntutan untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah dan transparasi pengelolaan keuangan daerah termasuk aspirasi masyarakat terhadap pembentukan wilayah otonomi baru.

Karenanya, langkah-langkah strategis dalam konteks mewujudkan sistem manajemen keuangan yang baik merupakan tuntutan sekaligus

kebutuhan yang tak terelakkan dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Garut. Kriteria daya guna dan hasil guna harus tetap menjadi fokus perhatian, melalui pendekatan yang mempertimbangkan tersedianya sumber daya manusia, dana dan peralatan untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai. Ukuran daya guna dan hasil guna itu dapat dilihat pada besaran manfaat dan pelayanan yang akan dirasakan oleh masyarakat. Berdasarkan hal itu, maka Kebijakan Umum APBD Tahun Anggaran 2010 harus memperhatikan hal–hal sebagai berikut :

1. Perlunya sinkronisasi antara kebijakan Pemerintah Kabupaten Garut dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Pemerintah Pusat.
2. Perlunya peningkatan efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan Pemerintah Daerah, agar dapat meningkatkan rasionalitas pembiayaan kegiatan pembangunan Daerah.
3. Perlunya konsistensi hasil perumusan skala prioritas, yang selama ini seringkali dihadapkan kepada kesulitan dalam penetapan prioritas anggaran, terutama karena sulitnya memadukan kebutuhan dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki.
4. Perlunya peningkatan profesionalisme aparatur Pemerintah Daerah di seluruh tingkatan dalam pengelolaan anggaran publik.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis menyusun definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi adalah suatu proses atau suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide/ gagasan, program atau harapan-

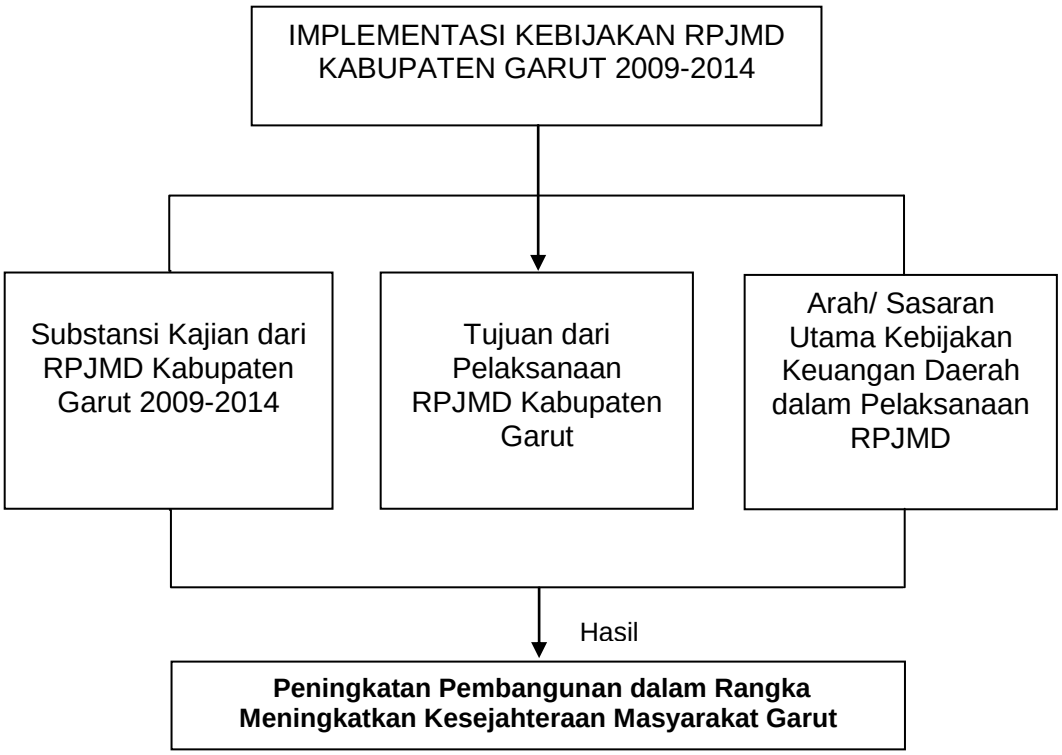
harapan yang dituangkan dalam bentuk rancangan pembangunan desain (tertulis) agar dilaksanakan sesuai dengan desain tersebut.

2. Implementasi kebijakan RPJMD Kabupaten Garut:
    a. Substansi kebijakan RPJMD sebagai kebijakan-kebijakan yang diambil dalam rangka mengimplementasikan program-program prioritas pembangunan kepala daerah disesuaikan dengan visi misi, tujuan dan sasaran pembangunan yang ditetapkan
    b. Tujuan dari pelaksanaan RPJMD Kabupaten Garut untuk melaksanakan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut.
    c. Arah/ sasaran kebijakan RPJMD Kabupaten Garut ditetapkan dengan maksud untuk memberikan arah sekaligus menjadi pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan baik bagi pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan pembangunan Kabupaten Garut yang berkesinambungan.
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah, yang memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Susunan Organisasi Perangkat Daerah, lintas Susunan Organisasi Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka

pendanaan yang bersifat indikatif.

Berdasarkan uraian di atas, penulis membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 1.1
Model Kerangka Pemikiran



1.6 Metode Laporan KKL

1.6.1 Metode Laporan KKL

Sesuai dengan masalah yang diteliti pada saat ini yang berhubungan dengan yang terjadi sekarang, maka dasar-dasar yang digunakan untuk mencari kebenaran dalam penulisan laporan KKL adalah berdasarkan suatu metode. Metode tersebut dapat lebih mengarahkan penyusunan dalam melakukan penelitian dan pengamatan. Metode penulisan laporan KKL merupakan rencana dan rancangan cara pengumpulan data dan menganalisa agar dapat dilaksanakan secara

ekonomis serta serasi dengan tujuan penulisan, sehingga pencapaian dari suatu penulisan dapat terpaparkan dengan baik.

Metode dalam penulisan Laporan KKL ini menggunakan metode penelitian deskriptif, yaitu memaparkan situasi atau peristiwa yang berhubungan antara gejala satu dengan yang lainnya, sejalan dengan pengertian deskriptif menurut Best bahwa: ”Penelitian deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya (Best, 1982:119).

Penelitian ini juga sering disebut noneksperimen, karena pada penelitian ini penulis tidak melakukan kontrol dan manipulasi variabel penelitian. Dengan metode deskriptif, penelitian memungkinkan untuk melakukan hubungan antar variabel, menguji hipotesis, mengembangkan generalisasi, dan mengembangkan teori yang memiliki validitas universal. Disamping itu, penelitian deskriptif juga merupakan penelitian, dimana pengumpulan data untuk mengetes pertanyaan penelitian atau hipotesis yang berkaitan dengan keadan dan kejadian sekarang. Mereka melaporkan keadaan objek atau subjek yang diteliti sesuai dengan apa adanya.

Penelitian deskriptif pada umumnya dilakukan dengan tujuan utama, yaitu menggambarkan secara sistematis fakta dan karakteristik objek dan sobjek yang diteliti secara tepat. Dalam perkembangan akhir-akhir ini, metode penelitian deskriptif juga banyak di lakukan oleh para penelitian karena dua alasan. *Pertama*, dari pengamatan empiris didapat bahwa sebagian besar laporan penelitian di lakukan dalam bentuk

deskriptif. *Kedua*, metode deskriptif sangat berguna untuk mendapatkan variasi permasalahan yang berkaitan dengan bidang pendidikan maupun tingkah laku manusia.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai Implementasi Kebijakan RPJMD 2009 – 2014 di Kabupaten Garut.

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1) Studi lapangan:

a. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menghimpun data dengan melakukan praktek kerja lapangan langsung ke instansi terkait. Teknik ini digunakan untuk mendapatkan fakta-fakta empiris yang tampak (kasat mata).
b. Wawancara, dilakukan oleh penulis dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada narasumber yaitu kepada anggota Bappeda Kabupaten Garut.
c. Dokumentasi, teknik ini dilakukan dengan memanfaatkan dokumen-dokumen tertulis, gambar, foto, atau benda-benda lainnya yang berkaitan dengan aspek-aspek yang diteliti. Penulis mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen yang dimiliki oleh Kantor Bappeda Kabupaten Garut.

2) Studi Pustaka:

Penelitian Kepustakaan, dilakukan dengan cara mempelajari, mendalami, dan mengutip teori-teori atau konsep-konsep dari sejumlah literatur, baik buku, jurnal, majalah, koran, atau karya tulis lainnya yang relevan dengan topik, fokus atau variabel penelitian.

1.6.3 Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive* (pengambilan informan berdasarkan tujuan). Teknik penentuan informan ini adalah siapa yang akan diambil sebagai anggota informan diserahkan pada pertimbangan pengumpul data yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian. Menurut Sugiyono, teknik pengambilan sampel purposif adalah:

> "Teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu dapat diartikan bahwa informan yang kita pilih dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti" (Sugiyono, 2005:54).

Penentuan informan dalam penelitian ini berdasarkan objek yang diteliti dan berdasarkan keterkaitan informan tersebut dengan penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri dari informan yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan RPJMD 2009-2014 di Kabupaten Garut. Adapun informan dalam penulisan Laporan KKL ini yaitu :

1. Kepala Bappeda Kabupaten Garut sebagai orang yang berperan atas proses didalam merancang dan melaksanakan RPJMD Kabupaten Garut.

2. Sekretaris Bappeda Kabupaten Garut sebagai orang yang sangat berperan ikut serta dalam membantu merancang kebijakan RPJMD.
3. Kepala Badan bidang pemerintahan, ekonomi, sosial & budaya, serta prasarana daerah sebagai orang-orang yang sangat mengetahui tentang kondisi perekonomian, social & budaya, prasarana daerah yang sangat berperan juga dalam proses pembuatan RPJMD.

1.6.4 Teknik Analisa Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif, yaitu suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematik mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian hubungan diantara bagian dalam keseluruhan.

Terdapat unsur utama dalam proses analisis data pada penelitian kualitatif dimana terbagi menjadi :

1. Reduksi Data
   Reduksi data adalah bagian dari proses analisis untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting, dan mengatur data sehingga dapat dibuat kesimpulan.
2. Sajian Data
   Sajian data adalah susunan informasi yang memungkinkan dapat ditariknya suatu kesimpulan. Sajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan sejenisnya, namun yang sering digunakan untuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif, karena akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan sesuatu selanjutnya.
3. Penarikan Kesimpulan
   Pada penelitian kualitatif tidak akan ditarik kecuali setelah diproses pengumpulan data berakhir. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif

> adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih belum pasti sehingga setelah diteliti menjadi jelas berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori. Kesimpulan yang dibuat perlu diverifikasi dengan cara melihat dan mempertayakannya kembali. Sambil meninjau secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih tepat. (Sugiyono, 2005:92-99).

Berdasarkan hal di atas maka dapat diartikan bahwa teknik analisis data merupakan proses dari Reduksi data yaitu dengan merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Langkah selanjutnya adalah penyajian data, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Terakhir yaitu kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih belum pasti sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal tetapi mungkin juga tidak karena seperti yang telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penulis berada di lapangan.

Mencermati hal tersebut, sehingga teknik analisis data yang dipakai penulis adalah analisis deskriptif karena paling sesuai dengan penelitian yang sedang dilakukan yaitu suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematik mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian hubungan diantara bagian dalam

keseluruhan. Pengartiannya yaitu analisis data yang memiliki unsur utama reduksi data, sajian data hingga penarikan kesimpulan.

1.7 Lokasi dan Jadwal KKL

Lokasi yang diambil sebagai tempat pelaksanaan KKL adalah di Kantor Bappeda Kabupaten Garut yang beralamat di Jl. Patriot No. 8 Kecamatan Tarogong Kidul Kabupaten Garut, Tlp. 0262-233063. Penjadwalan penulisan Laporan KKL dimulai dari pengajuan surat KKL sampai dengan pengumpulan laporan dapat diihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.1
Jadwal Pelaksanaan KKL

No	Kegiatan	Tahun 2010				
		Jul	Agus	Sept	Okt	Nov
1	Mengajukan surat ke kantor Bappeda Kab. Garut					
2	Pelaksanaan Kuliah Kerja Lapangan					
3	Pengumpulan data					
4	Analisis Data					
5	Penulisan laporan					
6	Pengumpulan laporan					