

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN DASAR KEILMUAN (PDK)**



**MODEL PARTISIPASI AKTIF MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN
KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)
DI KOTA MALANG**

**Drs. Jainuri, M.Si.
(NIP-UMM: 103.9209.0358)
Salahudin, S.IP., M.Si.
(NIDN:**

**DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG**

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Model Partisipasi Aktif Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang
2. Bidang : Ilmu Sosial
3. Ketua Pengusul
 - a. Nama Lengkap : Drs. Jainuri, M.Si.
 - b. NIP-UMM : 103.9209.0358
 - c. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan
4. Jumlah Anggota : Salahudin
5. Jenis Program yang Dipilih
 1. Pendaftaran Paten
 2. Pendaftaran Hak Paten
6. Penelitian/Pengabdian yang Mendukung

Mengetahui,
Dekan FISIP UMM

Dr. Wahyudi, M.Si.
NIP-UMM: 10388090096

Malang, 26 Juni 2013
Ketua Peneliti,

Drs. Jainuri, M.Si.
NIP-UMM: 103.9209.0358

Menyetujui,
Direktur DP2M UMM

Prof. Dr. Sujono, M.Kes.
NIP.: 196410081990021001

1. Identitas dan Uraian Umum

1. Judul Penelitian : Model Partisipasi Aktif Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota
2. Ketua Peneliti :
 - a. Nama Lengkap : Drs. Jainuri, M.Si.
 - b. Jabatan : Lektor
 - c. Jurusan/Fakultas : Ilmu Pemerintahan/Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
 - d. Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Malang
 - e. Alamat Surat : Jl. Raya Tlogomas No. 246 Malang (UMM-Kampus III)
 - f. Telpon/Faks : 0341-460948/0341-460782
 - g. E-mail : jainurijai@gmail.com
3. Tim Peneliti : Salahudin
4. Objek Penelitian : Dalam penelitian ini yang menjadi objek adalah *eksekutif*, *legislative*, dan *civil society* di Kota Malang. Bagaimana ketiga stakeholder tersebut melakukan partisipasi aktif dalam penyusunan kebijakan anggaran. Selama ini diketahui, *eksekutif* memiliki kekuatan dominasi terhadap *legislative* dan *civil society*, sehingga kebijakan anggaran cenderung tidak mencerminkan asas keadilan, persamaan, dan pemerataan. Pada penelitian ini diupayakan untuk memahami secara mendalam terhadap persoalan tersebut sehingga melahirkan konsep-konsep baru sebagai bentuk pengembangan ilmu untuk mengatasi persoalan yang ada.
5. Masa Pelaksanaan :
 - Mulai : 10 Oktober 2012
 - Berakhir : 10 Oktober 2013
6. Usulan Biaya :
 - Tahun I : Rp. 7,500,000.00
 - Tahun II : Rp. 7,500,000.00
7. Lokasi Penelitian : Kota Malang
8. Temuan Yang Ditargetkan :

Target utama penelitian ini adalah ditemukan Model Partisipasi Aktif Masyarakat yang dapat melahirkan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan prinsip keadilan, persamaan, dan proposional. Sehingga kebijakan anggaran dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat.
9. Jurnal Ilmiah yang menjadi sasaran : Nama: Jurnal Sosial, Masyarakat, dan Budaya. Terakreditasi A
10. Intansi lain yang terlibat: Malang Corruption Watch (MCW) dan Forum Masyarakat Peduli Pendidikan (FMPP). Organisasi *civil society* tersebut dijadikan sebagai subjek

penelitian untuk memahami bentuk relasi *civil society* dengan pemerintahan Kota Malang dalam penyusunan kebijakan Anggaran.

11. Penjelasan lain yang dianggap perlu:-
12. Kontribusi mendasar pada bidang Ilmu.

Kontribusi mendasar penelitian ini pada bidang ilmu pemerintahan adalah (1) Sebagai model atau konsep melakukan pemetaan atau manajemen politik anggaran yang mencerminkan asas partisipatif, transparansi, persamaan, dan keadilan, (2) Sebagai konsep mewujudkan manajemen penyusunan kebijakan anggaran yang efektif dan efisien, dan (3) Sebagai model untuk melakukan advokasi kebijakan anggaran yang efektif dan efisien oleh *civil society* khususnya.

II. Subtansi Usul Penelitian

ABSTRAK RENCANA PENELITIAN

Penyusunan Kebijakan Anggaran menjadi persoalan serius untuk diperhatikan, karena terjadi dominasi *eksekutif* terhadap *legislative* dan *civil society* sehingga kebijakan anggaran tidak berpihak kepada kebutuhan masyarakat. Dominasi eksekutif dilakukan melakukan kekuasaan politik dan administratif yang dimiliki. Kekuatan politik eksekutif (kepala daerah) memberi peluang untuk melakukan tindakan dominasi terhadap kebijakan anggaran. Kepala daerah menentukan kebijakan anggaran, tanpa pengesahan kepala daerah, maka kebijakan anggaran tidak dianggap sebagai kebijakan yang syah. Kewenangan administratif yang dimiliki kepala daerah melalui perangkat birokrat (sekda dan jajarannya) memiliki kewenangan penuh untuk menyusun draf Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Kebijakan Plafon Prioritas Anggaran (PPA) sehingga tindakan dominasi eksekutif semakin kuat. *Legislatif* sebagai wakil rakyat dan *civil society* sebagai organisasi sosial cenderung pasif dalam menentukan kebijakan anggaran. *Civil Society* yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok masyarakat, ikatan profesi, dan partai politik, tidak memiliki kekuatan untuk berperan aktif dalam mengimbangi kekuatan eksekutif dan legislatif dalam menentukan kebijakan anggaran. Peran *civil society* cenderung diabaikan oleh eksekutif dan legislatif dengan melalui: (1) aspirasi masyarakat yang diperjuangkan oleh *civil society* tidak dijadikan sebagai muatan kebijakan anggaran, (2) tidak diundang atau dimintai pendapat pada penentuan dokumen kebijakan anggaran (RKPD, KAU, PPA, RAPBD), dan (3) *Civil society* dianggap ‘musuh’ daripada partner atau mitra.

Dalam penelitian PPOTODA pertengahan Februari 2012 di Jawa Timur masih ada 8 daerah Kota dan kabupaten yang belum mengesahkan APBDnya. Adanya keterlambatan ini di picu oleh berbagai faktor antara lain pola hubungan eksekutif dan legislatif yang tidak harmonis, terlambatnya perencanaan penyusunan APBD dan tingkat pengetahuan akibat rotasi kepegawaian yang mempengaruhi kinerja. Menurut hasil penelitian PPOTODA, pola hubungan yang terjadi antara legislatif dan eksekutif mempunyai empat tipe hubungan yaitu: (1) Eksekutif dan Legislatif rukun akan tetapi kolusi, dalam tipe ini rentan proses, (2) Korupsi, “kongkalingkong” yang saling melindungi dan membutuhkan, (3) Eksekutif dan Legislatif tidak rukun, hal ini disebabkan oleh pertarungan antar elit politik lokal, (4) Eksekutif lebih dominan terhadap Legislatif, (5) Legislatif lebih dominan terhadap eksekutif.

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab persoalan di atas, dengan berusaha memetakan partisipasi aktif stakeholder (*eksekutif, legislative, dan civil society*) dalam penyusunan kebijakan anggaran di Kota Malang. Karena itu, penelitian ini mengusung judul “Interaksi Politik Eksekutif, Legislatif, Dan Civil Society Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran di Kota Malang”. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan *Grounded Theory* dan jenis penelitian kualitatif. Untuk mengumpulkan data sekunder dan data primer, dilakukan dengan cara observasi, wawancara, diskusi, dan dokumentasi.

I. MASALAH PENELITIAN

Anis Ibrahim (2008:9), menjelaskan politik demokrasi dapat memberikan kesempatan partisipasi maksimal *stakeholder* dalam perumusan kebijakan negara. *Stakeholder* berproses dalam ruang publik untuk saling mempertahankan argumentasi politik masing-masing yang akan dijadikan sebagai bagian dari muatan kebijakan negara.

“Konfigurasi politik demokrasi adalah suatu susunan kekuatan/kekuasaan politik yang membuka peluang bagi potensi stakeholder secara maksimal untuk menentukan kebijakan negara. Oleh karena itu, dalam proses legislasi akan memberikan peranan besar kelompok-kelompok sosial ataupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam konfigurasi politik demokrasi, pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan. Perumusan kebijakan demokratis niscaya akan melahirkan hukum dengan tipe responsif yang mempunyai komitmen pada hukum yang berprespektif konsumen” (Anis Ibrahim, 2008:9).

Pasca reformasi, stakeholder bangsa Indonesia terus berupaya membentuk sejumlah peraturan hukum sebagai landasan normatif menghidupkan demokrasi pada

proses politik kebijakan termasuk kebijakan anggaran (APBN/APBD). Perumusan atau penyusunan kebijakan anggaran dilandasi oleh berbagai peraturan hukum yang dinilai mencerminkan adanya relasi politik Negara dengan *civil society* yang berasaskan nilai-nilai demokrasi (partisipatif, persamaan, keadilan, proposional).

Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) dibentuk untuk menjamin adanya relasi politik *stakeholder* yang partisipatif dan transparan. Hal tersebut dapat dilihat pada penjelesan Pasal 5 huru g UUP3 berikut ini:

“Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat (*stakeholder*) mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan”.

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 3 ayat 1 menjelaskan, “keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”. Penjelasan tersebut dipertegas lagi pada undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan di pasal 66 poin 1 sebagai berikut: Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Peraturan Pemerintahan nomor 22 tahun 2011 tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2012, penyusunan APBD harus berdasarkan pada prinsip: (1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah, (2) APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal, (3) Penyusunan APBD dilakukan secara transparan, dimana memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD, (4)

Penyusunan APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat; (5) APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dan (6) Substansi APBD dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Peraturan hukum yang dijelaskan di atas secara eksplisit menunjungtinggi nilai-nilai demokrasi, yakni nilai partisipatif, persamaan, pemerataan, proposional, dan keadilan. Atas dasar tersebut, penelitian ini dilakukan untuk memotret relasi Negara dengan Masyarakat Sipil (*civil society*) dalam menyusun kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan nilai-nilai demokrasi. Relasi politik negara dengan *civil society* dalam penyusunan kebijakan anggaran menarik untuk diamati, karena stakeholder tersebut sama-sama diberi ruang (*public sphere*) oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti yang dijelaskan sebelumnya. Karena berada pada posisi yang sama memiliki wewenang untuk ikut andil, maka terjadi persaingan atau pertarungan politik untuk mengarahkan kebijakan anggaran sesuai kebutuhan atau kepentingan masing-masing.

Eksekutif daerah yang diwakili oleh Kepala Daerah, Sekretariat Daerah (Sekda), Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melakukan penyusunan kebijakan anggaran sesuai peran dan posisi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Kepala daerah sebagai penanggungjawab menyusun kebijakan anggaran daerah yang dibantu oleh TAPD dan Pimpinan SKPD. Kepala daerah melakukan penyusunan APBD diawali dengan penyusunan Rencana Kegiatan Pemerintahan daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KAU), Plafon Prioritas Anggaran (PPA), Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), dan Rancangan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (RAPBD). Dokumen kebijakan anggaran yang disebutkan diajukan kepada legislatif untuk dibahas dan mendapatkan keabsahan (*legitimasi*).

Pimpinan legislatif yang dibantu oleh Badan Anggaran (Banggar) dan perangkat lainnya membahas dan mempelajari KAU, PPA, dan RAPBD yang sebelumnya disusun eksekutif. Legislatif sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memberikan keabsahan (*legitimasi*) terhadap dokumen kebijakan anggaran tersebut harus berlandaskan pada pertimbangan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang diwakili. Legislatif dapat menolak rancangan KAU, PPAS, dan RAPBD jika dianggap bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi atau tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, legislatif dituntut untuk kritis dan analitis mempelajari rancangan dokumen kebijakan anggaran (KAU, PPAS, RAPBD) yang disusun eksekutif. Legislatif melalui pandangan fraksi menyampaikan pandangan-pandangan kritis terhadap sejumlah dokumen kebijakan anggaran sehingga menghasilkan kebijakan anggaran yang mencerminkan keadilan, persamaan, pemerataan, dan proposional.

Pandangan-pandangan kritis fraksi dapat dilakukan pada saat penyampaian Pandangan Umum (PU) terhadap Raperda APBD baik Raperda inisiatif maupun hasil prakarsa kepala daerah (eksekutif). Secara umum, PU fraksi berisi tentang:

“(1) minta penjelasan lebih lanjut kepada eksekutif terkait dengan materi yang terkandung dalam Raperda, (2) mempertanyakan dasar hukum pembentukan Raperda, (3) mempertanyakan kinerja birokrat daerah dalam menangani kesenjangan antara fakta yang ada di masyarakat dan kebijakan pengaturan yang selama ini telah dilakukan, (4) minta kepada eksekutif untuk meningkatkan profesionalisme pekerjaannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terkait problem ekonomi-sosial-politik yang muncul di masyarakat berkenaan diterbitkannya Perda” (Anis Ibrahim (2008,189)¹.

Relasi Negara dengan Masyarakat Sipil pada perumusan kebijakan anggaran yang diuraikan di atas dapat dikatakan bentuk dari relasi politik, karena eksekutif dan

¹ Isi Pandangan Umum fraksi yang dijelaskan Anis Ibrahim di atas merupakan muatan PU yang berlaku pada setiap pembahasan Raperda termasuk Raperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

legislatif terlibat pada proses pertarungan mempertahankan kepentingan politik masing-masing. Dalam negara demokrasi seperti Indonesia, relasi politik antara eksekutif dan legislatif perlu diimbangi oleh kekuatan *civil society* sebagai upaya: (1) untuk menghindari kolusifitas antara eksekutif dan legislatif, (2) memperkuat eksistensi masyarakat dalam memperjuangkan kepentingan, (3) menghindari dominasi kekuasaan eksekutif dan legislatif, dan (4) mewujudkan kebijakan anggaran yang berpihak kepada kepentingan masyarakat kecil. Selain upaya untuk tersebut, peran *civil society* dalam perumusan kebijakan anggaran daerah termasuk menyusun RKPD, KAU, PPAS, dan RAPBD diakui peraturan hukum keberadaannya seperti yang dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, hubungan Negara dengan Masyarakat Sipil adalah untuk mewujudkan kebijakan anggaran yang berpihak kepada masing-masing kepentingan *stakeholder* dengan berasaskan keadilan, persamaan, pemerataan, kepatutan, dan proporsional. Praktik di lapangan, relasi ketiga *stakeholder* sulit dijumpai untuk mewujudkan kebijakan anggaran yang disebutkan demikian. Hasil penelitian penulis tahun 2008 dan 2009 menunjukkan adanya relasi politik yang dominan dari satu pihak di atas pihak yang lain. Peran eksekutif sangat dominan dalam merumuskan kebijakan anggaran mulai perumusan RKPD, KAU, PPAS, dan hingga pada penyusunan RAPBD. Legislatif lebih berada pada posisi pasif, yakni hanya menerima draf kebijakan anggaran yang sudah disusun oleh eksekutif. Ironisnya, legislatif cenderung menyetujui draf yang ada tanpa melalui proses analisis kritis terhadap dokumen yang ada. Posisi pasif legislatif disebabkan oleh: (1) kolusivitas eksekutif dan legislatif yang saling menguntungkan, (2) sumber daya manusia anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam memahami kebijakan anggaran dinilai kurang, dan (3) legislatif tidak memiliki *political will* untuk memahami kebijakan anggaran (“menerima apa adanya/tukang stempel”).

Civil Society yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok-kelompok masyarakat, ikatan profesi, dan partai politik, tidak memiliki kekuatan untuk berperan aktif dalam mengimbangi kekuatan eksekutif dan legislatif dalam menentukan kebijakan anggaran. Peran *civil society* cenderung diabaikan oleh eksekutif dan legislatif dengan melalui: (1) aspirasi masyarakat yang diperjuangkan oleh *civil society* tidak dijadikan sebagai muatan kebijakan anggaran, (2) tidak diundang atau dimintai pendapat pada penentuan dokumen kebijakan anggaran (RKPD, KAU, PPA, RAPBD), dan (3) *Civil society* dianggap ‘musuh’ daripada *partner* atau mitra.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Sopanah dan Wahyudi (2004) di Kota Malang seperti yang dikutip Sopanah (2008-2009) menunjukkan hasil bahwa keterlibatan rakyat dalam mengawasi proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran masih sangat kecil (5%) sehingga sangat memungkinkan terjadinya distorsi pada saat penyusunan anggaran. Temuan yang sama dari hasil penelitian mengenai distorsi Penyusunan APBD adalah: 1) Proses penyusunan APBD Tahun 2005 Kota Malang banyak mengalami ketidaksesuaian dengan Arah Kebijakan Umum (AKU) dan tidak taat pada peraturan perundang-undangan, tidak partisipatif, dan sulit diakses oleh publik. 2) Terjadinya distorsi dalam proses penyusunan APBD Kota Malang Tahun 2005 (Sopanah dan Wahyudi, 2005). Sementara itu Ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses Penyusunan APBD di Kota Malang adalah: 1) Tidak adanya sosialisasi dari Pemerintah Daerah dan dari DPRD. 2) Mekanisme Musrenbang yang ditempuh hanya sekedar formalitas. 3) Kepedulian (kesadaran) dari masyarakat khususnya masyarakat menengah kebawah masih relatif kecil (Sopanah dan Wahyudi, 2005).

Dalam penelitian PPOTODA pertengahan Februari 2012 di Jawa Timur masih ada 8 daerah Kota dan kabupaten yang belum mengesahkan APBDnya. Adanya

keterlambatan ini di picu oleh berbagai faktor antara lain pola hubungan eksekutif dan legislatif yang tidak harmonis, terlambatnya perencanaan penyusunan APBD dan tingkat pengetahuan akibat rotasi kepegawaian yang mempengaruhi kinerja. Menurut hasil penelitian PPOTODA, pola hubungan yang terjadi antara legislatif dan eksekutif mempunyai empat tipe hubungan yaitu: (1) Eksekutif dan Legislatif rukun akan tetapi kolusi, dalam tipe ini rentan proses, (2) Korupsi, “kongkalingkong” yang saling melindungi dan membutuhkan, (3) Eksekutif dan Legislatif tidak rukun, hal ini disebabkan oleh pertarungan antar elit politik lokal, (4) Eksekutif lebih dominan terhadap Legislatif, (5) Legislatif lebih dominan terhadap eksekutif.

Hasil penelitian di atas menunjukkan adanya hubungan Negara dengan Masyarakat Sipil yang tidak mencerminkan asas proposional, keterbukaan, dan keadilan dalam merumuskan kebijakan anggaran. *Civil society* yang diberi tempat oleh peraturan perundang-undangan untuk berperan aktif tidak diindahkan oleh eksekutif dan legislatif pada tindakan nyata dalam proses penyusunan dan pembentukan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dominasi dan hegemoni negara dalam penyusunan kebijakan APBD masih sangat kuat. Negara melalui lembaga eksekutif (Kepala Daerah dan bawahannya) dan legislatif (DPRD) mengendalikan dan mengarahkan kebijakan. Karena itu, Teori Politik Gramsci tentang Hegemoni dan Masyarakat Sipil sangat tepat untuk dijadikan sebagai kerangka analisis penelitian ini. Penjelasan teori politik Gramsci akan dijelaskan pada bab II.

Penjelasan normatif, teoritik, dan uraian data lapangan di atas menunjukkan fenomena menarik untuk dilakukan penelitian mendalam tentang relasi Negara dengan Masyarakat Sipil Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2012 di Era Transisi Demokrasi di Kota Malang. Dengan demikian, rumusan masalah penelitian ini adalah: Bagaimana Model Partisipasi

Aktif Dalam Penyusunan Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
Kota Malang?

II. KAJIAN PUSTAKA

1. Good Governance dan Paradigma Baru Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Anggaran adalah rincian atau pernyataan pengeluaran dan pemasukan dalam sebuah organisasi, baik itu organisasi publik maupun organisasi kemasyarakatan. Jika anggaran berkaitan dengan urusan pengeluaran dan pemasukan, maka hal ini sesungguhnya menggambarkan, anggaran adalah berkaitan dengan urusan administratif. Meskipun demikian, anggaran dalam organisasi publik tidak serta merta berkaitan dengan persoalan administratif, tapi lebih dari itu, yaitu anggaran menjadi persoalan yang kompleks, mulai dari persoalan administratif hingga pada persoalan politik. Karena anggaran pada organisasi publik adalah milik semua aktor yang ada di dalamnya termasuk masyarakat. Anggaran harus mampu menjawab kebutuhan masyarakat yaitu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Oleh karena itu, anggaran adalah elemen yang terpenting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

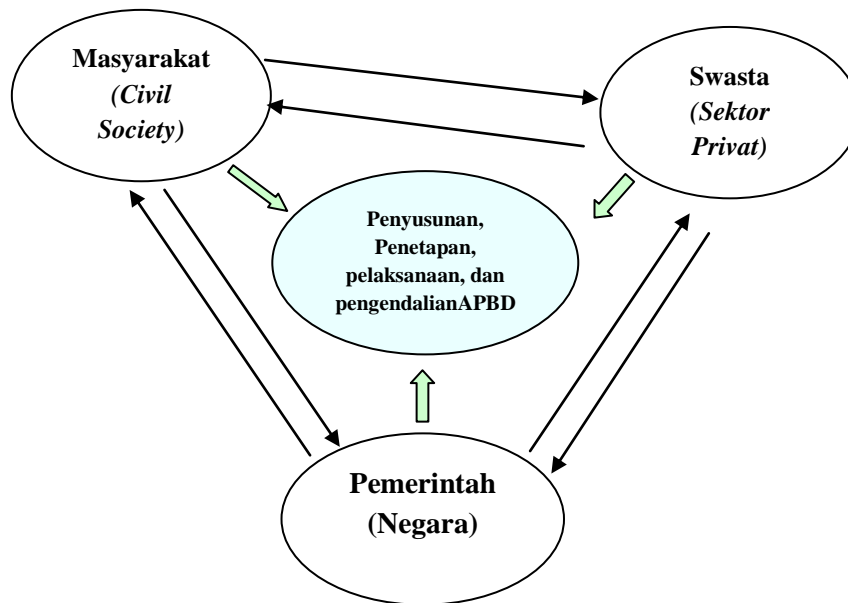
Tatakelola (pengelolaan) anggaran yang baik pada organisasi publik memungkinkan terwujudnya keadilan dan kesejahteraan. Pengelolaan yang dimaksud adalah pengelolaan yang bersifat *bottom-up* yaitu dari bawah ke atas. Maksudnya, adalah anggaran harus dipahami dan dimengerti oleh kalangan masyarakat sebagai kalangan bawah bukan hanya dimengerti dan dinikmati oleh para elit. Untuk menuju hal yang demikian, perlu ada kerja sama yang baik dari seluruh sektor organisasi. Seperti yang disebutkan di atas, dalam konsep *good governance*, sektor organisasi publik terdiri dari: Negara (pemerintah), Masyarakat (*Civil society*), dan Swasta (pengusaha). Di Indonesia, konsep *good governance* muncul tahun 2000. Konsep

tersebut menjadi perbincangan "ramai" di kalangan akademisi dan praktisi pemerintahan. Konsep inilah yang melahirkan penyelenggaraan otonomi daerah asli dan bersifat seluas- luasnya sebagai konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi. Bentuk penyelenggaraan pemerintahan tersebut berpengaruh banyak dalam pengelolaan anggaran daerah, misalnya dengan desentralisasi memungkinkan masyarakat untuk terlibat pada proses penyusunan, pelaksanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban.

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembangaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembangaan menyangkut pembenahan seluruh alat- alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Kunci reformasi kelembangaan tersebut adalah pemberdayaan masing- masing elemen di daerah, yaitu masyarakat umum sebagai "*stakeholder*" pemerintah daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai "*shareholder*". Dibawah ini digambarkan bagaimana hubungan antar sektor dalam konsep *good governance* dalam penyusunan, penetapan, pelaksanaan, dan pengendalian anggaran daerah (APBD).

Bagan II.1

Model Good APBD Governance



Dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, komponen rakyat (*civil society*) harus menempati posisi utama. Hal ini didorong oleh kenyataan bahwa sistem demokrasi itu kekuasaan tidak lagi sentralis di penguasa, melainkan berada ditangan rakyat. Oleh karena itu, Miftah Thoha (2003) mengetengahkan bahwa, peran rakyat oleh ilmu administrasi publik berada pada posisi yang menentukan dalam konstelasi keseimbangan tersebut. Demikian juga peran sektor swasta sangat mendukung terciptanya proses keseimbangan kekuasaan berlangsung dalam tata pemerintahan yang baik.

2. Posisi Dan Kepentingan Masyarakat Dalam Anggaran

Setelah menguraikan bagaimana posisi negara, masyarakat, dan swasta dalam ruang publik (kebijakan), yang digambarkan berdasarkan konsep *good governance* yang dijelaskan di atas. Kiranya perlu mendapatkan kajian khusus bagaimana posisi dan kepentingan masyarakat dalam anggaran.

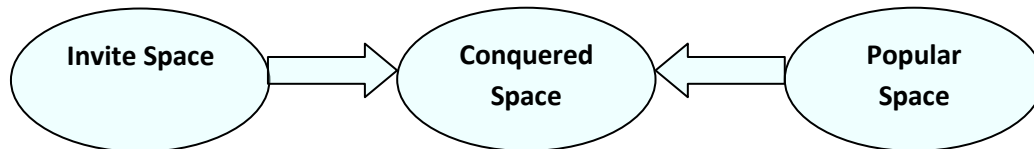
Krishno Hadi (2006) menjelaskan, bagi pemerintah, anggaran adalah instrumen terpenting dalam kebijakan ekonomi yang mencerminkan prioritas kebijakan dalam memutuskan kemana uang harus dibelanjakan dan darimana mesti dikumpulkan. Anggaran memiliki dampak yang sangat luas yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat. Namun tidak jarang kalangan tertentu dari masyarakat yang terpinggirkan tanpa sumber daya ekonomi dan kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan politik pemerintah yang mestinya mendapatkan layanan pemerintah justru kurang memiliki akses untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan politik termasuk penyusunan APBD. Sebagai sebuah produk politik, anggaran merefleksikan relasi politik antara aktor yang berkepentingan terhadap alokasi sumber daya dengan pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk melaksanakan fungsi alokasi. Meski demikian seringkali yang terjadi relasi politik tersebut belum mampu mengartikulasikan dan mengakomodasikan kepentingan masyarakat ke dalam anggaran, bahkan yang terjadi justru semakin menjauh dari kepentingan masyarakat.

Penjelasan tersebut ingin menegaskan, bahwa dalam proses penyusunan kebijakan anggaran daerah mengharuskan adanya peran aktif masyarakat untuk terlibat di dalamnya. Mengingat proses penyusunan APBD membutuhkan aktor yang cerdas, maka menjadi sesuatu hal yang wajib bagi pemerintah untuk melakukan pendidikan politik, sosialisasi politik, dan komunikasi politik yang intens kepada masyarakat. Nantinya diharapkan masyarakat dapat berdaya secara ekonomi maupun politik dalam mengawal proses penyusunan APBD. Bagaimanapun strategi pemerintah mendorong partisipasi masyarakat, jika hanya bergerak pada tataran normatif tidak akan berarti, namun akan menjadi berarti jika dibarengi oleh tindakan pembentukan *civil society*. Di bawah ini diuraikan konsep bagaimana posisi

masyarakat dan negara dalam membentuk ruang publik yang populis. Konsep tersebut diistilahkan sebagai konsep *Space of Engagement CSO*, terlihat sebagai berikut:

Bagan II.2

Space of Engagement CSO



Sumber: Materi kuliah pasca sarjana Politik Lokal dan Otda di UGM

Invite space adalah peran pemerintah dalam mengarahkan, membina, dan mengajak/mengundang masyarakat untuk memahami prosedur yang berkaitan dengan proses kebijakan publik atau tentang persoalan negara yang lainnya. Peran yang demikian akan membentuk ruang publik yang demokratis sebagaimana yang digambarkan oleh Jurgen Hebermas (dalam Yudi Latif, 2004), bahwa ruang publik adalah proses kritis atau perdebatan antar aktor untuk mempertahankan gagasan atau kepentingan. Diharapkan dalam ruang publik dengan diawali dari *Space of engagement SCO* masyarakat dapat mendominasi ruang publik tersebut. Sehingga, apa yang dikatakan oleh Krishno Hadi (2006), bahwa masyarakat (*civil society*) tidak semata-mata menerima begitu saja, melainkan ia mampu menempatkan setiap kebijakan pemerintah dalam kerangka kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Sebenarnya pasca reformasi, peraturan hukum yang mengatur anggaran partisipatif sudah banyak dikeluarkan oleh Negara. Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan daerah, UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Peraturan Presiden No.7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, Kepmendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang penyusunan APBD, Permendagri Nomor 30 Tahun 2007 Tentang

Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008 dan Surat Edaran bersama Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Mendagri Tentang pengaturan teknis musrenbang.

Sederet peraturan tersebut menginstruksikan masyarakat untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan anggaran. Hal ini dikenal dengan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses perencanaan APBD. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar penentuan arah kebijakan umum anggaran (KUA) sesuai dengan aspirasi murni atau kebutuhan riil masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik belaka.

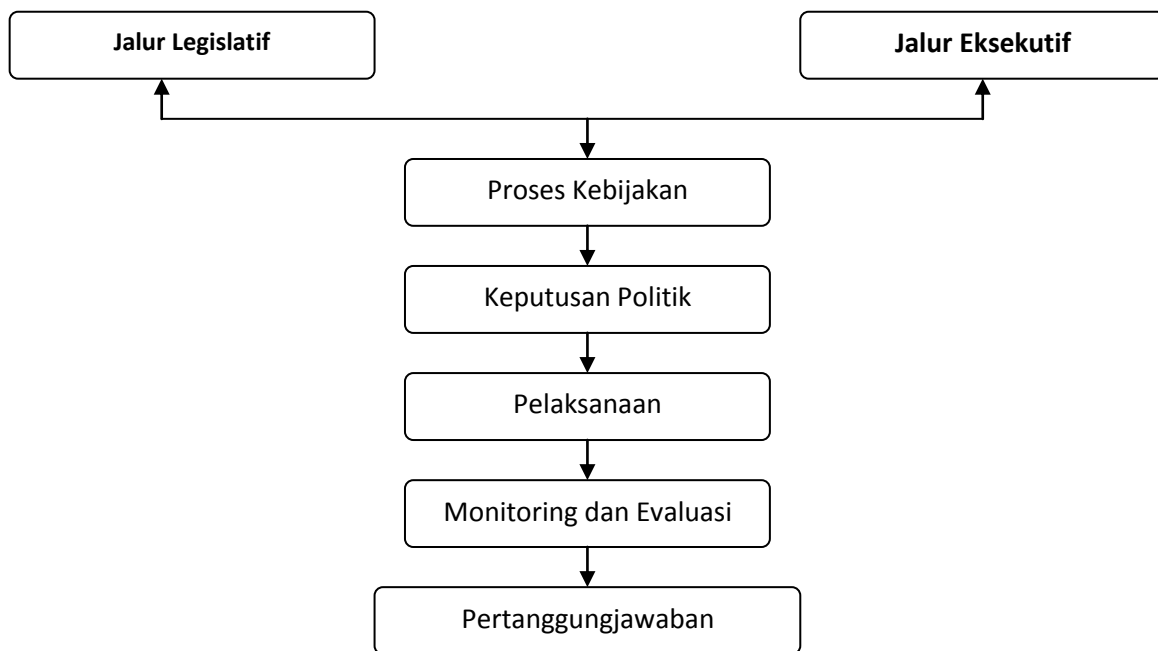
Penjaringan aspirasi masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh DPRD, dan menjadi bagian penting dalam proses penyusunan APBD. Proses penjaringan aspirasi antara lain melibatkan pihak-pihak sebagai berikut (TIM *Malang Corruption Watch* dan IP FISIP UMM, 2006):

1. DPRD sebagai pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat yang juga merupakan badan legislatif daerah;
2. Perangkat daerah, terdiri atas Sekretariat daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah serta Lembaga Pengelola Keuangan Daerah, sesuai dengan kebutuhan daerah;
3. Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, lembaga swadaya masyarakat (LSM), asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi massa lainnya.

Gambar dibawah ini menunjukkan mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat, yang dianggap efektif dan efisien dalam meletakkan ruang partisipasi masyarakat, sebagaimana berikut ini:

Bagan II.3

Mekanisme Penjaringan Aspirasi



Sumber: Hesti Puspitosari, dkk dalam *Marginalisasi Rakyat Dalam Anggaran Publik*

Gambar di atas merupakan cermin efektif dalam memberikan ruang bagi rakyat untuk terlibat dan berpartisipasi yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat itu sendiri. Dengan demikian, rakyat tidak hanya sekedar dijadikan komoditas elit, sementara rakyat tidak leluasa dalam menyampaikan dan menentukan kebutuhannya sendiri. Begitu juga dengan pengelolaan keuangan, maka perlu untuk dilakukan penjaringan aspirasi dari rakyat. Penjaringan aspirasi tersebut berguna untuk menyusun anggaran (Hesti Puspito, dkk 2006).

3. Anggaran Partisipasi (*participatory budgeting*)

Seperti yang diuraikan sebelumnya, di Indonesia istilah anggaran partisipasi adalah istilah baru mengikuti perkembangan modernisasi penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dengan adanya konsep otonomi daerah, desentralisasi, *good governance* dan *the new public management*. Partisipasi anggaran di Indonesia hanya sekedar mengikuti perkembangan zaman bukan *political will* para *stakeholder*.

Sehingga tidak heran, anggaran partisipasi hingga hari ini belum ada ketentuan yang jelas baik dalam tataran normatif maupun praktis. Hal ini berbeda dengan apa yang diterapkan di Negara Brazil di mana istilah anggaran partisipasi muncul karena adanya gerakan sosial dari masyarakat itu sendiri yang melalui *Partido dos Trabalhadores* atau Partai Buruh, jadi bukan karena pengaruh globalisasi atau yang lainnya.

Wacana anggaran partisipatif seringkali dikaitkan dengan model *Porto Alegre* dan *Bello Horizonte* di Brazil maupun Afrika dan India. *Porto Alegre* telah menjadi inspirasi bagi seluruh negara-negara di dunia menyangkut aktifitas anggaran partisipasinya. Isu partisipasi anggaran diadopsi oleh partai pemenang pemilu 1998 yaitu *Partido dos Trabalhadores* atau *Partai Buruh*, sebuah partai berhaluan kiri. Pasca kemenangannya dalam pemilihan umum 1998, partai ini menguasai Pemerintahan Municipal (setingkat kabupaten), dan mempromosikan anggaran partisipatif yang berasal dari negara. Secara sederhana alur kerja anggaran partisipatif di *Porto Alegre* mengikuti penjadwalan dalam sistem anggaran keuangan tahunan. Sebelum anggaran disusun, pemerintah municipal menginisiasikan beberapa pertemuan awal. Setelah itu diikuti dengan pertemuan lanjut di tingkat komunitas, yang bersifat informal dengan target mengidentifikasi kebijakan-kebijakan yang akan diusulkan di forum yang akan berlangsung di paruh kedua tahun anggaran yang berjalan. Daftar isu-isu kebijakan yang telah teridentifikasi dalam forum tersebut kemudian diusulkan ke pemerintah Municipal, untuk kemudian ditindak lanjuti sebagai masukan dalam proses penyusunan anggaran. Forum informal yang mempertemukan beberapa komunitas untuk menginisiasi isu-isu kebijakan inilah yang kemudian disebut sebagai partisipasi masyarakat dalam perumusan anggaran. Yang menarik dari proses ini adalah berkaitan dengan siapa publik yang dilibatkan. Dari

beberapa kajian dan survey menunjukkan bahwa dari tiga tahun penyelenggaraan anggaran partisipatif, lapis terbawah yaitu kalangan miskin dan yang teratas yaitu kalangan orang kaya, tidak pernah tertarik untuk terlibat dalam aktifitas anggaran partisipatif. Tipikal peserta anggaran partisipatif adalah dari kelas menengah, perempuan dan menyelesaikan pendidikan menengah mereka (Fedozzi, 1997).

Sebenarnya proses partisipasi anggaran yang digambarkan di atas, saat ini sudah diatur oleh Negara Indonesia yaitu dengan adanya mekanisme penyusunan APBD yang dilakukan secara bertahap dan bertingkat yang diawali dengan kegiatan musyawarah rencana dan pembangunan. Bedanya, partisipasi yang diterapkan di Negara Indonesia hanya berlangsung secara formal saja yaitu dengan melalui Musrenbang melakukan penjaringan awal aspirasi masyarakat yang dijadikan sebagai dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD). Proses seperti ini adalah proses partisipasi yang formal dan cenderung tidak efektif. Ada banyak kritikan yang berkaitan dengan hal ini, misalnya ditinjau secara normatif, proses musrenbang adalah bentuk partisipasi formalistik, tidak ada maknanya bagi pengambilan keputusan keuangan daerah, hal ini disebabkan oleh adanya dualisme jalur pengumpulan dokumen program pembangunan, diantaranya:

1. Jalur sosial atau kemasyarakatan. Jalur ini terlihat dalam penyusunan RPJP, RPJMD, dan RKPD berawal dari adanya penjaringan aspirasi masyarakat melalui kegiatan musrenbang yang bertingkat dari musrenbang desa, musrenbang kecamatan, dan musrenbang kabupaten/kota. Dalam konteks ini, pemerintah daerah berusaha menggali informasi langsung kepada masyarakat, yang nantinya dijadikan sebagai acuan untuk penyusunan APBD. Disisi lain, pemerintah daerah membuat program pembangunan yang dirumuskan secara internal oleh masing-

masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Sehingga, bagaimanapun program pembangunan yang bersumber dari kalangan yang tidak memiliki otoritas (masyarakat) akan dikalahkan oleh program pembangunan yang dirumuskan oleh kalangan yang memiliki otoritas tinggi secara struktural (pemerintah daerah). Jadi, musrenbang hanya formalitas belaka yang ingin menunjukkan adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan anggaran.

2. Jalur administratif. Jalur ini sesuai dengan amanat Pasal 34 ayat (1) PP No.58 tentang pedoman penyusunan APBD, bahwa dalam penyusunan APBD dilakukan oleh kepala daerah berdasarkan RKPD sebagai penjabaran RPJMD. RPJMD sendiri merupakan renstra daerah untuk jangka waktu lima tahun yang merupakan penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah dimana penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJP nasional.

Selain kelemahan diatas, ada juga kelemahan lainnya, diantaranya oleh Krishno Hadi (2006) diuraikan sebagai berikut: Pelibatan masyarakat di daerah dalam Musrenbang hanya terletak pada penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang dibuat secara tahunan. Sedangkan dalam proses penyusunan Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pemerintah Jangka Panjang Daerah (RPJPD), seringkali tidak membuka peluang keterlibatan masyarakat secara penuh. Sehingga dengan demikian dapat dipahami bahwa keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang akan dibatasi sejauh tidak bertentangan dengan RPJPD dan RPJMD. Disamping itu hasil masukan dari Musrenbang juga rentan dianulir (diabaikan) oleh Dinas-Dinas dalam penyusunan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) atau dianulir dalam proses penyusunan Rencana Strategis Kelembagaan. Padahal idealnya partisipasi masyarakat terjadi sejak perumusan perencanaan jangka panjang, menengah, dan perumusan rencana strategis dalam setiap tahapannya. Partisipasi masyarakat dalam

proses penyusunan anggaran juga menjadi kabur ketika masyarakat tidak lagi memiliki peluang untuk melakukan kontrol maupun advokasi dalam setiap tahap penyusunan anggaran. Partisipasi masyarakat hanya berhenti pada saat Musrenbang saja, dan sesudahnya tidak ada lagi peluang untuk terlibat dalam proses perumusan anggaran.

4. **Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan APBD di Indonesia**

Di atas telah dijelaskan, esensi dari anggaran dan bagaimana posisi masyarakat dalam formulasi kebijakan anggaran yang dikaitkan model *Porto Alegre* dan *Bello Horizonte* di Brazil, hingga implementasinya di Indonesia. Untuk Indonesia, konsep Brazil tersebut ternyata belum mampu diterapkan sepenuhnya. Hal ini belum ada penelitian yang mendalam kenapa Indonesia tidak mampu menerapkan konsep anggaran partisipasi? Terlepas dari adanya sejumlah kelemahan yang diuraikan tersebut, kiranya perlu disadari kembali bahwa anggaran adalah milik publik (masyarakat), bukan penguasa (pemerintah) atau pengusaha (swasta). Oleh karena itu dibawah ini diuraikan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan anggaran partisipasi dan dikaitkan dengan peraturan yang berlaku tentang penyusunan APBD.

Sony Yuwono (2005) mengatakan, secara substantif penganggaran adalah proses pengalokasian/ memusatkan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas, penganggaran melibatkan unsur kebutuhan dan sumber daya dan kegiatan prioritas sebagai konsep penting. Sedangkan secara prosedural, penganggaran adalah proses siklikal yang terdiri dari kegiatan identifikasi sumber daya potensial, pengumpulan sumber daya, pengalokasian, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi. Anggaran partisipatif merupakan sebuah gagasan yang mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik penentu anggaran di daerah (APBD). Partisipasi masyarakat merupakan pilar paling penting dalam teori- teori dasar

demokrasi selain persamaan dan pemilihan umum, keterlibatan dalam proses pengambilan kebijakan, persamaan hak pilih bagi semua orang dewasa (Held, 1998:38 dalam Sony Yuwono, 2005).

Indonesia sebagai negara yang menjalankan sistem demokrasi menjadi kewajiban bagi birokrasi pemerintahan untuk menerapkan model partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD. Menurut Ikhwan Fahrojih, dkk (2005), peran rakyat dalam penyusunan APBD semakin mendapatkan posisi yang kuat ketika paradigma anggaran di era reformasi diarahkan seperti berikut ini:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik sesuai dengan prinsip anggaran publik
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*)
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalitas kerja setiap pihak yang terkait
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan mempertimbangkan prinsip "*value for money*".

Peran rakyat dalam anggaran merupakan hak dan kewajiban. Sebagai hak karena anggaran (APBD) berasal dari uang rakyat, sehingga rakyat berhak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan menentukan pembangunan yang

mereka inginkan. Rakyat punya kewajiban untuk berpartisipasi karena seluruh warga negara wajib untuk mewujudkan kesejahteraan.

Salah satu partisipasi rakyat dalam menentukan kebijakan adalah penyusunan anggaran publik. Rakyat harus terlibat karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat. Anggaran publik (APBD) adalah rencana pendapatan dan belanja daerah untuk satu tahun berjalan (satu periode) yang ditetapkan dengan Perda. Anggaran publik sebelum harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat, maka fungsi dari anggaran publik adalah pengawasan rakyat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah. Melihat pengertian tersebut partisipasi rakyat sangat diperlukan karena anggaran tersebut berasal dari uang rakyat yang dititipkan kepada daerah untuk digunakan dan dikelola untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Beberapa peran rakyat dalam proses APBD antara lain Ikhwan Fahrojih, dkk, 2005):

1. Peran rakyat dalam tahap penyusunan adalah memberikan masukan berupa aspirasi dan kebutuhannya yang dapat dikordinir oleh instansi musyawarah pembangunan desa dan kelurahan.
2. Peran rakyat dalam tahap pelaksanaan adalah mengoptimalkan penciptaan target-target APBD yang telah disusun serta melakukan pengawasan terhadap proses pelaksanaan APBD.
3. Dalam tahap pertanggungjawaban peran rakyat adalah memberikan penilaian/evaluasi terhadap tingkat efisiensi kinerja laporan APBD yang telah dilaksanakan dan dibuat oleh pemerintah daerah.

Secara umum partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD terdiri dari beberapa tahap proses perencanaan yang saling terkait. Berikut skema penyusunan yang digambarkan oleh Ikhwan Fahrojih, dkk (2005):

Bagan II.4

Tahap Penyusunan APBD



Sumber: Dalam Panduan Memahami APBD oleh Tim MCW dan Laboratorium Ilmu Pemerintahan UMM.

Siklus yang digambarkan di atas berawal dari adanya aktifitas musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) melalui tiga tahap diantaranya: musrenbang tingkat desa/kelurahan, musrenbang tingkat kecamatan, dan musrenbang tingkat kabupaten/kota. Melalui musrenbang inilah masyarakat melakukan pengejawantahan partisipasi dalam ruang publik dengan mengedepankan sikap dialogis, kritis dan gagasan/ide untuk menyampaikan kebutuhan atau kepentingan kepada pemerintahan daerah yang nantinya diformulasikan ke dalam kebijakan publik atau dalam hal ini kebijakan umum anggaran. Kebijakan umum anggaran tersebut dijadikan sebagai acuan untuk menyusun prioritas anggaran daerah yang nantinya dituangkan ke dalam kegiatan satuan perangkat daerah (SKPD). Kegiatan SKPD inilah yang akan menjadi dokumen pemerintahan daerah untuk menyusun rancangan APBD dan selanjutnya ditetapkan sebagai APBD yang dibukukan ke dalam Peraturan Daerah.

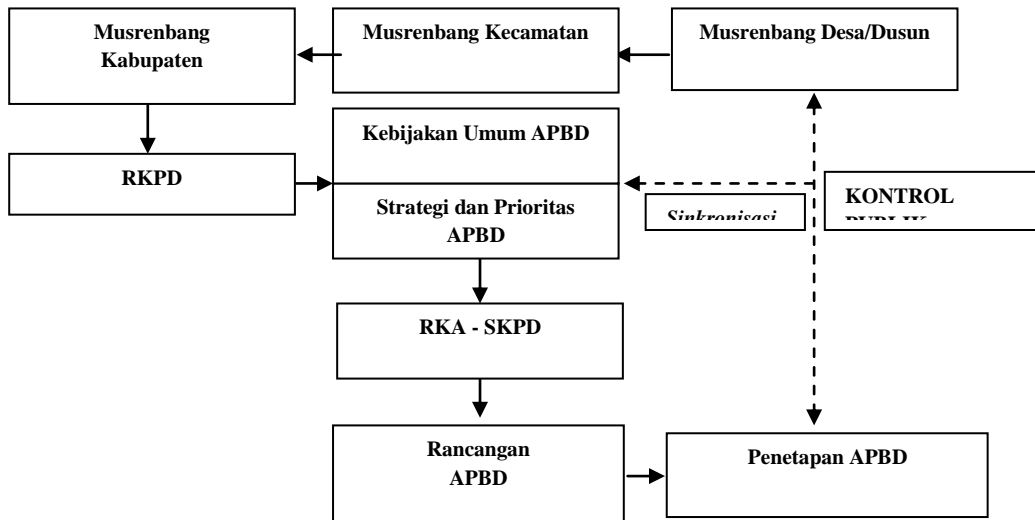
Isodorus Lilijawa (2007) menjelaskan bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan APBD, yaitu pada tahap

pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), tahap pembahasan draf RKA- SKPD, tahap pembahasan RAPBD, tahap penetapan APBD, dan pada tahap pelaksanaan APBD, dengan secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

1. Tahap pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) antara panitia anggaran eksekutif dan legislatif, juga pada saat paripurna di DPRD celah untuk masyarakat adalah masyarakat (baik individu maupun lembaga) bisa memberikan masukan dan kritik terhadap draf dokumen KUA pada saat *hearing* di DPRD (lisan atau tulisan), memberikan masukan dan hadir selama proses pembahasan (tulisan atau SMS), membangun opini publik dengan menggunakan media (koran atau radio). Dalam proses penetapan anggaran seperti penyusunan RKA – SKPD/ kerangka pembiayaan di internal Pemda, yang mana pembahasan hanya melibatkan SKPD dengan Bappeda dan bagian Keuangan, yang keluarannya adalah kerangka rencana RAPBD masyarakatpun bisa terlibat. Pada proses ini ada titik kritis pertama, karena bisa terjadi usulan masyarakat dadakan/ pencoretan rencana kegiatan hasil Musrenbang. Celah yang bisa digunakan masyarakat adalah melakukan komunikasi dengan dinas/instansi secara informal untuk konfirmasi tentang rencana usulan kegiatan atau sekaligus memberikan masukan dan tambahan kegiatan berdasarkan rujukan kepada hasil Musrenbang apabila ada yang terlewat. Selain itu bisa membangun hubungan secara personal dengan pejabat di SKPD.
2. Pada tahap pembahasan draf RKA – SKPD di DPRD antara SKPD dengan komisi DPRD yang diawali dengan pembahasan secara umum kerangka rencana RAPBD antara panitia eksekutif dan legislatif, masyarakat bisa berpartisipasi. Celah keterlibatannya adalah pada saat pembahasan di komisi DPRD, masyarakat bisa melakukan pengawalan dengan diskusi dengan anggota DPRD secara informal. Pada tahap pembahasan pendahuluan RAPBD, yang mana ada titik krusial kedua yakni akan terjadi tarik menarik berbagai kepentingan, warga bisa terlibat pada saat DPRD melakukan hearing dengan masyarakat untuk sosialisasi RAPBD, masyarakat bisa melakukan monitoring selama pembahasan, memberi masukan dan sekaligus membangun publik opini melalui media masa dan kelompok kepentingan bisa melakukan monitoring di pembahasan yang menjadi minatnya.
3. Pada tahap pengesahan APBD masyarakatpun bisa terlibat dengan diundang resmi oleh DPRD pada seluruh rapat paripurna . Warga bisa membuat tuisan pada saat paripurna dan disebarkan ke peserta undangan.
4. Pada saat pelaksanaan APBD masyarakat dapat terlibat dengan memonitoring pelaksanaan kegiatan (apakah sesuai dengan rencana), melihat alokasi anggaran, apakah sesuai dengan budget yang telah direncanakan, berapa nilai riil kegiatan, apakah tender dilakukan dengan transparans dan akuntabel. Kalau terjadi dugaan penyimpangan bisa diangkat dan dilaporkan kepada institusi yang berwenang.

Model *participatory budgeting* dalam proses penyusunan APBD dapat digambarkan seperti berikut ini:

Bagan II.5
Model Participatory Budgeting di Indonesia



Setiap tahap penyusunan APBD, masyarakat memiliki peran untuk intervensi didalamnya. Dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) sebagai dokumen perencanaan tahunan, maka daerah perlu menyelenggarakan forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) mulai dari tingkat desa, kecamatan, hingga pada tingkat kabupaten. Berdasarkan RKPD tersebut disusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran (PPA). Berdasarkan KUA dan PPA disusun RKA – SKPD. Berdasarkan RKA- SKPD disusun RAPBD dan ditetapkan sebagai APBD. Masyarakat dapat melakukan studi banding antara korelasi Kebijakan umum anggaran dan prioritas anggaran dengan APBD yang ditetapkan.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran memiliki tujuan tersendiri, misalnya: *Pertama:* agar anggaran dapat terealisasi sesuai dengan kebutuhan publik yang memang merupakan tujuan keberadaan APBD, *Kedua,* dapat memudahkan pemerintahan dalam mengarahkan anggaran untuk kepentingan sektor riil. Sedangkan alasan rakyat berhak terlibat dalam penyusunan APBD dan

mendapatkan porsi alokasi anggaran yang rasional dan proporsional dari APBD yaitu (www.solusihukum.com,2008):

1. Rakyat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan retribusi, bahkan sumber penerimaan yang berasal dari hutang pun, kebutuhan rakyat jualah yang dipresentasikan pada pihak ketiga.
2. Sesuai hakikat dan fungsi anggaran, rakyat merupakan tujuan utama yang disejahterakan.
3. Amanah konstitusi pasal 23 UUD, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan.

Keuntungan adanya keterlibatan publik dalam perencanaan hingga evaluasi APBD adalah meningkatkan kualitas perencanaan dan alokasi sumber daya demi efesiensi penggunaan sumber daya terbatas. Selain itu, memperkuat proses demokrasi dan meningkatkan rasa saling percaya. Semuanya ini hanya terwujud apabila ada kemauan politik dari pemerintahan dan wakil rakyat (DPRD).

Ditinjau dari pendekatan ekonomi, APBD adalah pendapatan yang didapatkan dari swadaya masyarakat dan berbagai sumber lainnya, untuk membiayai (belanja) kehidupan masyarakat menuju kesejahteraan bersama. Kesejahteraan bersama inilah yang diistilahkan oleh Revrisond sebagai bentuk ekonomi kerakyatan atau secara sistemnya dikatakan sebagai demokrasi ekonomi rakyat. Bagi Revrisond (2006), apapun namanya yang berkaitan dengan urusan organisasi publik (pemerintahan) harus diperuntukkan untuk kepentingan bersama, bukan milik orang perorang, dan dalam proses pembahasan tentang pengaturan, khususnya yang berkaitan dengan penetapan produk hukum harus melibatkan masyarakat, bukan hanya pengusaha dan penguasa (pemerintah). Oleh karena itu, dalam proses pembahasan APBD yang berbasis kerakyatan harus diselenggarakan dengan partisipasi seluruh warga

masyarakat, hasil- hasilnya dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat, sementara penyelenggaraan kegiatan APBD itu berada di bawah pengendalian atau pengawasan anggota- anggota masyarakat.

Perspektif Revisi tersebut di atas, berdasarkan legal formal yang diakui oleh Negara Indonesia, yaitu pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945 menjelaskan sebagai berikut:

...produksi dikerjakan oleh semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota- anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang- seorang...

Selanjutnya atas dasar ide Revisi di atas, R. Maryatmo (2006) menjelaskan bahwa pemikiran- pemikiran tentang ekonomi kerakyatan pada dasarnya mengarahkan organisasi publik untuk pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan atau pengendalian perekonomian, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dan menikmati hasil pembangunan. Pemikiran tersebut jika dikaitkan dengan pembahasan APBD menghendaki bahwa APBD adalah proses ekonomi daerah yang mengharuskan masyarakat untuk terlibat di dalamnya, hingga bisa dinikmati oleh seluruh anggota masyarakat yang berada di aras lokal. Oleh karena itu, agar pemikiran yang berkaitan dengan APBD kerakyatan dapat terwujud di aras lokal diperlukannya kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Masyarakat di aras lokal yaitu pedesaan harus mendapatkan perhatian khusus yang berkaitan dengan kebijakan anggaran daerah. Karena sesungguhnya yang dimaksud dengan masyarakat kecil adalah masyarakat desa. Medhekan Ali telah banyak mengeluarkan ide atau gagasan- gagasan bagaimana posisi masyarakat desa dalam penyusunan APBD. Pembahasan partisipasi masyarakat Desa dalam proses penyusunan APBD telah disinggung sebelumnya, namun dalam konteks ini penulis ingin mengulas kembali bagaimana saluran partisipasi masyarakat desa dalam mengintervensi perumusan kebijakan daerah khususnya dalam pembahasan kebijakan

APBD. Berkaitan dengan hal tersebut Medhekan Ali (2007) merumuskannya kedalam tabel sebagai berikut ini:

Tabel II.1

Saluran Aspirasi Masyarakat Desa ke Tingkat

Pemerintahan Daerah

ASPEK	TUJUAN	LEMBAGA PENERIMAAN
PEMERINTAHAN		
Proses Penyusunan Perda	Memberikan masukan agar Perda memperhatikan kepentingan masyarakat desa	DPRD
Pelaksanaan Perda	Memberikan masukan agar pelaksanaan Perda dilakukan secara transparan, bebas dari KKN	Bupati
Penyusunan APBD	Memberikan masukan agar APBD disusun berdasarkan prinsip transparansi, akuntabel, dan partisipatif	Bappekab, Dinas atau Instansi terkait
PENGELOLAAN PEMBANGUNAN		
Perencanaan Pembangunan	Agar rencana pembangunan didasarkan pada kepentingan masyarakat desa dan melibatkan seluruh elemen masyarakat	DPRD, Bupati, Bappekab.
Pelaksanaan Pembangunan	Agar masyarakat desa diberikan kepercayaan untuk dapat mengelola proyek bersumber dana APBD dengan mekanisme swakelola	DPRD, Bupati, Dinas Teknis (PU,BPM dsb)

Pengawasan Pembangunan	Agar pelaksanaan pembangunan diawasi secara ketat untuk mengurangi kebocoran anggaran maupun berbagai penyimpangan.	DPRD, Bupati, Bawasda.
------------------------	---	------------------------

Sumber: Madekhan Ali Dalam Bukunya Orang Desa Anak Tiri Perubahan

III. DESAIN DAN METODE PENELITIAN

Aturan, teknik, prosedur, dan cara disebut metode penelitian. Dolet Unaradjadjan (2000:1) mendefinisikan metode penelitian sebagai berikut: “Metode penelitian adalah semua asas, peraturan, dan teknik-teknik yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data dan analisis”. Berikut diuraikan jenis, pendekatan, subjek, lokasi, cara pengumpulan data, dan cara analisis data.

A. Jenis Penelitian

Studi tentang hubungan Negara dengan Masyarakat Sipil dalam Penyusunan kebijakan APBD menunjukkan jenis penelitian yang hendak digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Jenis penelitian kualitatif deskriptif yaitu melaporkan obyek penelitian dengan cara menggambarkan dan memaparkan keadaan sesuai dengan kenyataan yang ditemui dan tidak dimaksudkan untuk mengubah kesimpulan yang berlaku. Maksud utama dari penelitian deskriptif adalah untuk mendapatkan informasi yang akurat tentang karakteristik dari obyek, kelompok obyek, lembaga (instansi), atau menggambarkan situasi yang terjadi tentang hubungan Negara dengan Masyarakat Sipil dalam proses dalam penyusunan kebijakan APBD di Kota Malang tahun Anggaran 2012.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan adalah perspektif yang digunakan dalam merumuskan penelitian. Pendekatan yang digunakan untuk penelitian ini adalah Grounded Theory Approach. Pendekatan grounded teori (Grounded Theory Approach) adalah metode penelitian

kualitatif yang menggunakan sejumlah prosedur sistematis guna mengembangkan teori dari kanvas. Pendekatan ini pertama kali disusun oleh dua orang sosiolog; Barney Glaser dan Anselm Strauss. Untuk maksud ini keduanya telah menulis 4 (empat) buah buku, yaitu; "The Discovery of Grounded Theory" (1967), Theoretical Sensitivity (1978), Qualitative Analysis for Social Scientists (1987), dan Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques (1990). Menurut kedua ilmuwan ini, pendekatan Grounded Theory merupakan metode ilmiah, karena prosedur kerjanya yang dirancang secara cermat sehingga memenuhi kriteria metode ilmiah. Kriteria dimaksud adalah adanya signifikansi, kesesuaian antara teori dan observasi, dapat digeneralisasikan, dapat diteliti ulang, adanya ketepatan dan ketelitian, serta bisa dibuktikan (www.wikipedia.com, 2012).

C. Unit Analisis dan Subjek Penelitian

Berdasarkan teori dan pendekatan penelitian yang digunakan, maka unit analisis penelitian ini adalah struktur sosial politik yang terkait dengan topik penelitian. Struktur sosial politik yang terkait dengan judul penelitian hubungan Negara dengan Masyarakat Sipil dalam Penyusunan Kebijakan APBD di Kota Malang adalah:

1. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)
2. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di lingkungan pemerintah daerah Kota Malang.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang.
4. Malang Corruption Watch (MCW) dan Forum Masyarakat Peduli Pendidikan (FMPP)

D. Lokasi Penelitian

Kota Malang dijuluki sebagai Kota Pendidikan karena terdapat banyak institusi pendidikan formal maupun non formal dan pendidikan negeri maupun swasta, mulai Play Group hingga perguruan tinggi. Fasilitas pendidikan di Kota Malang tergolong sangat

maju. Informasi Teknologi dan lingkungan yang kondusif sangat mendukung untuk menimba ilmu. Karena itu, terdapat banyak warga pendatang dari berbagai daerah untuk studi di Kota Malang. Secara langsung, keadaan Kota Malang yang demikian memberikan kontribusi positif bagi perkembangan dan kemajuan Kota Malang pada segala bidang. Kota Malang di isi oleh banyak ilmuwan, praktisi, dan aktivis sosial, politik, pemerintahan, budaya, dan seniman. Kota Malang didiami oleh mayoritas masyarakat intelektual. Tidak heran, di Kota Malang terdapat banyak organisasi masyarakat sipil seperti LSM, Partai Politik, Lembaga-Lembaga Pendidikan Swasta, Organisasi Masyarakat, Himpunan Aktivis Pendidikan, dan Himpunan Masyarakat Dagang.

Keadaan Kota Malang seperti yang disebut di atas menjadi alasan peneliti memilih Kota Malang sebagai lokasi penelitian. Peneliti akan menggambarkan kemampuan dan kapasitas masyarakat sipil Kota Malang dalam perumusan dan penyusunan kebijakan APBD. Apakah dengan banyaknya organisasi masyarakat sipil di Kota Malang mampu menyeimbangkan kekuatan negara (pemerintah Kota Malang) dalam menentukan kebijakan APBD.

E. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari narasumber, dalam hal ini adalah orang-orang yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi nara sumber data yang berkaitan dengan masalah penelitian. Data primer dari penelitian ini adalah unsur dan elemen yang mencakup dalam lingkup eksekutif, legislatif, dan civil society yang terkait dengan penyusunan kebijakan APBD di Kota Malang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui arsip-arsip atau dokumen-dokumen resmi yang berupa catatan tertulis, literatur, buku-buku, internet, perundang-undangan yang terkait.

F. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan berdasarkan pendekatan penelitian Grounded Theory. Pada dasarnya instrumen pengumpul data penelitian Grounded Theory adalah peneliti sendiri. Dalam proses kerja pengumpulan data itu, ada 2 (dua) metode utama yang dapat digunakan secara simultan, yaitu observasi dan wawancara mendalam (*depth interview*). Metode observasi dan wawancara dalam Grounded Theory tidak berbeda dengan observasi dan wawancara pada jenis penelitian kualitatif lainnya.

G. Cara Analisis Data

Sesuai dengan tradisi analisis data penelitian Grounded Theory, maka analisis data yang dilakukan dalam bentuk pengkodean (*coding*). Pengkodean merupakan proses penguraian data, pengonsepan, dan penyusunan kembali dengan cara baru. Tujuan pengkodean dalam penelitian Grounded Theory adalah untuk; (a) menyusun teori, (b) memberikan ketepatan proses penelitian, (c) membantu peneliti mengatasi bias dan asumsi yang keliru, dan (d) memberikan landasan, memberikan kepadatan makna, dan mengembangkan kepekaan untuk menghasilkan teori.

Terdapat dua prosedur analisis yang merupakan dasar bagi proses pengkodean, yaitu; (a) pembuatan perbandingan secara terus-menerus (*the constant comparative method of analysis*); dan (b) pengajuan pertanyaan. Dalam konteks penelitian Grounded Theory, hal-hal yang diperbandingkan itu cukup beragam, yang intinya berada pada sekitar; (i) relevansi fenomena atau data yang ditemukan dengan permasalahan pokok penelitian, dan (ii) posisi dari setiap fenomena dilihat dari sifat-sifat atau ukurannya dalam suatu tingkatan garis kontinum.

H. Jadwal Pelaksanaan Kegiatan

Penelitian tahun pertama yang dilaksanakan tahun anggaran 2012, akan dilaksanakan selama 10 bulan, dengan rancangan jadwal kerja sebagai berikut:

Tabel III.1 Jadwal Pelaksanaan Kegiatan

No.	Jenis Kegiatan	Bulan Ke									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Persiapan / Perijinan	X									
2.	Observasi	X									
3.	Penyusunan Instrument		x								
4.	<i>Indept Interview</i>		x	X							
5.	FGD			X							
6.	Analisa Data			X	x						
7.	Analisis Masalah				x	x					
8.	Analisis kebutuhan					x					
9.	Draf Laporan						x	X			
10.	Seminar								x		
11.	Revisi									x	
12.	Laporan Akhir										X

IV. LUARAN PENELITIAN

Luaran yang dicapai pada penelitian tahap pertama adalah terbentuknya Model Partisipasi Aktif Masyarakat dalam penyusunan kebijakan anggaran yang mencerminkan nilai keadilan, persamaan, dan pemerataan. Konsep tersebut akan dibangun berdasarkan wawancara, observasi, dan analisis dokumen kebijakan anggaran pemerintahan Kota Malang.

Pada tahap kedua, dibuat proseding sebagai sarana untuk sosialisasi model partisipasi aktif masyarakat yang dibangun dan dibentuk pada tahap pertama. Proseding disampaikan kepada *eksekutif, legislatif, dan civil society* setempat (Kota Malang).

V. RINCIAN BIAYA PENELITIAN

Total dana yang diperlukan dalam pelaksanaan penelitian selama dua tahap adalah Rp. 15.000.000,- (*Lima Belas Juta Rupiah*), dengan perincian sebagai berikut.

Rincian Biaya Penelitian

No.	Jenis Pengeluaran	Tahap I	Tahap II
1	Honor/upah	2,000,000.00	2,000,000.00
2	Bahan habis pakai	1,000,000.00	1,000,000.00
3	Perjalanan dinas	1,000,000.00	1,000,000.00
4	Seminar/lokakarya	3,500,000.00	3,500,000.00
		7,500,000.00	7,500,000.00
Total			15,000,000.00

ANGGARAN TAHUN PERTAMA (2012)

Nama Peneliti : Drs. Jainuri, M.Si.

Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Malang

1. Honorarium Tim Peneliti

Pelaksana	Orang	Minggu/Bulan	Bulan Kerja	Jam/Minggu	Tarif/Jam (Rp.)	Total (Rp.)
Ketua	1	2	10	10	10,000.00	2,000,000.00
Pendukung	1	2	10	10	3,000.00	500,000.00
Enumerator	2	2	10	10	5,000.00	500,000.00
						3.000,000.00

2. Bahan Habis Pakai

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Kertas HVS	20	Rim	55,000.00	275,000.00

Blank Foto Paper	2	Set	75,000.00	150,000.00
Binder/Buku Catatan Lapangan	2	Buah	20,000.00	400,000.00
Flas disk	1	Buah	150,000.00	175,000.00
Jumlah				1,000,000.00

3. Perjalanan Dinas

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Pengurusan ijin	1	Orang	100,000.00	100,000.00
Transport pengumpulan data	3	Orang	150,000.00	450,000.00
Transport observasi tim	3	Orang	150,000.00	450,000.00
Jumlah				1,000,000.00

4. Pertemuan/Lokakarya/Seminar/Lain-lain

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Lokakarya/penyiapan instrumen				
- Biaya pelaksanaan	LS			1,000,000.00
- Penyiapan materi	LS			500,000.00
Curah pendapat dan diskusi				
- Nara sumber	1	Orang	500,000.00	500,000.00
- Konsumsi	LS			1,000,000.00
Jumlah				3,000,000.00

Jumlah anggaran penelitian Tahap Pertama Tahun Anggaran 2012: **Rp 7,500,000.00**

(Tujuh Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)

Dukungan dana dari instansi lain : **Tidak ada**

ANGGARAN TAHUN KEDUA (2013)

Nama Peneliti : Drs. Jainuri, M.Si.

Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Malang

1. Honorarium Tim Peneliti

Pelaksana	Orang	Minggu/Bulan	Bulan Kerja	Jam/ Minggu	Tarif/Jam (Rp.)	Total (Rp.)
Ketua	1	2	10	10	10,000.00	2,000,000.00
Pendukung	1	2	10	10	3,000.00	500,000.00
Enumerator	2	2	10	10	5,000.00	500,000.00
						3.000,000.00

2. Bahan Habis Pakai

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Kertas HVS	20	Rim	55,000.00	275,000.00
Blank Foto Paper	2	Set	75,000.00	150,000.00
Binder/Buku Catatan Lapangan	2	Buah	20,000.00	400,000.00
Flas disk	1	Buah	150,000.00	175,000.00
Jumlah				1,000,000.00

3. Perjalanan Dinas

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Pengurusan perpanjangan ijin	1	Orang	100,000.00	100,000.00

Transport pengumpulan data	3	Orang	150,000.00	450,000.00
Transport observasi tim	3	Orang	150,000.00	450,000.00
Jumlah				1,000,000.00

4. Pertemuan/Lokakarya/Seminar/Lain-lain

Uraian	Jumlah	Satuan	Harga Satuan (Rp.)	Jumlah Harga (Rp.)
Lokakarya/penyiapan instrumen				
- Biaya pelaksanaan	LS			1,000,000.00
- Penyiapan materi	LS			500,000.00
Curah pendapat dan diskusi				
- Nara sumber	1	Orang	500,000.00	500,000.00
- Konsumsi	LS			1,000,000.00
Jumlah				3,000,000.00

Jumlah anggaran penelitian Tahap Kedua Tahun Anggaran 2013: **Rp 7,500,000.00**

(Tujuh Juta Lima Ratus Ribu Rupiah)

Dukungan dana dari instansi lain : **Tidak ada**

VI. PEMBAHASAN

A. APBD Berbasis Kinerja dan Kepentingan

Money Follow Funtion adalah konsep yang menegaskan program dan kegiatan dapat dilaksanakan dengan baik harus diikuti oleh anggaran. Karena itu, pemerintah daerah dalam membuat program dan kegiatan diikuti dengan pembahasan anggaran (APBD). APBD menjadi alat penting untuk merealisasikan program dan kegiatan pembangunan daerah. Mengikuti semangat reformasi, maka program dan kegiatan pembangunan daerah harus

didasarkan pada kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Pada Nota Keuangan Pemerintah Kota Malang tentang Rancangan APBD Tahun Anggaran 2013 ditegaskan:

Rencana program dan kegiatan APBD Tahun 2013 terkait dengan komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diterapkan pada setiap Bidang Kewenangan Pemerintah daerah yang dilaksanakan dalam tahun 2013 didasarkan pada beberapa hal, yaitu: Program Prioritas Pembangunan Pemerintah Kota Malang, Aspirasi masyarakat yang berkembang (Jaring Asmara), aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dan kinerja pelayanan yang telah dicapai pada tahun-tahun sebelumnya².

Anggaran yang dikeluarkan untuk program dan kegiatan disebut belanja daerah.

Belanja daerah Pemerintah Kota Malang tahun Anggaran 2013 dilakukan dengan menggunakan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan. Oleh karena itu pemerintah Kota Malang dalam menyusun APBD 2013 memperhatikan prestasi kerja dalam rangka mewujudkan kualitas dan kesejahteraan hidup masyarakat Kota Malang.

Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 diprioritaskan untuk membiayai prioritas pembangunan, yang antara lain adalah untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundangan-undangan. Upaya melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial³.

Mengikuti pendekatan penyusunan APBD yang dijelaskan di atas, maka belanja daerah pemerintah Kota Malang di tahun 2013 harus menopang terwujudnya kualitas kehidupan masyarakat Kota Malang dan diharapkan bermuara pada peningkatan kesejahteraan kehidupan masyarakat Kota Malang.

Penegasan normatif di atas bertolak belakang dengan hasil wawancara peneliti dengan beberapa informan penting dalam penyusunan kebijakan APBD Tahun Anggaran

² Nota Keuangan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2013 Kota Malang

³ Plaf Prioritas Anggaran APBD Tahun Anggaran 2013 Kota Malang

2013 di Kota Malang. Informan mengutarakan penyusunan kebijakan APBD tidak berdasarkan prinsip sesuai mekanisme hukum, justru berdasarkan mekanisme kepentingan. Secara prinsip penyusunan anggaran (KUA, PPAS, RAPBD) harus berdasarkan RKPD yang disusun melalui musrenbang, pada kenyataannya RKPD tidak dijadikan sebagai ucuan, justru kepentingan politik yang dikedepankan. Umarul Faruk, Koordinator Pendidikan Politik dan Anti Korupsi Malang Corruption Watch (MCW) mengatakan:

Kalau dilihat dari daur penyusunan APBD, ada persoalan krusial yaitu proses perencanaan berada diluar siklus utama penyusunan RAPBD, sehingga hal ini menjadi perencanaan (musrenbang) hanya dianggap pelengkap, dari seluruh proses penyusunan anggaran publik. Padahal jelas bahwa anggaran publik merupakan hak bagi rakyat Kota Malang⁴.

Pernyataan Umarul Faruk di atas diperkuat pengakuan Lokh Mahfud, anggota banggar dan ketua fraksi PAN DPRD Kota Malang, berikut ini:

APBD itu disusun untuk membagi-bagikan anggaran kepada kelompok masing-masing. Secara teoritis, anggaran itu berbasis kinerja namun pada praktik dilapangan berbasis kepentingan. Kepentingan A dapat berapa, kepentingan B dapat berapa, dan seterusnya-seterusnya. Pembagian proposional membuat penyusunan APBD berjalan dengan lancar, tidak ada protes dan dinamika yang berlebihan dari yang berkepentingan seperti fraksi dan partai politik. Iya, APBD berbasis kinerja hanya ada pada peraturan atau buku-buku, di lapangan APBD itu berbasis kepentingan kelompok atau individu⁵.

Menurut Lokh Mahfud, makna APBD berbasis kepentingan adalah anggaran berpihak kepada kepentingan penguasa, pengusaha, LSM, media massa, dan bahkan ormas. Mereka memiliki kepentingan besar terhadap kebijakan anggaran yakni kepentingan yang saling menguntungkan. Lokh Mahfud menjelaskan:

Anggaran usulan pengusaha. Anggaran itu untuk pengusaha dan penguasa, mereka saling menguntungkan. Kepentingan itu terdiri dari kepentingan masyarakat, pengusaha, penguasa, partai politik, LSM, Ormas. Kepentingan yang mendominasi untuk mendapatkan anggaran di Kota Malang adalah pengusaha dan penguasa. Untuk membuktikan itu, silahkan pelajari KUA, PPA, dan APBD. Disana (dokumen KUA, PPA, APBD-Pen) akan ditemukan bagaimana

⁴ Umarul Faruk adalah Koordinator Pendidikan Politik dan Anti Korupsi Malang Corruption Watch (MCW). Wawancara dilakukan pada tanggal 22 Februari 2013

⁵ Lokh Mahfud adalah Anggota DPRD Kota Malang periode 2008-2014. Saat ini Lokh dipercaya sebagai anggota Banggar dan ketua Fraksi PAN. Selain itu, Lokh juga sebagai ketua DPD PAN Kota Malang. Wawancara dilakukan pada tanggal 22 Februari 2013.

ketimpangan anggaran antara kepentingan masyarakat, pengusaha, dan penguasa. Dan bisa dipastikan anda (peneliti-pen) akan menemukan porsi anggaran terbanyak adalah pengusaha⁶.

Kepentingan pengusaha tidak tampak secara nyata dalam kebijakan anggaran namun secara tersirat mata anggaran diarahkan kepada kepentingan pengusaha. Akan tampak nyata pada saat implementasi anggaran terutama terkait dengan program fisik (pembangunan jalan, gedung, dll). Lohk Mahfud mengatakan:

Kamu lihat di dalam APBD yang terbaru tidak akan bisa ketemu kepentingan pengusaha. Tapi coba kamu lihat nanti pada saat realisasi anggaran. Nanti akan kamu lihat pelaku usaha bermain tender. Penguasa akan berpihak kepada pelaku usaha yang menguntungkan. Disitu baru tampak kepentingan pengusaha⁷.

Diakui Salendra, dengan mengatakan:

Saya sebagai bagian dari Tim Anggaran Pemerintah tidak melihat kepentingan pengusaha. Nah, kalau pada realisasi anggaran pengusaha bermain pada wilayah tender. Disitu celah pengusaha dan penguasa bermain. Itu saya gak tau⁸.

Lohk Mahfud menjelaskan Wali Kota Malang memiliki hubungan kuat dengan pengusaha. Menurut Lohk Mahfud hubungan mereka mengarah pada kepentingan untuk mengatur anggaran daerah.

Wali Kota Malang memiliki hubungan yang kuat dengan pihak ketiga (pengusaha-pen). Kepentingan-kepentingan pihak ketiga diakomodir dalam kebijakan-kebijakan daerah termasuk kebijakan anggaran. Pertemuan antaran Wali Kota dengan pihak ketiga dilakukan pada tempat-tempat tertentu yang jauh dari daerah Kota Malang. Tentu pertemuan membicarakan arah kebijakan daerah yang menguntungkan wali Kota dan Pihak Ketiga. Sedangkan masyarakat, hanya dijadikan sebagai pelengkap kebijakan yang tidak mendapatkan apa-apa. Jadi proses penyusunan kebijakan masih jauh dari nilai-nilai demokrasi teoritis seperti yang dipahami akademisi di kampus-kampus⁹.

Menurut Lohk Mahfud, mengingat proses kebijakan adalah bagian dari proses politik, maka syah-syah saja penyusunan APBD berdasarkan kepentingan. Meskipun didalam peraturan hukum masyarakat berhak terlibat dalam penyusunan kebijakan, namun secara

⁶ *Ibid*, 11 Januari 2013

⁷ *Ibid*, 11 Januari 2013

⁸ Salendra, ST., MM, adalah kepala Bidang Pendataan dan Evaluasi Bappeda Kota Malang, wawancara dilakukan pada tanggal 15 Maret 2013

⁹ Lohk Mahfud, Op.Cit, 11 Januari 2013

struktural, masyarakat tidak memiliki kekuatan politik sehingga kebijakan tidak berpihak kepada rakyat. Lokh Mahfud mengatakan:

Anggaran disusun berdasarkan RPJMD-RPJMP. Namun pada praktiknya seringkali anggaran diarahkan oleh kepentingan politik, inilah politik anggaran. Karena anggaran bagian dari politik, maka kepentingannya yang bermain, siapa yang kuat, dialah yang dapat. Masyarakat tentu tidak memiliki kekuatan untuk mendapatkan anggaran. Saat ini (APBD 2013-pen) masyarakat hanya mendapatkan 20% dari total anggaran yang ada. Sedangkan sisanya untuk pegawai, penguasa, dan pengusaha¹⁰.

Pernyataan Lokh Mahfud di atas diperkuat dan dibenarkan oleh Salendra, anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang, dengan mengatakan:

KUA dan PPAS yang kita ajukan ke dewan, itu kan masih proses ya, dan itu feer, 75% mengacu kepada RKPD. Konteks ini dibahas oleh mereka, DPRD memanggil SKPD-SKPD itu dalam bentuk hearing, betul gak kamu usul ini, iya Pa, yang kami usulkan 20 juta tapi yang ada di KUA PPAS hanya 10 juta, misalnya seperti itu. Pada hal menurut Tim anggaran prioritasnya hanya 10 juta. Nanti ditanya oleh DPRD ke SKPD, mereka jawab itu gak tau pak tim anggaran, atau katan bappeda. Lah nanti DPRD akan bilang ke tim anggaran, ini kurang ni,, padahal menurut kami sudah cukup untuk skpd ini. Jadi yang salah ini siapa sebetulnya. Jadi ini rawan terjadi melalui komunikasi antara dewan dengan SKPD-SKPD yang ada¹¹.

Penjelasan Salendra di atas menunjukkan terjadi komunikasi kepentingan antara elit politik untuk merebut dan mendapatkan bagian dari kebijakan APBD. DPRD dan SKPD-SKPD memiliki kepentingan yang sama yakni saling menguntungkan. SKPD menginginkan mendapat anggaran lebih dari APBD sehingga menggunakan kekuatan politik DPRD untuk menekan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang agar mengarahkan mata anggaran sesuai dengan keinginan SKPD. Menurut Salendra titik rawan bermain kepentingan adalah pada saat pembahasan plafon prioritas anggaran sementara (PPAS).

PPAS itu adalah titik kepentingan politik, jadi bermain kepentingan, SKPD ini gak tau, tau-tau dapat anggaran, karena dewan itu tadi¹².

Pengaruh kekuatan politik mengalahkan peraturan hukum yang berlaku.

Kekuatan politik menentukan format struktur kebijakan anggaran (APBD). Pada konteks ini,

¹⁰ Ibid, 11 Januari 2013

¹¹ Salendra, Op.Cit, 22 Maret 2013

¹² Ibid., 22 Maret 2013

tidak hanya kekuatan politik dewan yang bermain, namun melalui kepala daerah kekuatan politik eksekutif berpengaruh besar bahkan mengalahkan kekuatan politik dewan seperti yang diakui Lohk Mahfud berikut ini:

Wali Kota Malang sangat berpengaruh, dia mampu mengendalikan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Tiga lembaga ini telah disetting oleh Wali Kota agar mengikuti dan mentaati perintah dengan baik. Cara-cara yang dilakukan Wali Kota untuk mengendalikan tiga lembaga tersebut diantaranya menentukan format koalisi politik yang stabil. PDIP merangkul partai-partai berpengaruh seperti Partai Demokrat, dan Partai Golkar. Dengan format politik yang kuat maka Wali Kota mampu mengendalikan tiga lembaga tadi sehingga berdampak pada stabilitas politik yang stabil. Selain itu, memahami kepentingan lawan politik. Di era sekarang ini, kepentingan lawan politik adalah uang. Kepentingan ini selalu dipenuhi oleh Wali Kota melalui kebijakan anggaran¹³.

Sejalan dengan penjelasan Lohk Mahfud di atas, Luthfi Jayadi, Dewan Pengawas MCW, mengatakan:

Nah ini sebenarnya kami mau kunci dengan bagaimana mekanisme yang sebenarnya sehingga kita sebagai eksekutor, dewan pendidikan memiliki peran, DPRD dan partai memiliki inisiatif untuk terbuka dengan masyarakat, Partai jangan menunggu disanjung dan dirayu terlebih dahulu baru baik dengan kita. Di Kota Malang belum ada mekanisme yang mengatur hal-hal tersebut. Ini yang kemudian diharapkan lahir pada FGD ini¹⁴.

Salendra menjelaskan:

Kalau kita bicara teknis, Tim anggaran yakin menang, tapi jangan lupa kepala daerah kita itu orang politik. Kalau kita bicara wilayah-wilayah teknis, butuh bangun ini, kita bisa menang. Tapi kita dihadapkan dengan anggota dewan orang politik, kita biasanya ikut orang politik. Dengan seperti ini kan repot¹⁵.

Salendra memberi contoh pengaruh kekuatan politik terhadap format anggaran untuk DPRD Kota Malang tahun anggaran 2013. Menurut Salendra anggaran yang dimiliki DPRD Kota Malang sebagaimana yang tercantum dalam APBD tahun anggaran 2013 bukan berdasarkan penyusunan Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang, namun karena kekuatan politik sehingga tampak tidak proposional.

¹³ Lohk Mahfud, *Op.Cit.*, 11 Januari 2013

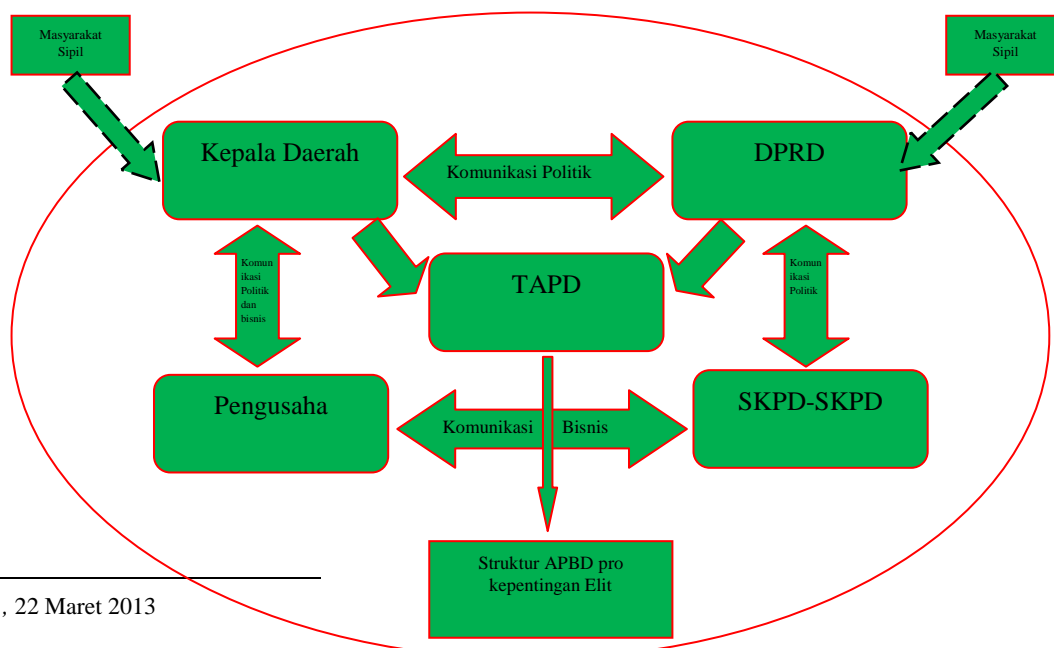
¹⁴ Luthfi Jayadi adalah dewan penasehat Malang Corruption Watch (MCW). Pernyataan di atas adalah disampaikan Luthfi pada pembukaan acara Forum Group Discussion "Membangun Pola Relasi Pengambilan Kebijakan Penyelenggaraan Layanan Pendidikan" pada 18 Oktober 2012 di Hotel UMM Inn. Peneliti menjadi salah satu peserta pada kegiatan tersebut.

¹⁵ Salendra, *Op.cit.*, 22 Maret 2013

Kalau untuk anggaran, dua-duanya punya kepentingan. Kepala daerah punya kepentingan, dewan punya kepentingan. Sudah tau anggaran untuk dewan? Ada 25 M, itu diluar gaji, anggaran untuk workshop dan untuk kunker. Karena permainan kekutan. Anggaran sebesar itu loh,,,anggota dewan kita berapa 45 orang. Hanya 45 orang dibiayai sekian. Itu permintaan mereka, bukan kita yang menentukan. Akhirnya politik bukan menang-menangan, jadi lebih pada jatah,,,jadi anggaran bukan untuk masyarakat tapi untuk elit-elitnya itu terutama wali kota dan para anggota DPRD yang ada. Begitulah persoalan kebijakan anggaran sehingga tidak berjalan sesuai aturan¹⁶.





Pernyataan Umarul Faruk (bagian dari masyarakat sipil), pengakuan Loh Mahfud (bagian dari legislatif) , dan penjelasan Salendra (bagian dari pemerintah Kota Malang), mengarah pada titik persoalan yaitu penyusunan kebijakan anggaran (APBD) tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku (prinsip demokrasi) , tidak berdasarkan kebutuhan masyarakat, dan tidak berdasarkan kinerja. Namun mengarah pada kebutuhan dan kepentingan sekelompok elit politik dan birokrasi Kota Malang yaitu kepala daerah, anggota dewan, kepala SKPD-SKPD, dan pengusaha. Keberpihakan anggaran kepada kepentingan elit tersebut disebabkan kekuatan politik yang dimiliki kepala daerah dan anggota dewan. Karena itu, dapat digambarkan bentuk hubungan masyarakat sipil dan pemerintahan Kota Malang sebagaimana gambar berikut ini:

Gambar 4.1. Bentuk hubungan TAPD, Kepala Daerah, DPRD, SKPD, Pengusaha, dan Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan APBD TA 2013 di Kota Malang



¹⁶ *Ibid.*, 22 Maret 2013

Keterangan:

-  : Lingkaran struktur pemerintahan daerah Kota Malang
-  : Komunikasi politik dan bisnis dua arah (Saling menguntungkan)
-  : Instruktif politik terhadap TAPD
-  : Komunikasi terbatas masyarakat sipil terhadap DPRD dan Kepala Daerah

B. Dampak Dominasi Kekuatan Politik Terhadap Postur APBD TA 2013

Dampak model hubungan di atas secara langsung menentukan struktur APBD Kota Malang berpihak kepada kepentingan segelintir elit pemerintah dan politik. Berikut diuraikan postur kuantitatif APBD Kota Malang Tahun Anggaran 2013. Jumlah Pendapatan Kota Malang tahun anggaran 2013 tercatat **Rp. 1, 396,042,125,492.87**, sedangkan jumlah pembiayaan daerah Kota Malang tahun anggaran 2013 tercatat **Rp. 108,096,279,372.12**. Dengan demikian, total pendapatan dan pembiayaan adalah sebesar **Rp. 1.487.036.331.031.030,67¹⁷**.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah, anggaran tersebut dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Kota Malang yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penangannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah daerah Kota Malang dan pemerintah daerah lain. Pendanaan terhadap pelaksanaan ketiga urusan yang disebutkan tersebut disebut belanja daerah. Belanja daerah dibagi menurut kelompok belanja, terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung.

Jumlah anggaran belanja tidak langsung dan belanja langsung Pemerintah Kota Malang Tahun Anggaran 2013 sebagai berikut:

¹⁷ Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2013 Kota Malang

**Tabel 4.1. Jumlah Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung
TA 2013 Kota Malang**

Total Belanja TA 2013	Belanja Langsung ¹⁸	Belanja Tidak langsung ¹⁹
1.490.561.138.516,98	750.610.835.576,05	739.950.302.940,93

Sumber: APBD TA 2013 Kota Malang

Rincian jumlah belanja langsung pemerintah Kota Malang tahun anggaran 2013 diuraikan berikut ini.

**Tabel 4.2. Belanja Langsung Per-SKPD APBD
Tahun Anggaran 2013 Kota Malan**

No	SKPD	Plafon Anggaran (Rp)
1	Dinas Pendidikan	166,575,000,000,00
2	Dinas Kesehatan	83,000,000,000,00
3	Dinas Pekerjaan Umum,Perumahan dan Pengawasan Bangunan	168,940,657,939,55
4	BAPPEDA	5,055,920,000,00
5	Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah	23,189,201,000,00
6	Dinas Perhubungan	22,145,843,000,00
7	Badan Lingkungan Hidup	1,764,148,250,00
8	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	45,464,223,100,00
9	Dinas Kependudukan dan Capil	3,119,602,500,00
10	BKBPM	8,710,997,500,00
11	Dinas Ketenenagakerjaan dan Transmigrasi	13,781,565,846,00
12	Dinas Sosial	2,350,430,000,00
13	Dinas Koperasi UKM	2,558,752,500,00
14	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	4,463,490,000,00
15	Dinas Kepemudaan dan Olahraga	9,317,623,600,00
16	Bakesbangpollinmas	8,756,860,000,00
17	Satpol PP	5,908,908,000,00
18	Sekretarit Daerah	323,400,000,00
19	Bagian Pemerintahan	7,141,243,000,00
20	Bagian Hukum	3,214,720,000,00
21	Bagian Organisasi	1,683,954,800,00
22	Bagian Pembangunan	809,720,000,00
23	Bagian Perekonomian dan Usaha Daerah	510,000,000,00
24	Bagian Kerja Sama dan Penanaman Modal	510,000,000,00
25	Bagian Kesejahteraan Rakyat	8,777,620,000,00
26	Bagian Hubungan Masyarakat	2,539,720,000,00
27	Bagian Umum	42,763,029,300,00
28	Sekertariat DPRD	45,560,635,050,00
29	Inspektorat	45,560,635,050,00
30	Badan Kepegawaian Daerah	1,481,483,750,00
31	Badan Pelayanan Perijinan Terpadu	3,005,100,000,00
32	Dinas Pendapatan Daerah	10,203,477,000,00

¹⁸ Belanja langsung adalah terkait langsung dengan produktivitas kegiatan atau terkait langsung dengan tujuan organisasi. Di dalam belanja langsung terdapat Belanja Pegawai adalah terkait dengan honor yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada pegawai , tetapi apabila pegawai tidak melakukan pekerjaan maka upah tidak akan dibayarkan.

¹⁹ Belanja tidak langsung adalah terkait dengan produktivitas atau tujuan organisasi. Didalam belanja tidak langsung terdapat belanja pegawai adalah terkait dengan Gaji yang harus dibayar pemerintah kepada pegawai yang tidak dilihat dari produktivitas kerja.

33	Kecamatan Klojen	781,210,000,00
34	Kecamatan Blimbing	814,610,000,00
35	Kecamatan Kedungkandang	825,560,000,00
36	Kecamatan Lowokwaru	783,210,000,00
37	Kecamatan Sukun	792,960,000,00
38	Kantor Perpustakaan Umum dan Arsip Daerah	5,444,625,150,00
39	Dinas Komunikasi dan Informatika	5,710,659,000,00
40	Dinas Pertanian	1,689,757,000,00
41	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	2,904,863,350,00
42	Dinas Pasar	2,897,723,000,00
43	Sekretariat Korpri	500,000,000,00
44	Kantor Ketahanan Pangan	600,000,000,00
45	Kelurahan di Kota Malang (57 x Rp. 250.000.000)	14,250,000,000,00

Sumber: APBD Tahun Anggaran 2013 Kota Malang

Rincian anggaran belanja langsung di atas diyakini dapat menunjang pengembangan pembangunan daerah Kota Malang. Namun dapat dipahami dengan baik, cermat, dan kritis besarnya anggaran belanja langsung pada struktur APBD tidak secara langsung dapat mendorong terwujudnya pembangunan daerah yang baik. Berdasarkan data yang diuraikan sebelumnya, mata anggaran termasuk jumlah belanja langsung pada setiap SKPD tidak berdasarkan kebutuhan dan analisis proposional, namun ditentukan oleh kekuatan politik yang ada. Karena itu, secara langsung anggaran belanja langsung diarahkan untuk keuntungan elit politik dan birokrat yang ada di Kota Malang.

Sebagaimana pernyataan informan penelitian di atas (Salendra, kepala Bidang Perencanaan Pembangunan Bappeko Kota Malang), anggaran belanja langsung untuk Sekretariat Dewan Kota Malang mencapai 45 Miliar. Berikut penggunaan anggaran belanja langsung Sekretariat Dewan Kota Malang Tahun Anggaran 2013.

Tabel 4.3. Anggaran Belanja Langsung DPRD Kota Malang TA 2013

No	Program Kegiatan	Plafon Anggaran (RP)
1	Program pelayanan administrasi perkantoran	5.984.527.400,00
2	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	14.041.487.000,00
3	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	158.868.550,00
4	Program peningkatan kapasitas lembaga perwakilan rakyat daerah	25.375.752.100,00
5	Outbond	343.946.000,00
Jumlah Belanja Langsung		45.560.635.050,00

Sumber: APBD TA 2013 Kota Malang

Kegiatan DPRD didanai belanja langsung sebagaimana di atas dinilai tidak proposional antara kegiatan, anggaran, dan dampak terhadap kinerja DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsi. Plafon anggaran untuk kegiatan pelayanan administrasi perkantoran dalam hal penyediaan makan dan minum rapat-rapat paripurna dengan target 100 kali kegiatan mencapai Rp. 1.000.995.000,00. Menurut Salendra, anggaran tersebut tidak proposional.

Coba mas kita hitung, anggaran senilai 1 M dibagi 100 kali kegiatan lebih kurang 100 juta. Nah, apakah mungkin satu kali kegiatan menelan anggaran 100 juta, tidak mungkin. Anggota dewan sejumlah 45 orang ditambah undangan seperti kepala SKPD-SKPD, media massa, perguruan tinggi sekitar 20 orang, jadi tolanya 65 orang. Biaya makan dan minum satu orang maksimal 100 ribu jadi totalnya 6.500.000,00. Lalu sisanya untuk apa, kalau bukan untuk mereka..hahaha,,gitu mas. Disinilah manfaat pengaruh politik itu..hahaha²⁰.

Diakui Salendra, permainan seperti yang dijelaskannya di atas terjadi pada setiap SKPD-SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Malang. Berikut diuraikan anggaran belanja langsung Dinas Pendidikan Kota Malang tahun anggaran 2013.

Tabel 4.4. Anggaran Belanja Langsung untuk Dinas Pendidikan

Mewujudkan Program	:	Perluasan, pemerataan dan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan	Jumlah	Total Belanja Langsung Diknas	%
Belanja Administratif	:	Pelayanan administrasi perkantoran	1.908.757.310,00	166.575.000.000,00	70
		Peningkatan sarana dan prasarana aparatur	2.795.882.792,00		
		Pemeliharaan rutin/berkala Ruang Lembaga Pendidikan	3.000.000.000,00		
		Jumlah	7.703.000.000,00		
Belanja sesuai Program	:	Bantuan sarana sekolah bagi siswa Prasejahtera SD	525.000.000,00		30
		Pendidikan Non formal	3.132.000.000,00		
		Peningkatan mutu Pendidikan Non Formal	225.000.000,00		
		Jumlah	3.882.000.000,00		

Sumber: APBD TA 2013 Kota Malang

²⁰ Salendra, *Op.cit.*, 22 Maret 2013

Mengingat anggaran lebih diarahkan untuk pembiayaan hal-hal teknis seperti sarana dan prasarana aparatur, pelayanan administrasi perkantoran, dan pemeliharaan rutin ruang lembaga pendidikan, maka secara langsung tidak mendukung terlaksanannya program perluasan, pemerataan dan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan. Program-program teknis di atas tidak relevan untuk meningkatkan perluasan dan pemerataan pendidikan di Kota Malang. Pada dasarnya anggaran teknis pegawai telah diposkan pada belanja tidak langsung sebagaimana berikut ini:

Tabel 4.5. Anggaran Belanja Tidak Langsung Kota Malang TA 2013

No	Uraian	Anggaran
1	Belanja Pegawai	667.520.968.807, 22
2	Belanja Bunga	341.136.487, 40
3	Belanja Subsidi	0,00
4	Belanja Hibah	69.089.314.100,00
5	Belanja Bantuan Sosial	1.355.000.000,00
6	Belanja Bagi hasil Kepada Propinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Kelurahan	100.000.000,00
7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Propinsi/ Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Kelurahan	0,00
8	Belanja Tidak Terduga	3.000.000.000,00

Sumber : APBD TA 2013.

Tabel 4.6. Postur Anggaran Dinas Pendidikan Kota Malang

Jumlah Belanja	Rp. 502.831.629.192
Belanja Tidak Langsung	Rp. 355.227.779.852
Belanja Langsung	Rp. 166.575.000.000

Sumber: Hasil Analisis MCW dan berdasarkan APBD TA 2013 Kota Malang

Belanja langsung di sektor pendidikan tidak proposional karena mata anggaran masih lebih besar dari belanja tidak langsung. Semakin tidak proposional lagi, jika dibandingkan antara belanja pegawai dengan belanja program secara langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, karena didalam postur anggaran belanja langsung dan belanja tidak langsung masing-masing lebih besar diarahkan untuk hal-hal teknis seperti pembiayaan sarana dan prasarana.

C. Upaya Masyarakat Sipil Mewujudkan APBD Pro Rakyat

Penyusunan APBD Kota Malang tahun anggaran 2013 khususnya dapat didefinisikan sebagai bentuk dari kebijakan anggaran bertujuan untuk memenuhi kebutuhan sekelompok elit politik dan birokrasi. Padahal, berdasarkan aturan hukum, APBD sebagai kebijakan utama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data yang dijelaskan di atas, faktor utama APBD tidak berpihak kepada masyarakat adalah (1) terbatasnya akses masyarakat untuk ikut terlibat dalam penyusunan musrenbang disebabkan minim informasi dan kesadaran serta cara pandang pemerintah yang membatasi elemen masyarakat untuk ikut terlibat dalam musrenbang, dan (2) kuatnya pengaruh elit politik (DPRD dan Kepala Daerah) dalam mengarahkan APBD sesuai kepentingan mereka masing-masing. Berikut ini diuraikan persepsi dan upaya masyarakat sipil mewujudkan APBD sesuai sistem dan pro rakyat.

1. Penghapusan fungsi Anggaran (*budgeting*) DPRD

Menurut Salendra, Tim Anggaran Pemerintah Kota Malang TA 2013, mewujudkan kebijakan anggaran sesuai sistem adalah perlu penghapusan fungsi anggaran DPRD. DPRD dengan fungsi anggaran dapat merusak sistem peganggaran pemerintahan daerah. Salendra mengatakan:

Jadi kalau saya bilang kewenangan *budgetingnya* gak usaha, cukup pengawasan dan legislasi. Karena dengan fungsi *budgeting* mereka merusak tatakelola anggaran. Toh juga, banyak anggota dewan tidak memiliki pengetahuan bagaimana APBD itu haru disusun sesuai aturan hukum berlaku. Mereka tidak punya kemampuan, kemampuan mereka ya lobi politik dan ini yang merusak tata kelola anggaran itu²¹.

Pernyataan Salendra di atas dapat dipahami bentuk dari kekecewaan terhadap kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran, dan bentuk dari kekesalan terhadap permainan politik DPRD dalam penyusunan APBD. Salendra mengaku, kinerja buruk

²¹ Salendra, *Op.cit.*, 22 Maret 2013

DPRD diperparah dengan perilaku buruk SKPD-SKPD dalam membangun komunikasi politik untuk mendapatkan bagian dari APBD dengan orientasi kepentingan pribadi.

2. Optimalisasi peraturan hukum, *moral force*, dan penumbuhan *good will*

Menurut Suaib, penggerak FMPP Kota Malang, pandangan penghapusan fungsi anggaran DPRD adalah upaya penghinaan demokrasi. Karena itu, penghapusan fungsi anggaran DPRD tidak patut dilakukan. Menurutnya, peraturan hukum yang dibuat pemerintah selama ini sudah memberikan peluang masyarakat untuk ikut terlibat dalam kebijakan negara termasuk kebijakan anggaran daerah. Tetapi peraturan hukum dibuat belum optimal diimplementasikan dengan baik karena belum ada kemauan baik dari pemerintah terutama DPRD sebagai wakil rakyat. Karena itu, langkah utama yang harus dilakukan adalah optimalisasi peraturan hukum dan penguatan gerakan moral (*moral force*) melalui pembenahan perilaku politik masyarakat dalam memilih DPRD.

Karena kalau kita lihat peraturan perundang-undangan mulai pelayanan publik, HAM, itu sangat-sangat baik, yang tidak baik itu moralnya. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana membangun moral struktur? Kita mulai membenahi politik walaupun kita tidak ikut langsung pada partai politik tapi kita ini partisan. Politik itu mempunyai tiga fungsi: pengawasan, hukum, dan anggaran. Kan sudah jelas, ya ini, memulainya darisini. Apapun kita diatur oleh politik, ya salah kita senang politik. Sadar atau gak sadar kita ini diatur oleh politik. Termasuk proses musrenbang dan APBD bagian dari proses politik, Cuma proses politik kita inikan masih tidak baik. Musrenbangkel, tatacara memberikan masukan ttng program yang ada di wilayah masing-masing, itukan salah satunya harus melibatkan anggota DPRD, karena anggota DPRD sebagai saksi yang kuat, tapi kita gak pernah. Nah disini ada (Buku Panduan Musrenbangkel-Pen) harus melibatkan DPRD, melibatkan guru²².

Searah dengan pernyataan Suaib di atas, Lokh Mahfud menjelaskan untuk menjalankan peraturan hukum yang ada dibutuhkan pengawasan internal dari dalam diri pemerintah dan politisi masing-masing. Menurutnya, pengawasan bukan melalui sistem pemerintah tetapi bagaimana kemauan baik pemerintah dan politisi untuk menjalankan sistem atau peraturan hukum yang ada, sehingga peraturan dibuat untuk dipatuhi, bukan untuk dilanggar. Berikut penjelasan Lokh Mahfud:

²² Suaib, *Op.Cit.*, 20 Maret 2013

Cara yang dilakukan adalah pengawasan. Tetapi bukan pengawasan atau control seperti kita pahami selama ini. Bukan orang mengawas orang atau masyarakat mengawasi pemerintah, tetapi pengawasan diartikan bagaimana sikap dan perilaku mengawasi orang. Bagaimana sikap Pemerintah, DPRD, dan elemen-elemen lain memiliki good will dalam menjalankan amanah sesuai prosedur hukum yang berlaku. Selama ini good will belum dimiliki oleh pemerintah, DPRD, dan masyarakat. Setelah dilakukan musrenbang terdapat program kegiatan daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat, hasil ini harus diawasi oleh sikap amanah tadi. Hal ini yang belum kita miliki, sehingga sulit mewujudkan kebijakan anggaran yang baik. Partai yang beralbelkan islam-pun tidak menjamin memiliki sikap amanah, mulutnya mengatakan tidak tetapi tangannya berharap untuk diberi bagian dari kebijakan anggaran itu.

Menurut Suaib, banyak anggota dewan tidak memiliki pemahaman baik untuk mewujudkan pemerintahan yang baik termasuk dalam tata kelola kebijakan anggaran. Karena itu, dibutuhkan kecerdasan politik masyarakat dalam memilih anggota dewan. Membangun kecerdasan politik masyarakat dapat dilakukan melalui pendidikan. Berikut penjelasn Suaib:

Makannya nanti kami sama teman-teman MCW mau mengadakan pendidikan politik disetiap kecamatan kota malang ini, nah kita mau dilibatkan. Tujuannya adalah untuk memperbaiki pola memilih, dan mengawasi tindakan-tindakan calon. Saya dilibatkan disana, itukan bukan pekerjaan ringan. MCW kan orang-orang luar, jadi masih kurang pahan tentang karakter orang-orang malang dan wilayah di daerah malang²³.

Diakui Suaib, ditengah sikap apatis masyarakat, penerapan pendidikan politik bukan pekerjaan mudah namun dibutuhkan langkah kolektif dari masyarakat sipil seperti MCW dan media massa. Saat ini, diuntungkan adanya sistem demokrasi yang memberikan kesempatan masyarakat untuk publikasi sehingga mempermudah penguatan pendidikan politik. Suaib menjelaskan:

Ya seperti saya bilang tadi sangat berat, apalagi mulai tahun 1955 hingga sekarang ini baru muncul yang namanya pendidikan politik calon pemilih. Kalau di tahun-tahun sebelumnya tidak Nampak, tidak jelas, tidak kelihatan, karena antarlain alat komunikasi pada waktu itu juga kurang. Sekarang komunikasi politik sudah sangat luas missal kominikasi lewat Koran , lewat TV, lewat internet, bahkan lewat seminar dan workshop, dan segala macam, kan sudah sangat terbuka. Posisi masyarakat dengan adanya itu, masyarakat masih aja pesimis.

²³ *Ibid.*, 20 Maret 2013

Penjelasan Suaib (aktivis pendidikan), pernyataan salendra (sebagai birokrat kota malang), dan pernyataan Loh Mahfud (anggota banggar DPRD Kota Malang) tertuju pada satu persoalan yaitu minimnya kesadaran dan kemauan baik (*good will*) pemerintah, politisi, dan masyarakat untuk menjalankan peraturan hukum yang berlaku. Menurut Suiab, pemerintah, politisi, dan masyarakat perlu disadarkan melalui pendidikan politik.

3. Pengorganisasian masyarakat, membentuk *block historis*

Pendidikan politik dianggap sebagai kekuatan penting dalam membangun kesadaran kolektif (*block historis*) sehingga menjadi kekuatan hegemoni untuk menyeimbangi kekuatan dominasi negara. Langkah MCW membentuk FMPP (Forum Masyarakat Peduli Pendidikan) adalah bentuk upaya membangun kesadaran kolektif untuk menyeimbangi kekuatan pemerintah dan politisi di Kota Malang melalui kegiatan monitoring dan advokasi. Umarul Faruk, koordinator pendidikan politik dan anti korupsi MCW, menjelaskan:

Forum masyarakat peduli pendidikan (FMPP) dibawah pengawasan MCW. FMPP didirikan untuk menjalankan fungsi monitoring dan advokasi khususnya pada bidang pendidikan. Dulu FMPP memiliki koordinator yang mengatur pelaksanaan kegiatan di lapangan, namun setelah dievaluasi dan atas kejadian yang ada coordinator sering bermain-main, sehingga MCW mengadakan rapat dan menghasilkan FMPP tidak perlu coordinator. Jadi, FMPP diserahkan kepada MCW untuk mengendalikan namun FMPP tetap memiliki era otonom dalam menjalankan peran dan tugasnya sebagai advokasi dan monitoring. Ada kasus FMPP melakukan tindakan, namun ketika dijumpai persoalan pada penanganan kasus MCW turun tangan²⁴.

Dalam menjalankan fungsi monitoring dan advokasi, FMPP didukung manajemen kemitraan dengan MCW. MCW mengawasi, mengarahkan, dan memberi edukasi kepada FMPP sehingga gerakan advokasi dan monitoring berjalan sistematis, masif, dan profesional. Selain berfungsi sebagai monitoring dan advokasi, FMPP menjadi pusat informasi publik. Umarul Faruk menjelaskan:

²⁴ Umarul Faruk, *Op. Cit.*, 11 Maret 2013

FMPP dikatakan sebagai sentral informasi publik karena itu FMPP ada di setiap wilayah atau kecamatan. Namun dalam menjalankan monitoring, antara FMPP di setiap wilayah melakukan koordinasi dan saling membantu. MCW ada ditengah sebagai monitor dan pendamping²⁵.

Karena itu, tujuan berdirinya FMPP adalah untuk menyeimbangi kekuatan pemerintah dan politisi Kota Malang dalam penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan termasuk kebijakan APBD. Hubungan kemitraan antara FMPP dan MCW merupakan bukti adanya visi dan misi yang sama dalam mewujudkan pemerintahan yang baik untuk kepentingan masyarakat (kepentingan publik). Menurut Gramsci, masyarakat sipil yang berbasis gerakan kemasyarakatan akan mampu meraih kekuasaan hegemoni untuk mempengaruhi kekuasaan negara termasuk pemerintah dan politisi Kota Malang. Keberadaan MCW dan MFPP berdampak besar terhadap perilaku birokrasi di Kota Malang sebagaimana yang akan dijelaskan pada bagian terakhir pembahasan penelitian ini.

4. Penguatan forum *deliberatif* masyarakat sipil

Diberbagai forum diskusi yang peneliti ikuti, dewan pembina MCW (Luthfi Jayadi)²⁶ selalu mengatakan pentingnya forum *deliberatif* untuk membangun kekuatan masyarakat sipil. Demokrasi tanpa forum *deliberatif* membuat sistem politik dan pemerintahan tidak berjalan efektif sesuai prinsip keadilan, persamaan, dan pemerataan.

Forum *deliberatif* dapat dibangun melalui kegiatan diskusi non formal seperti *cangkruan* di warung-warung kopi, dan diskusi formal melalui kegiatan workshop, FGD, dan seminar. Menurutnya, forum *deliberatif* diarahkan untuk memahamkan kepada

²⁵ *Ibid.*, 11 Maret 2013

²⁶ Diskusi MCW yang peneliti ikuti adalah : (1) FGD “membangun pola relasi pengambilan kebijakan penyelenggaraan layanan pendidikan” kerjasama dengan Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Unmuh Malang, tanggal 18 oktober 2012 di Hotel Pendidikan Unmuh Malang. Peserta yang hadir pada FGD tersebut adalah LBH Surabaya, Fatayat Kab. Malang, Forum Masyarakat Peduli Pendidikan, NGO Harum, PD I Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unmuh Malang, dan Diknas Pendidikan Kota Malang. (2) Diskusi “Hilangnya Etika Pemimpin Dalam Membangun Fondasi Demokrasi”, 20 Desember 2012 di Ruang Sidang FISIP Unmuh Malang. Peserta yang hadir: Fakultas Hukum Brawijaya, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unmuh Malang, Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unmuh Malang. (3) FGD “Hasil Penelitian Dr.Tri Sulistyanyingsih Tentang Kebijakan Tata Ruang Kota Malang”, 01 Maret 2013 di Laboratorium Ilmu Pemerintahan. Peserta dari MCW, BKBP Kota Malang, Dosen-Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Unmuh Malang, dan Dosen-Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unmuh Malang.

masyarakat, politisi, pemerintah, ormas, LSM, dan pelaku usaha tentang hakikat kebijakan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Luthfi Jayadi menjelaskan:

Forum deliberatif sangat penting untuk merumuskan makna dan hakikat sebuah Perda (peraturan daerah-Pen). Seringkali Pemda membuat perda tidak dapat menjelaskan makna yang terkandung didalamnya dan makna-makna yang ada tidak sesuai dengan perkembangan seperti definisi partisipasi. Definisi partisipasi harus diperjelas sesuai arah demokrasi dan dapat memposisikan masyarakat sebagai subjek kebijakan (Perda-Pen). Kami pun (MCW-Pen) belum memahami makna partisipasi. Selama ini kami melihat partisipasi sebagai bentuk kedermawahan seseorang atau kelompok seperti tokoh-tokoh masyarakat terhadap orang lain²⁷.

Menurut Luthfi Jayadi, meskipun era sekarang adalah era demokrasi namun masih dijumpai perilaku paksaan pejabat negara melalui kebijakan termasuk peraturan daerah.

“...karena ada beberapa kasus, guru diadili pada kepolisian, hal ini hemat kami tidak baik, karena guru adalah seorang pengajar dan berdiri didepan murid tidak pantas diadili pada proses hukum. Ini perlu mekanisme khusus yang harus diatur pada Peraturan Daerah. Mekanisme yang digunakan adalah melalui pendekatan persuasif...”

Berdasarkan pantauan MCW, perilaku represif pemerintah daerah terjadi pada setiap level kebijakan termasuk kebijakan anggaran. APBD dibuat sepihak dan diterapkan untuk publik adalah bentuk paksaan negara terhadap warga negara. Di era demokrasi, paksaan negara terhadap warga adalah perbuatan yang diharamkan. Karena itu, Luthfi Jayadi mengatakan:

Nah ini sebenarnya kami mau kunci dengan bagaimana mekanisme yang sebenarnya sehingga kita memiliki peran, DPRD dan partai memiliki inisiatif untuk terbuka dengan masyarakat, Partai jangan menunggu disanjung dan dirayu terlebih dahulu baru baik dengan kita. Di Kota Malang belum ada mekanisme yang mengatur hal-hal tersebut. Ini yang kemudian diharapkan lahir pada FGD (forum deliberatif-Pen) ini²⁸.

Forum *deliberatif* seperti penjelasan dewan pengawas MCW di atas terkait dengan konsep *block historis* Antonio Gramsci. *Block historis* adalah forum pendidikan

²⁷ Luthfi Jayadi, Op.Cit.

²⁸ Ibid.

rakyat untuk melakukan reformasi intelektual dan moral menuju kekuatan *kolektif* sebagai penyeimbang kekuatan *koersif, hegemoni, dan dominasi* negara.

5. Efek bola salju gerakan sosial masyarakat sipil

Gerakan sosial masyarakat sipil (MCW) melalui pengorganisasian masyarakat (FMPP), penguatan forum deliberatif, dan publikasi sangat berdampak positif bagi tumbuhnya masyarakat sipil di Kota Malang (meskipun tidak banyak). Hasil survei dan wawancara peneliti dengan koordinator FMPP menunjukkan adanya dampak positif gerakan sosial MCW terhadap tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk ikut serta dalam urusan publik termasuk dalam kebijakan anggaran. Suaib adalah binaan MCW melalui FMPP, mengatakan:

Wawasan itu saya gak punya tapi saya memiliki semangat untuk memiliki ilmu akhirnya kumpul dengan teman-teman yang memiliki wawasan seperti Mas Faruk. Itulah latar belakang saya, sehingga saya sering diajak seminar di UB, UM, UIN, Unisma, UMM, di Widya Gama, saya pernah diajari seorang teman Ibhnu Cahyo, beliau mengajarkan saya tentang citizen of Sweet, yaitu hukum bisa dilakukan perorangan, bisa dilakukan kelompok, dan bisa dilakukan secara kelembagaan. Tapi saya karena orang bodoh tapi saya tetap menggunakan konsep setiap orang bisa menggunakan hukum citizen of Sweet antara lain untuk mencari informasi publik sebelum adanya KIP. Setelah adanya KIP saya tambah senang, ini saya praktikkan²⁹.

Penjelasan Suaib di atas terjadi perubahan pola pikir sebelum dan sesudah dilakukan pendampingan oleh MCW. Pola pikir cerdas membuat tingkat kekritisan dan keberanian dalam monitoring dan advokasi semakin tinggi. Menurut Antonio Gramsci, kecerdasan, keberanian, dan kekritisan masyarakat (Suaib) tersebut bentuk dari hasil gerakan sosial intelektual produktif. Hasil gerakan intelektual produktif akan tampak nyata dari adanya perubahan struktur negara karena adanya kecerdasan, keberanian, dan kekritisan masyarakat. Suaib menceritakan:

Pada tahun 2010, di wilayah kita ini ada gejolak masalah musrenbang, pembangunan-pembangunan yang tidak sesuai dengan anggaran yang ada. Muncul kesadaran saya untuk mendorong agar masyarakat berani dan menuntut

²⁹ Suaib, *Op.Cit.*, 20 Maret 2013

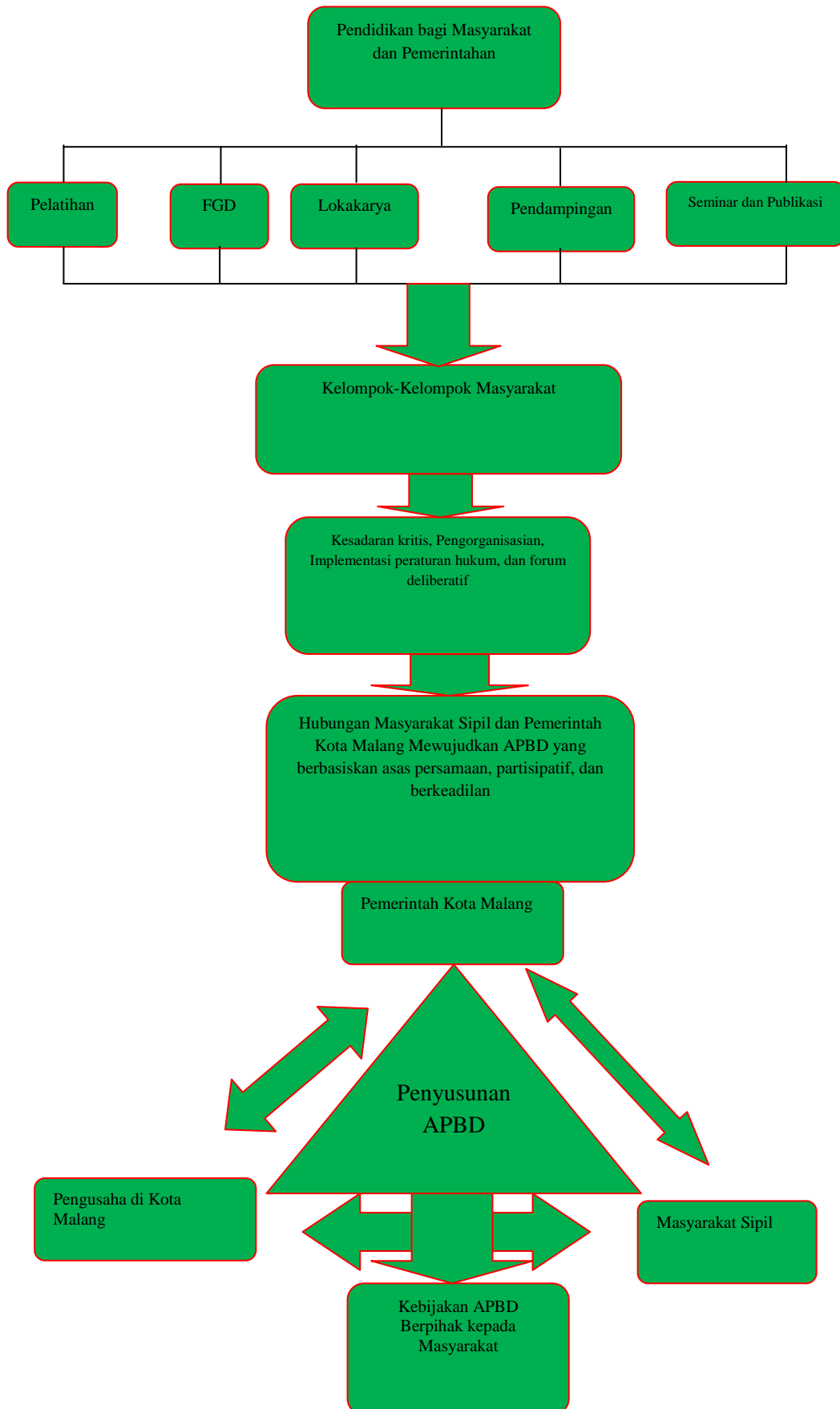
haknya, sehingga dapat melengserkan Lurah dengan cara audit, walaupun saya tidak paham audit tapi saya menggunakan bahasa atau cara sederhana, kalau uang sekian untuk program sekian maka hasilnya sekia, kalau uang sekian, diumukan sekian, berarti hasilnya sekian, begitu aja (cara-pen) yang saya pakai sehingga saya dapat melengserkan seorang lurah. Teman-teman MCW tau semua.

Karena itu, dibutuhkan kekuatan kolektif masyarakat sipil untuk membangun kesadaran, keberanian, dan kekritisian sebagai penyeimbang kekuatan politik dan pemerintah sehingga penyusunan kebijakan APBD dapat berjalan sesuai prinsip-prinsip demokrasi.

Mewujudkan kebijakan anggaran daerah (APBD) yang berpihak kepada masyarakat, dibutuhkan hubungan baik masyarakat sipil dan pemerintahan daerah yaitu hubungan partisipatif, persamaan, dan berkeadilan. Hubungan partisipatif yaitu masyarakat sipil termasuk ormas ikut terlibat di dalam kegiatan musrenbang dan penyusunan RKPD, KUA, PPAS, RAPBD. Hubungan persamaan yaitu masyarakat sipil dan pemerintah daerah memiliki posisi yang sama dalam kegiatan musrenbang dan penyusunan RKPD, KUA, PPAS, RAPBD. Hubungan berkeadilan yaitu masyarakat sipil dan pemerintah daerah berinteraksi untuk menyusun kebijakan APBD berdasarkan pada prinsip keadilan.

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana yang dijelaskan di atas menggambarkan hubungan masyarakat sipil dan pemerintahan Kota Malang jauh dari hubungan partisipatif, persamaan, dan berkeadilan, justru sebaliknya yaitu hubungan *transaksional* dan *kolusifitas* antara elit politik dan birokrasi. Karena itu, di bawah ini digambarkan model menuju hubungan masyarakat sipil dan pemerintah yang menjunjungtinggi nilai partisipatif, persamaan, dan keadilan dalam penyusunan kebijakan APBD di Kota Malang sehingga berpihak kepada masyarakat.

Gambar 4.2. Menuju Model Hubungan Masyarakat Sipil dan Negara untuk mewujudkan Kebijakan APBD Berpihak kepada Masyarakat



Kekuatan kolektif masyarakat sipil dapat dibangun melalui pendidikan seperti pelatihan, FGD, lokakarya, workshop, seminar, diskusi, dan publikasi melalui media massa dan buku. Kegiatan pendidikan tersebut untuk: (1) optimalisasi peraturan hukum, (2) menumbuhkan kesadaran kritis kolektif (4) penguatan organisasi masyarakat sipil, dan (5) penguatan forum deliberatif. Dengan demikian, secara langsung kekuatan kolektif masyarakat sipil akan terbangun sehingga mampu menyeimbangi perilaku *status quo*, *kolusifitas*, dan *transaksional* elit politik dan birokrasi, sehingga kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang dapat diarahkan untuk membiayai program sesuai kebutuhan masyarakat seutuhnya.

VII. KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan kebijakan APBD Tahun Anggaran 2013 di Kota Malang masih berpihak kepada kepentingan elit yang ditandai adanya:

1. RKPD sebagai hasil dari kegiatan musrenbang tidak sepenuhnya diperhatikan dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), Rencana Kegiatan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Persoalan ini muncul karena : (1) Terbangunnya komunikasi politik yang saling menguntungkan antara Kepala Daerah dan DPRD, (2) Kepala Daerah mengedepankan kepentingan pengusaha daripada kepentingan masyarakat, (3) Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) tidak dapat bekerja profesional (sesuai aturan hukum) karena kuatnya pengaruh kepentingan politik kepala daerah dan DPRD, (4) Pimpinan SKPD-SKPD mengedepankan komunikasi politik dengan DPRD untuk mendapatkan bagian anggaran, bukan mengedepankan kinerja dan profesionalitas, (5) Pimpinan SKPD-SKPD selaku pengguna anggaran mengedepankan komunikasi bisnis dengan pihak pelaksana anggaran

(pihak swasta), dan (6) Komunikasi masyarakat sipil dengan pemerintah Kota Malang masih sebatas melalui seminar, lokakarya, demonstrasi, workshop, publikasi, dan edukasi masyarakat.

2. Postur APBD Kota Malang Tahun Anggaran 2013 diarahkan untuk program-program yang secara nyata tidak dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Anggaran yang diposkan pada program kegiatan dinilai tidak rasional atau tidak sesuai dengan Standar Analisis Belanja (SAB).

Masyarakat Sipil Kota Malang seperti Malang Corruption Watch (MCW) dan Forum Masyarakat Peduli Pendidikan (FMPP) berusaha keras untuk melawan (gehemoni tandingan) dominasi Pemerintah Kota Malang dengan melakukan advokasi dan edukasi. Advokasi dilakukan dengan mengawasi kinerja pemerintah Kota Malang dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan sedangkan edukasi dilakukan melalui kegiatan seminar, lokakarya, Forum Group Discussion (FGD), Publikasi, dan Penelitian. Edukasi dilakukan secara khusus untuk membangun kesadaran pemerintah kota malang untuk berdemokrasi dan membangun kesadaran kritis masyarakat agar terlibat aktif dalam penyusunan kebijakan APBD Kota Malang. Upaya-upaya yang dilakukan ini diakui membutuhkan proses panjang untuk dapat melahirkan pemerintah kota malang yang demokratis dan masyarakat kritis dan aktif dalam perumusan serta pelaksanaan kebijakan APBD Kota Malang. Kendati demikian, upaya-upaya yang dilakukan sudah mulai menampakkan hasil yang ditandai dengan terbentuknya keberanian masyarakat (meskipun masih sangat terbatas) untuk melakukan advokasi dan monitoring terhadap kinerja pemerintah Kota Malang. Langkah-langkah yang perlu dilakukan lebih lanjut adalah:

1. Kesadaran kritis masyarakat dipandang sebagai syarat utama untuk membangun demokrasi didalam penyusunan kebijakan APBD. Kesadaran kritis masyarakat hanya dapat dibangun melalauai sarana pendidikan seperti seminar, lokakarya, workshop, FGD,

publikasi, dan pelatihan. Karena itu, optimalisasi pembangunan kesadaran kritis masyarakat melalui sarana pendidikan seperti yang telah dan sedang dilakukan MCW dan FMPP perlu diperhatikan dan didukung oleh semua unsur masyarakat sipil yang ada di Kota Malang

2. Masyarakat Sipil Kota Malang harus membangun kekuatan kolektif untuk bersama-sama memastikan kebijakan APBD sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Malang. Kesadaran bersama (*kekuatan kolektif*) masyarakat sipil diyakini mampu menandingi kekuatan negara (*politisi* dan *birokrasi*) sehingga kebijakan dapat diarahkan sesuai kebutuhan masyarakat Kota Malang.
3. Masyarakat Sipil Kota Malang dalam menjalankan fungsi *monitoring* dan *advokasi* terhadap kebijakan APBD, tidak memposisikan pemerintah sebagai lawan justru sebagai mitra untuk mewujudkan kebijakan APBD sebagai alat pemberdayaan masyarakat Kota Malang.
4. Sudah saatnya politisi dan birokrasi Kota Malang membuka diri kepada masyarakat sipil untuk bersama-sama menyusun kebijakan APBD yang berkeadilan dan bertanggungjawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Madekhan. 2007. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*. Penerbit Averso Press Malang.
- Bocock, Robert. 2007, Cetakan Pertama. *Pengantar Komprehensif Untuk Memahami Hegemoni*. Penerbit Jalasutra, Bandung.
- Gaffar, Afan. 2006, Cetakan Keenam. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hamidi. 2004, Cetakan Pertama. *Metode Penelitian Kualitatif*. Penerbit UMM Press Malang.
- Hadi Krishno. Laporan Penelitian 2006 dibiayai DPPM UMM. *Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*.
- Ibrahim, Anis. 2008, Cetakan Pertama. *Legislasi dan Demokrasi*. Penerbit In-Trans Publishing, Malang.

- Jones, Charles O. 1994, Cetakan Kedua. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Penerbit PT Rajagrafindo Persada, Jakarta Utara.
- J.Kurniawan, Luthfi. 2005. *Panduan Memahami APBD*. Diterbitkan Atas Kerjasama Malang Corruption Watch (MCW), YAPPIKA, Aliansi Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi, Institute for Strengthening Transition Society Studies (In-TRANS), Jurusan Ilmu Pemerintahan-Laboratorium Ilmu Pemerintahan –FISIP Universitas Muhammadiyah Malang.
- Mahfud, Chairul. 2009, Cetakan Pertama. *39 Tokoh Sosiologi Politik Dunia Dari Socrates Sampai Barack Obama*. Penerbit PT. Temprina Media Grafika, Surabaya.
- Manan, Munafrizal. 2005, Cetakan Pertama. *Gerakan Rakyat Melawan Elit*. Penerbit Resist Book, Yogyakarta.
- Puspitosari, Hesti dkk. 2006. *Marginalisasi Rakyat Dalam Anggaran Publik, Partisipasi Rakyat Dalam Menyusun Anggaran Publik di Daerah*. Jakarta. Diterbitkan atas kerjasama Malang Corruption Watch (MCW), YAPPIKA, Aliansi Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi.
- Suharmawijaya, Dadan S., dkk. 2007, Cetakan Pertama. *Membangunan Inisiatif Mendorong Perubahan, 10 Inisiatif Pelibatan Organisasi Islam-Ornop Dalam Mendorong Good Governance dan Anti Kemiskinan*. Diterbitkan dan Disponsori oleh The Asia Foundation.
- Simon, Roger. 1999, Cetakan Pertama. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*. Penerbit INSIST dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tim Simpul Demokrasi. 2006, Cetakan Pertama. *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik*. Penerbit PlaCID Averros dan KID (Komunitas Indonesia untuk Demokrasi)
- Unaradjan, Dolet. 2000, Cetakan Pertama. *Pengantar Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Penerbit PT Gramedia Jakarta.
- Kantaprawira, Rusadi. 2004, Cetakan Kesembilan. *Sistem Politik Indonesia*. Penerbit Sinar Baru Algensindo Bandung.
- Salahudin. 2012, Cetakan Pertama. *Korupsi Demokrasi dan Pembangunan Daerah*. Penerbit Litera Jogjakarta.
- Yuwono, Sony, dkk. 2008. *Memahami APBD dan Permasalahannya (Panduan Penelolaan Keuangan Daerah) Dilengkapi dengan analisis Permendagri No.59/2007 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Malang: Penerbit Bayumedia Publishing.

Sumber lain:

www.pppodbrawijaya.com, PPOTD, 8 (delapan) Daerah di Jawa Timur Belum Sahkan APBD, diakses 01 Oktober 2012.

www.setnasfitra.com, “Kemampuan Pemerintahan Daerah Dalam Pengelolaan Anggaran”, diakses 01 Oktober 2012

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2001 Tentang Keuangan Negara