

MODEL PENGEMBANGAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

Sopannah

Fakultas Ekonomi Universitas Widyagama Malang
Jalan Borobudur 12 Malang, Jawa Timur
E-mail: sopannah6@yahoo.co.id

Abstract: *This research aim is make system and planning mechanism design, compilation of APBD partisipative, and make participation expansion models compilation of APBD effective, efficient, partisipative and transparent. This research apply Participatory Action Research (PAR) and Focus Group Discussion (FGD) method. The subject is local stakeholders or group of public which have interest to Malang City APBD. Research result show, firstly: factors causing processing compilation ineffectively of APBD is differentiated becoming two that is policy factor and processing compilation of budgeting and planning factor. Public participation ineffectively caused by law guarantee inexistence shielding compilation process of APBD. Second, the participation mechanism and design hardly normative and procedural making difficult public submit the aspiration. Third, participation public model in process of compilation of APBD is three that is: normative model (musrenbang), citizen forum, and Rembug Kampung. The model would be effective if have regional rule guarantying the mechanism.*

Keywords: *public participation, APBD compilation*

PENDAHULUAN

Menguatnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD tidak terlepas dari kinerja masyarakat dan lembaga pendamping serta kemampuan pemerintah dan legislatif dalam mengartikulasikan dan mengakomodasi perencanaan dan penganggaran secara partisipatif. Sementara, hambatan pengembangan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD karena tidak didukung terbukanya akses dan kontrol oleh masyarakat. Kendala tersebut tidak saja pada substansi perangkat kebijakan penyusunan APBD, tetapi juga dalam penyusunan serta kontrol pelaksanaannya. Mestinya rumusan kebijakan penyusunan APBD yang dirancang masyarakat lebih partisipatif, baik di tingkat Kelurahan, Kecamatan dan Kota/

Kabupaten sehingga dapat diakomodasi oleh pemerintah dan legislatif.

Jaminan regulasi penyusunan APBD didasarkan pada UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 yang menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Dalam proses perencanaan dan penyusunan APBD, UU No. 25/2004 juga mempertegas mekanisme partisipasi penganggaran yang mengatur sedemikian rupa tentang hal-hal keterlibatan masyarakat. Demikian juga dalam UU No.17/2003 juga mengamanatkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang nyata-nyata dalam PP No. 105/2000 yang diperjelas dalam Kepmendagri No. 29/2002 yang direvisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 serta melalui Surat Edaran

Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/ 2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah. Artinya, semua peraturan perundang-undangan di atas berimplikasi terhadap transparansi dan akuntabilitas keuangan publik.

Faktanya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kota Malang prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik masih rendah. Ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses Penyusunan APBD disebabkan karena: Pertama, kurang adanya sosialisasi dari Eksekutif dan DPRD. Kedua, Mekanisme Musrenbang dari tingkat Kelurahan, Kecamatan hingga Kota yang ditempuh hanya sekedar formalitas. Ketiga, Ketidakpedulian (partisipasi) masyarakat khususnya masyarakat menengah kebawah masih relatif kecil karena hanya sedikit Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan advokasi kebijakan anggaran publik (Sopannah dan Wahyudi, 2005).

Berbagai media forum publik, konsultasi publik maupun masa reses DPRD memang beberapa kali ditemukan. Harapannya adalah menjadi ruang apresiasi untuk menyampaikan usulan dan pendapat masyarakat secara partisipatif dalam perumusan kebijakan dan penyusunan anggaran. Hampir segala aktivitas pembangunan kemudian dilaksanakan dengan apa yang disebut dengan pendekatan partisipatif, pembangunan partisipatif dan segala macam hal disebut partisipatif. Bahkan karena sudah menjadi *trade mark* maka pendekatan yang *bottom up* disebut pula dengan partisipatif. Berbagai aturan-aturan ternyata juga tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment*. Yang dominan justru *government need assessment*. Artinya, publik tidak dilibatkan dan terlibat secara penuh hingga pengambilan keputusan. Keputusan tentang program hanyalah hasil negosiasi antara eksekutif dan legislatif. Sehingga program-

program pembangunan yang dihasilkan, bisa dikatakan kurang bermanfaat untuk publik secara umum. Berdasar hal tersebut di atas maka, sangat logis jika dilakukan penelitian tentang Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah; 1) Faktor-faktor apakah yang menjadi penyebab ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD?, 2) Bagaimana desain sistem, mekanisme dan proses penyusunan APBD Kota Malang yang efektif, efisien, transparan, akuntabel dan partisipatif, 3) Bagaimana model partisipasi masyarakat proses penyusunan APBD Kota Malang yang ideal dan dapat direplikasi oleh pemerintah daerah yang lain. Studi pustaka dalam penelitian sebagai berikut;

1. Pengertian dan Hakekat Partisipasi

Dalam penelitian ini definisi partisipasi yang digunakan tidak merujuk pada satu bidang ilmu khusus, karena definisi partisipasi memiliki arti yang berbeda-beda berdasarkan konteks dan ahli yang mendefinisikannya. Namun, secara umum partisipasi bisa dipahami dalam dua pandangan utama, yaitu perspektif teori pluralisme dan demokrasi langsung. Dalam perspektif pertama, konsep partisipasi lebih difokuskan pada representasi kepentingan, terutama melalui kelompok-kelompok kepentingan dan struktur politik lainnya. Sementara untuk yang kedua, partisipasi merupakan sebuah bentuk keterlibatan dan pengaruh langsung individu atas pengambilan sebuah keputusan.

Pada umumnya tema-tema partisipasi di tingkat lokal sangat berkaitan erat dengan perencanaan pembangunan dan penganggaran. Secara umum studi ini mengungkap temuan menarik tentang evolusi partisipasi masyarakat setelah desentralisasi secara masif dijalankan di Indonesia. Pertama, tiga tahun implementasi desentralisasi masih jauh dari cukup bagi daerah untuk membuka ruang partisipasi bagi

masyarakat. Perubahan-perubahan yang terjadi masih bersifat *incremental* atau sangat berorientasi pada kebijakan masa lalu dan terlalu lamban untuk sebuah kebijakan radikal seperti undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, desentralisasi ternyata belum mampu mengubah locus partisipasi yang masih didominasi pemerintah. Belum terjadi pergeseran posisi pemerintah sebagai determinan utama dalam menentukan maju atau tidaknya partisipasi di tingkat lokal, walaupun muncul locus partisipasi

Dalam perspektif pendekatan partisipatoris, pembangunan dimaknai sebagai proses bagi masyarakat untuk; 1). Mengorganisasikan diri mereka menjadi pelaku pembangunan, guna menyelesaikan masalah serta untuk meningkatkan kemampuan manajemen sumberdaya dan organisasi, supaya mereka secara berkelanjutan dapat memperbaiki peningkatan kesejahteraan; 2). Mentransformasikan sistem sosial lokal dan sistem sosial yang di atasnya menjadi sesuatu yang mempromosikan dan mendukung perwujudan lingkungan sosial yang mandiri, kolaboratif dan demokratis.

Dengan demikian hakekat dari pendekatan partisipatoris adalah peningkatan kemampuan (*capability building*) dan penguatan kelembagaan (*institutional strengthening*) komunitas lokal melalui proses belajar berbasis pengalaman (*experience based learning process*) dengan cara melibatkan mereka dalam berbagai aspek dari proses pembangunan. Untuk itu, peranan orang luar (*outsiders*), baik pihak pemerintah maupun NGO (*non governmental organization*), dalam pendekatan partisipatoris mencakup tiga hal yakni penyadaran (*conscientization*), pengorganisasian masyarakat (*community organizing*) dan penghantaran sumberdaya (*resources delivery*). Pada dasarnya, inilah tiga tahapan operasional utama dalam pendekatan partisipatoris. Penyadaran adalah proses memfasilitasi penanaman kesadaran kritis dan kepekaan kepada masyarakat, pengorganisasian adalah pembentukan dan pengembangan orga-

nisasi dalam komunitas, penghantaran sumberdaya adalah proses penghantaran tambahan sumberdaya ke dalam komunitas.

Menurut Wilcox (2004) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis yaitu: (1) pemberian informasi (2) konsultasi, (3) pembuat keputusan bersama (5) melakukan tindakan bersama (5) mendukung aktivitas yang muncul atas prakarsa masyarakat. Menurut Wilcox pada *level* mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat tergantung pada kepentingan yang hendak dicapai.

Tipologi partisipasi yang disebutkan oleh Wilcox (2004), dapat disimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan. Isu, kepentingan dan masalah tersebut akan mempengaruhi peran dan jenis partisipasi yang harus dimainkan masyarakat. Model partisipasi tersebut kemudian menjadi landasan penting bagi kita untuk dapat menentukan instrumen partisipasi yang tepat bagi masyarakat.

2. Perencanaan dan Penganggaran

a. Perencanaan Sebagai Acuan bagi Penganggaran

Penganggaran pada dasarnya adalah proses untuk menyusun rencana pendapatan dan belanja untuk suatu jangka waktu tertentu. Ini merupakan komponen yang penting dalam proses perencanaan strategis. Perencanaan anggaran lazimnya melibatkan kegiatan *review* kinerja anggaran tahun sebelumnya, pertimbangan kepada rencana strategis dan operasional tahunan dan prakarsa yang mungkin ditempuh untuk mengefektifkan pendapatan dan belanja melalui identifikasi sumber-sumber pembiayaan.

Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah dibuat secara berjenjang berdasar-

kan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan dalam rangka untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan (Pasal 153 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dalam struktur berjenjang tersebut posisi Kebijakan Umum Anggaran (KUA) merupakan penjabaran dari dokumen perencanaan pembangunan di atasnya serta merupakan formulasi kebijakan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang mengemuka di masyarakat dalam satu tahun anggaran. KUA haruslah merupakan pilihan terhadap program sedangkan APBD adalah dalam rangka mengoperasionalkan program tersebut termasuk menghitung berapa kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan suatu program yang ada dalam KUA.

b. *Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran*

Partisipasi masyarakat sangat penting karena pada dasarnya bentuk kebijakan otonomi dan desentralisasi harus tetap mengedepankan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Jika partisipasi rakyat di daerah tinggi maka proses terciptanya otonomi dan desentralisasi akan terlaksana dengan lancar dan baik. Sebaliknya, bila aspirasi dan kepentingan masyarakat tidak dikedepankan, hal itu akan menimbulkan permasalahan baru di daerah (Achmadi, dkk., 2002).

Fakta di lapangan ternyata mekanisme partisipasi yang ada tidak cukup memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang semu, simbolis dengan sedikit manipulasi karena aturan-aturan itu tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment*. Yang dominan justru *government need assessment*. Artinya, keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran sampai

pengambilan keputusan masih minim. Keputusan tentang program sebagian besar hasil negosiasi antara eksekutif dan legislatif. Sehingga program-program pembangunan yang dihasilkan, bisa dikatakan kurang bermanfaat untuk publik secara umum.

Dengan demikian perencanaan anggaran partisipatif (*participatory budgeting*), adalah sebuah proses perencanaan anggaran belanja, dengan keputusan tentang alokasi anggaran ada di tangan publik. Dalam prosesnya publik berpartisipasi secara otonom. Partisipasi dilakukan dengan berbagai forum, di mana posisi publik mampu mengontrol dan mengarahkan pemerintah daerah, dalam penentuan kebijakan alokasi anggaran. Pihak yang bertanggungjawab dalam proses penyusunan anggaran partisipatif, tetap pemerintah daerah. Namun dalam prosesnya, sepenuhnya publik yang berperan. Dari mulai penyampaian usulan hingga penentuan alokasi anggaran

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan kategori *Action Research*. Menurut Muhadjir (2002) *Action Research* merupakan model penelitian yang sekaligus berpraktik dan berteori atau mengembangkan teori sekaligus melaksanakan dalam praktik.

Lokasi penelitian di Kota Malang yang terdiri dari 5 kecamatan dan 57 kelurahan dengan total penduduk mencapai 900.000 jiwa. Subjek penelitian ini adalah masyarakat yang berposisi atau berperan sebagai *stakeholder* atau kelompok yang berkepentingan dalam proses penganggaran. Metode pemilihan subjek penelitian menggunakan metode *Purposif Sampling*, yaitu sampel (subjek) bertujuan.

Metode pengambilan data dilakukan dengan cara:

Tabel 1. Profil Responden Penelitian

Profil	Karakteristik	Jumlah	(%)
1. Wilayah	1. Kecamatan Blimbing	36	0.24
	2. Kecamatan Sukun	24	0.16
	3. Kecamatan Lowokwaru	32	0.21
	4. Kecamatan Kedungkandang	28	0.19
	5. Kecamatan Klojen	30	0.2
2. Jenis Kelamin	1. Laki-laki	93	0.62
	2. Perempuan	57	0.38
3. Usia	1. 25 - 35 tahun	30	0.2
	2. 36 - 45 tahun	64	0.43
	3. 46 - 55 tahun	46	0.31
	4. 56 - 65 tahun	7	0.05
	5. 66 tahun keatas	3	0.02
4. Pekerjaan	1. PNS	44	0.29
	2. Guru/Dosen	26	0.17
	3. Pegawai Swasta	22	0.15
	4. Wiraswasta	35	0.35
	5. Profesional/Konsultan	5	0.03
5. Lembaga	1. Camat	5	0.03
	2. Lurah	25	0.17
	3. LPMK	25	0.17
	4. RW/RT	30	0.2
	5. Tokoh Masyarakat	20	0.13
	6. Ormas	15	0.1
	7. Akademisi	15	0.1
	8. LSM	15	0.1

- a. *Monitoring dan Evaluasi*. Peneliti terjun langsung kelapangan dengan cara mengikuti berbagai forum-forum perencanaan daerah dan penganggaran yang sudah disediakan atau difasilitasi oleh pemerintah.
- b. *Participatory Action Research (PAR)*. Metode PAR dipakai peneliti untuk memperdalam analisis dengan melakukan *indepth* interview kepada *stakeholder*.
- c. *Focus Group Discussion (FGD)*, merupakan salah satu metode pengumpulan data yang dilakukan melalui diskusi bersama oleh beberapa peserta dengan menggunakan tema atau isu tertentu sebagai fokus.

Metode analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode ganda (*triangulasi method*) yang bisa terjadi antarmetode atau bisa di dalam metode. Karena metode yang dipakai

ada kaitannya dengan objek studi yang sama dengan masalah dan substansi yang sama (Brannen, Julia, 2000). Oleh karena itu analisis data dilakukan dengan penggabungan baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Responden penelitian ini sebanyak 150 orang yang berasal dari lima kecamatan yaitu Kecamatan Blimbing 36 orang (24 persen), Kecamatan Sukun 24 orang (16 persen), Kecamatan Lowokwaru 32 orang (21,33 persen), Kecamatan Kedungkandang 28 orang (18,67 persen) dan Kecamatan Klojen 30 orang (20 persen).

Sebagian besar responden adalah laki-laki yaitu 93 orang (62 persen), dan sisanya perempuan 57 orang (38 persen). Dilihat dari usia responden, sebagian besar berusia antara 36-45 tahun yaitu sejumlah 64 orang (42,67 persen), dan yang paling sedikit adalah yang berusia di atas 66 tahun yaitu ada 3 orang (2 persen). Sebagian besar responden mempunyai pekerjaan sebagai PNS yaitu ada 44 orang (29,33 persen), dan yang paling sedikit adalah profesional (konsultan) sejumlah 5 orang (3,33 persen). Dilihat dari lembaganya responden yang mewakili RW/RT ada 30 orang (20 persen), yang mewakili Lurah dan LPMK masing-masing 25 orang (16,67 persen), yang berasal dari Organisasi masyarakat seperti PKK, Asiyah, ada 15 orang (10 persen), yang berasal dari akademisi dan LSM juga 15 orang (10 persen).

Analisis Faktor-faktor Efektifitas Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD

Berdasarkan hasil penelitian dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang dibagi menjadi dua bagian yaitu analisis kebijakan penyusunan APBD dan analisis proses perencanaan dan penganggaran daerah sebagai berikut.

1. Analisis Faktor Kebijakan Penyusunan APBD Kota Malang

Berdasarkan hasil analisis kebijakan penyusunan APBD Kota Malang mendasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut dilakukan melalui proses koordinasi antarinstansi pemerintah dan proses

partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam suatu forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Tetapi, dalam pelaksanaan penyusunan APBD Kota Malang belum sepenuhnya mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran APBD Kota Malang. Secara normatif Pemerintah Kota Malang belum melaksanakan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di mana Kota Malang masih dalam tahap penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP/ RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM/RPJMD). Hal ini disebabkan karena Pemerintah Kota Malang masih memakai Peraturan Daerah Tentang Rencana Strategis Kota Malang tahun 2003-2008.

Dilihat dari mekanisme penyusunan APBD 2007 Kota Malang yang telah disusun oleh eksekutif Kebijakan Umum Anggaran APBD yang ditetapkan mengalami abnormalitas penganggaran dari batas kewajaran. *Pertama*, tidak sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam Renstra Daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah. *Kedua*, tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dan tidak mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah saat ini. *Ketiga*, tidak memuat arah yang diinginkan dan Kebijakan Umum Anggaran yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta rancangan APBD dalam satu tahun anggaran. *Keempat*, Abnormalitas waktu penganggaran tidak memakai prinsip disiplin anggaran dan melampaui ambang batas waktu sehingga tidak akan ada kesepakatan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. *Kelima*, APBD 2007 Kota Malang memberikan fleksibilitas dan keleluasaan untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk melakukan apa yang disebut manipulasi, *mark up*, penggelembungan anggaran, tidak disiplin anggaran, anggaran tidak

berkeadilan serta tidak memihak kepada rakyat miskin dan *gender* perempuan.

Oleh karena itu, APBD 2007 Kota Malang untuk tahun-tahun berikutnya harus disiplin dalam penganggaran di samping mempertegas kembali Kebijakan Umum Anggaran dengan memperhatikan tenaga ahli untuk menentukan Strategi dan Prioritas dengan ukuran dan indikator kinerja yang jelas, batas waktu yang ditargetkan, serta sasaran yang diharapkan dapat dipenuhi. *Performance Base Budgeting* harus ditingkatkan menjadi *Outcome Base Budgeting*, yakni APBD 2008 tidak hanya melihat unsur kinerjanya, tetapi harus dapat dilihat apakah usulan yang dicantumkan dalam Musrenbang akan benar-benar bermanfaat secara ekonomis dan sosial bagi masyarakat Kota Malang. Bahwa perlu adanya perbaikan bagaimana meng-*improve* sistem penganggaran yang lebih mengutamakan hasil atau *Outcome* dan penegakan hukum. Dengan demikian yang menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan RAPBD adalah keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) serta dampak (*impact*) dan manfaat (*benefit*). *Output* dan *outcome* tersebut merupakan tolok ukur dan perwujudan keberhasilan visi, misi dan tugas pokok dari unit pengguna anggaran. Sementara itu, *impact* dan *benefit* sebagai indikasi keberpihakan anggaran karena secara otomatis dampak dan manfaat segera bisa dirasakan oleh Masyarakat. Partisipasi rakyat dalam proses penganggaran hendaknya menjadi prioritas utama untuk menghindari proyek siluman serta kepentingan aktor-aktor institusional, pelaku pasar dan pemodal. Dengan demikian transparansi dan akuntabilitas penganggaran bisa diwujudkan.

2. Analisis Faktor Proses Perencanaan dan Penganggaran APBD Kota Malang

Adapun analisis faktor proses penganggaran APBD Kota Malang dapat dilihat dari proses di bawah ini:

- a. Penyusunan RKPD, Kebijakan umum Anggaran dan strategi Prioritas (KUA dan SP), Plafond Anggaran (PPA) dan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) Tahun 2007 Pemerintah Kota Malang

Berdasarkan Hasil Musrenbang secara berjenjang dari tingkat Kelurahan sampai Kota, setelah melalui sinkronisasi dengan Program Provinsi melalui Musrenbang Provinsi dan Program Nasional melalui Musrenbang Nasional yang kemudian dirumuskan menjadi dokumen RKPD 2007. Proses berikutnya adalah perumusan Draft KUA dan SP. Masing-masing SKPD berdasarkan RKPD mengusulkan Program/ Kegiatan disertai target yang terukur. Usulan Program/Kegiatan masing-masing SKPD disertai sasaran yang rinci dan pagu anggaran indikatif, kemudian dikompilasi menjadi Draft KUA dan SP 2007. Penyerahan Draft KUA dan SP 2007 kepada Tim Anggaran Legislatif dilakukan secara terbuka melalui Sidang Paripurna DPRD yang dihadiri semua *stakeholders* pembangunan dan diliput oleh media cetak dan TV lokal. Hal ini dimaksudkan agar publik mengetahui secara transparan setiap tahapan proses penyusunan APBD. Setelah itu dilakukan pembahasan bersama antara Tim Anggaran Eksekutif dan Legislatif melalui forum dengar-pendapat yang menghadirkan Kepala SKPD masing-masing. Pada forum ini Tim Anggaran Legislatif berkesempatan menguji konsistensi usulan Program/ Kegiatan SKPD terhadap usulan masyarakat, baik hasil Musrenbang maupun hasil kegiatan reses anggota DPRD. Program/ Kegiatan yang tidak konsisten dengan usulan masyarakat akan dieliminir.

Setelah KUA dan SP disepakati, maka dilakukan penandatanganan Nota Kesepahaman KUA dan SP antar Walikota dan Ketua DPRD dalam forum Sidang Paripurna DPRD yang diliput media cetak

dan TV secara luas. Inti dari KUA dan SP adalah memberikan arah kebijakan serta prioritas utama pembelanjaan APBD 2007, disesuaikan dengan aspirasi masyarakat. Dokumen ini menjadi dasar penentuan *platfond* anggaran tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Malang. Setelah Plafond Anggaran ditetapkan, masing-masing SKPD yang kemudian menjabarkannya menjadi Rencana Anggaran SKPD (RASK).

- b. Dengar pendapat seluruh SKPD dalam Pembahasan Raperda APRD di Panggar legislatif

Proses pembahasan berikutnya adalah *penyusunan* Draft APBD Kota Malang Tahun 2007. Kemudian dilanjutkan dengan Penyampaian Nota Keuangan APBD 2007 dalam Sidang Paripurna DPRD. Setelah itu dilakukan pembahasan secara detil, yang menghadirkan setiap Kepala Dinas/Badan dalam rapat kerja dengan Tim Anggaran Legislatif. Pembahasan ini sangat transparan. di mana masing-masing pengusul anggaran dalam hal ini masing-masing Kepala Dinas/Badan menjalani semacam ujian oleh Tim Anggaran Legislatif dan Eksekutif terhadap semua usulan plom masing-masing Dinas/Badan. Kriteria utama untuk menguji apakah suatu usulan dapat disetujui atau dibatalkan adalah seberapa jauh usulan anggaran masing-masing SKPD menerapkan prinsip efektif dan efisien serta bagaimana konsistensinya terhadap aspirasi masyarakat. Pengambilan keputusan oleh DPRD secara normatif dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan Apabila DPRD tidak menyetujui Raperda APBD, untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemkot Malang dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar APBD tahun sebelumnya.

Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Walikota tentang penjabaran APBD sebelum diundangkan dan ditetapkan dalam lembaran daerah oleh Walikota paling lama tiga hari setelah disetujui bersama disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur kepada Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya raperda APBD dan rancangan peraturan Walikota tentang penjabaran APBD

Dalam Proses Penetapan APBD Kota Malang proses ini memakan waktu cukup panjang sekitar 3 bulan, dimana, proses penetapan APBD Kota Malang telah melampaui dari batas normal penetapan dan pengesahan akhir Desember. Setelah verifikasi akhir bersama antara Tim Anggaran Eksekutif dan Legislatif. maka Final Draft APBD dikirim ke Provinsi Jawa Timur untuk mendapatkan evaluasi. Proses evaluasi di Provinsi menghabiskan waktu lebih kurang 10 hari. Akhirnya. APBD Kota Malang Tahun 2007 disahkan menjadi Perda melalui Sidang Paripurna DPRD pada tanggal 30 Maret 2007.

Gambaran mengenai proses perencanaan dan penganggaran APBD Kota Malang Tahun 2007 menyisakan banyak persoalan di antaranya yang menjadi persoalan waktu itu, sampai dengan bulan Maret terganjal proses penyusunan dan pengesahannya karena, para pelaku institusional yang mempunyai kekuasaan, tingginya konflik dan faksionalisasi politik di tubuh dewan membuat perkiraan APBD di akhir Maret baru dapat disyahkan. Abnormalitas waktu pembahasan KUA dan penentuan Strategi Prioritas APBD telah melampaui batas waktu yang mestinya dilakukan pada bulan Juni, karena itu semua sudah ada dalam panduan penyusunan APBD berbasis kinerja. Sesungguhnya mekanisme tahunan ini bukanlah menjadi persoalan pelik di tubuh dewan tinggal bagaimana *good will* dewan mengatasi persoalan-persoalan kebijakan eksekutif yang tertuang dalam KUA APBD kemudian disinkronkan dengan Musrenbang.

Desain Sistem dan Mekanisme Proses Penyusunan APBD Kota Malang

Desain sistem dan mekanisme proses penyusunan APBD dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun uraian proses penyusunan berdasarkan UU No17/2003 tentang Keuangan Negara adalah sebagai berikut: a) Kebijakan Umum APBD, b) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, c) RKA-SKPD, d) RAPBD, e) APBD, f) Penyesuaian APBD, g) APBD. Sementara itu desain sistem dan mekanisme penyusunan APBD berdasarkan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijabarkan sebagai berikut: a) Kebijakan Umum APBD, b) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, c) RKA-SKPD, d) RAPBD, e) APBD, f) Penyesuaian APBD, g) Laporan Pertanggungjawaban. Antara kebijakan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No17/2003 tentang Keuangan Negara tidak jauh berbeda.

Salah satu hambatan dalam pengembangan partisipasi masyarakat di Kota Malang adalah kebijakan-kebijakan yang tidak mendukung bagi terbukanya akses dan kontrol masyarakat Kota Malang. Kendala kebijakan tersebut tidak saja pada substansi perangkat kebijakan, akan tetapi juga dalam perumusan serta kontrol pelaksanaannya. Adakah cara untuk merumuskan agar kebijakan yang dirancang masyarakat secara partisipatoris, baik di tingkat Kelurahan ataupun daerah dapat diakomodasi oleh pemerintah dan legislatif?

Sampai dengan saat ini Pemerintah Kota Malang belum mempunyai kebijakan yang mendukung terhadap partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pembangunan. Demikian pula masalah transparansi dimana Kota Malang juga belum mempunyai peraturan yang mengatur tentang kebebasan masyarakat dalam

memperoleh informasi. Sehingga masyarakat merasa kesulitan untuk mengakses informasi publik yang menyangkut kepentingan publik.

Pada tahun 2005 Pemerintah Kota Malang telah mendapatkan masukan dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya Pos Malang dalam bentuk *Draft* Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan daerah tentang partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan. Demikian pula di tahun yang sama *Malang Corruption Watch* (MCW) juga mengusulkan tentang perlunya Pemerintah Kota Malang segera menyusun kebijakan yang berkaitan dengan transparansi publik dan MCW menyerahkan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan daerah Tentang kebebasan memperoleh Informasi Publik ke DPRD Kota Malang. Bahkan berdasarkan informasi yang diperoleh peneliti dari anggota DPRD Kota Malang pada saat itu, direncanakan di tahun 2006 DPRD Kota Malang akan memasukkan Ranperda Partisipasi dan Transparansi sebagai Perda inisiatif anggota DPRD untuk memberikan jaminan hak-hak publik dalam pembangunan ke dalam agenda panitia legislasi untuk dibahas dan disyahkan. Namun, kenyataannya sampai di penghujung tahun 2007 DPRD Kota Malang belum juga melakukan penjadwalan apalagi pembahasan ranperda yang berbasis rakyat tersebut.

Model Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD Kota Malang

Dalam penelitian ini ditemukan tiga model partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang. Model yang pertama adalah model Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) sebagaimana model normatif partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD. Model kedua adalah Model Forum Warga sebagai bentuk peran serta masyarakat dalam proses pembangunan. Model ketiga adalah model Rembug Kampung sebagai saluran informal dalam proses pemba-

ngunan yang ada di Kota Malang. Ketiga model tersebut dapat diuraikan sebagai berikut;

1. Musrenbang sebagai Model Normatif Partisipasi Penyusunan APBD Kota Malang

Gambaran mekanisme dan proses partisipatif penyusunan APBD Kota Malang dapat dilihat dari proses Musrenbang baik ditingkat Kelurahan, Kecamatan dan Kota. Adapun Pengertian, Tujuan, Masukan, Mekanisme, Keluaran, Peserta, Narasumber, Tugas Tim Penyelenggara, Tugas Delegasi Kelurahan dalam Musrenbang dapat dilihat dalam lampiran Pctunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Kota Malang. Pelaksanaan Musrenbang melalui beberapa tahapan yaitu:

a. Pra Musrenbang

Sebelum kegiatan Musrenbangkel diadakan, kegiatan sosialisasi dilakukan terlebih dahulu baik itu sosialisasi tingkat kota (Lurah dan Ketua LPMK, tingkat kecamatan dan tingkat kelurahan (Lurah, Ketua LPMK, dan RW-RW, BKM, Gardu Taskin, PKK). Dalam sosialisasi di tingkat Kelurahan juga sekaligus dibagikan Form Usulan kepada RW-RW, Form ini terdiri atas item masalah, lokasi, volume, dampak, dan prioritas pembiayaannya yang terdiri dari swadaya, *Block Grant* dan Pemkot). Form tersebut dibagikan 1 minggu sebelum kegiatan musrenbangkel diselenggarakan.

b. Musrenbang

Sementara itu pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kota Malang untuk tahun 2007 dapat dilihat dalam proses sebagai berikut:

1) Musrenbang Kelurahan

Musrenbang Kelurahan terdiri dari dua tahapan yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Dalam forum ini juga menetapkan daftar nama 3-5 orang (masyarakat)

delegasi dari peserta Musrenbang Kelurahan untuk menghadiri Musrenbang Kecamatan. Dalam komposisi delegasi tersebut terdapat perwakilan perempuan.

2) Musrenbang Kecamatan

Musrenbang Kecamatan terdiri dari dua tahapan yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Tujuan utama diselenggarakannya Forum Musyawarah Kecamatan ini adalah untuk menyepakati kegiatan lintas Kelurahan di masing-masing Kecamatan sebagai dasar untuk diusulkan pada Forum SKPD. Dalam forum ini juga menetapkan delegasi kecamatan 3-5 orang (masyarakat) untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota. Dalam komposisi delegasi tersebut terdapat perwakilan perempuan.

3) Musrenbang Kota

Musrenbang Kota terdiri dari dua tahapan yaitu tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Forum ini merupakan kesepakatan stakeholder pembangunan pada tingkat Kota Malang untuk mematangkan Rancangan RKPD 2007, berdasarkan hasil Forum SKPD. Hasil pokok Musrenbang Kota adalah Daftar Prioritas Kegiatan yang dipilih menurut sumber pendanaan: APBD Kota Malang, APBD Provinsi Jawa Timur dan APBN. Hasil ini dipergunakan sebagai bahan masukan untuk finalisasi Draft RKPD Kota Malang 2007.

Dalam konteks penyelenggaraan musrenbang, baik mulai dari tingkat kelurahan., kecamatan sampai tingkat kota di Kota Malang, selama ini peserta paling aktif melakukan pengawalan adalah LPMK. LPMK telah merepresentasikan dirinya sebagai organisasi yang paling aspiratif dan partisipatis dalam setiap kali mengusulkan program, kegiatan dan proyek yang dibutuhkan oleh masyarakat khususnya masyarakat di tingkat kelurahan. Melalui berbagai mekanisme dan saluran

aspirasi secara formal dilakukan dalam rangka mengemban misi masyarakat untuk memperoleh hak-hak masyarakat

Kedudukan LPMK adalah; 1. sebagai mitra kerja pemerintah Kelurahan dibidang pembangunan fisik dan non fisik; 2. sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan; 3. lembaga yang bersifat lokal non politis dan secara organisasi berdiri sendiri. (pasal 6). Sedangkan tugas pokok LPMK adalah; (a) menyusun rencana pembangunan yang partisipatif, (b). menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat dan (c). mengawasi pelaksanaan dan pengendalian pembangunan. Hasil kerja LPMK dipertanggungjawabkan kepada masyarakat lewat Rukun warga di Kelurahan setempat (Pasal 7).

2. Forum Warga dan Model Peran Serta Masyarakat Kota Malang untuk Pembangunan

Dalam upaya mengetahui pengalaman empiris bentuk-bentuk pelaksanaan peran serta masyarakat untuk mewujudkan tata pemerintahan, peneliti mengidentifikasi beberapa elemen masyarakat yang mempunyai kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah, pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan daerah dan pengawasan kegiatan pembangunan di Kota Malang. Adapun elemen-elemen masyarakat tersebut meliputi:

- a. Forum Komunikasi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kota (FKLPMK)
- b. Malang Corruption Watch (MCW)
- c. Lembaga Perlindungan Konsumen Indonesia (LPKI)
- d. Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya Pos Malang
- e. Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) FH Unibraw
- f. Masyarakat Transportasi Indonesia Malang (MTI)

- g. SORAK (Solidaritas Rakyat Anti KKN)
- h. Pusat Telaah Informasi Regional (PATTIRO) Malang
- i. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Cabang Kota Malang
- j. Kelompok Kerja Peduli Lingkungan (KKPL)
- k. Forum Masyarakat Kakli Lima (FMKL)
- l. Forum Masyarakat Lemah Tanjung (FORMAT)
- m. Persatuan Guru Tidak Tetap Indonesia (PGTTI) Malang
- n. Pos Pengaduan Malang Raya
- o. Radio MAS FM, Radio Citra Pro3 FM dan Radio Andalus FM

Model peran serta masyarakat dalam proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah disebut sebagai Forum Warga. Forum ini telah banyak dilakukan di Kota Malang mulai dari *level* kelurahan, *level* lingkungan, atau yang langsung di *level* kecamatan, bahkan langsung ke *level* Pemerintahan Kota Malang. Hasilnya pun beragam, ada yang hanya disampaikan dalam uraian kualitatif dan ada juga yang menyatakan secara kuantitatif.

Pemerintah Kota Malang melakukan perintisan mekanisme perencanaan pembangunan berbasis masyarakat sejak tahun 2002 melalui uji coba di dua kecamatan. Setahun kemudian, tahun 2003, pengalaman tersebut direplikasi di seluruh kecamatan, (ada 5 kecamatan). Selanjutnya diterapkan lagi di tahun 2004 dan tahun 2005.

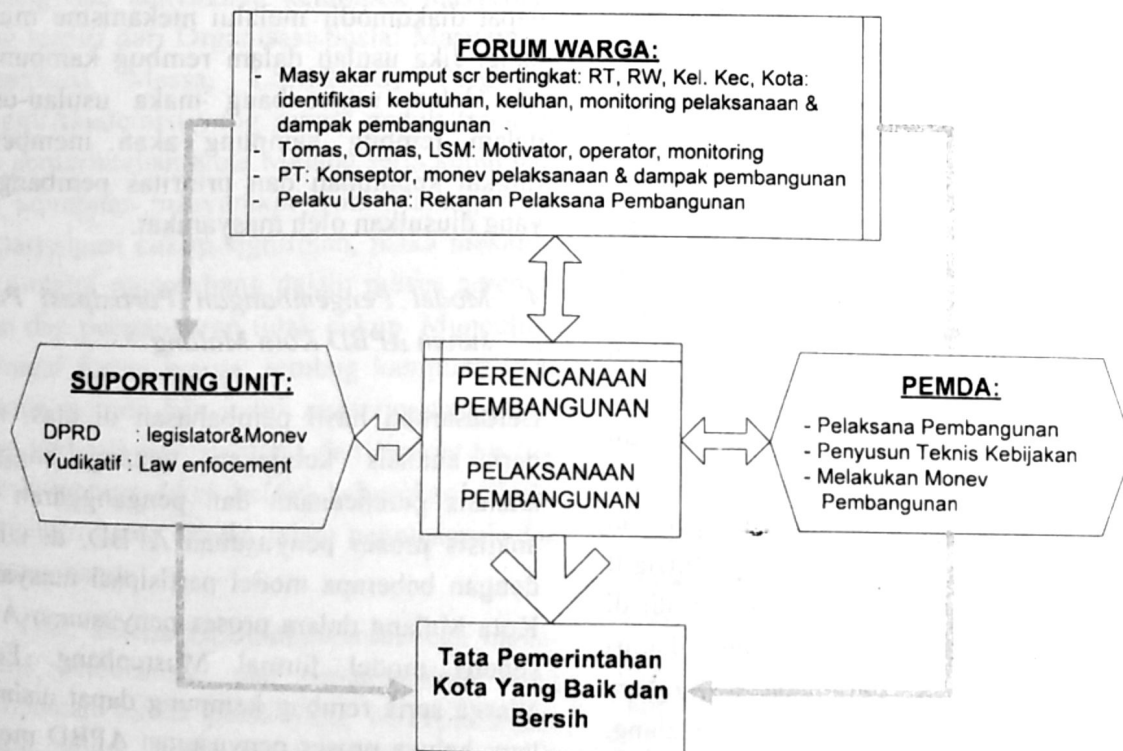
Peran Forum Warga dalam Mewujudkan Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik dan Bersih (*Good Governance* dan *Client Governance*):

- a. Forum Warga menunjang prinsip transparansi, akuntabilitas dan demokratisasi yang terdapat dalam (*good governance* dan *client governance*)

- b. Forum Warga sebagai Sarana untuk membangun komunikasi dan demokratisasi lokal agar dapat terwujud lebih cepat
- c. Forum Warga sebagai perwujudan pemenuhan hak masyarakat atas informasi dan partisipasi dalam pelayanan publik pada pemerintahan
- d. Forum Warga sebagai sarana *control* masyarakat setelah adanya otonomi pemerintah daerah dan pemilihan pimpinan daerah secara langsung
- e. Mengurangi KKN karena adanya transparansi dan partisipasi

Sehubungan dengan kondisi tersebut maka dibutuhkan adanya peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat yang selama ini dilakukan hanyalah bersifat semu belaka bahkan cenderung diposisikan sebagai oposan bagi pemerintah. Untuk itulah dibutuhkan adanya peran serta masyarakat yang menempatkan masyarakat sebagai mitra dari pemerintah, forum warga adalah alternatifnya (*Gambar 1*)

Selain forum warga, terdapat *clearing house* yang memberikan informasi tentang program/proyek/kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran tertentu, khususnya pada masyarakat yang menjadi sasaran program/proyek/kegiatan. Masyarakat penerima manfaat ini diharapkan peran aktifnya untuk menginformasikan ke forum warga atau langsung kepada DPRD bila terjadi hal-hal yang menyimpang atau bila tidak puas dengan suatu kegiatan/proyek/program tertentu. melalui sarana komunikasi yang ada misalnya surat, telepon, *e-mail* dan sebagainya. Informasi ini akan menjadi masukan bagi DPRD dalam menilai laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Proses yang juga harus diawasi adalah proses *tender* karena selama ini tender dipahami sebagai proses yang penuh dengan nuansa KKN. Perlu juga dibuat mekanisme yang fair, transparan, dan adil sehingga tingkat kebocoran anggaran dapat diturunkan. Partisipasi Masyarakat dalam Tahap Pelaporan dan Evaluasi Tahapan ini berupa laporan pertanggungjawaban tahun anggaran oleh kepala daerah kepada



Gambar 1. Forum Warga dan Peranserta Masyarakat dalam Pembangunan

DPRD. Laporan yang diserahkan kepada DPRD terdiri dari laporan keuangan dan laporan kinerja. Laporan keuangan terdiri dari neraca, laporan aliran kas, laporan perhitungan APBD dan Nota perhitungan APBD.

3. *Rembug Kampung Sebagai Model Saluran Informal dalam Pembangunan*

Citra individualisme selalu lekat dalam kehidupan orang kota. Kohesi sosial masyarakat kota memang agak berbeda dengan masyarakat pedesaan yang guyub. Hal ini terjadi disebabkan oleh psikologi kehidupan kota yang sibuk, padat dalam masyarakatnya yang plural. Akan tetapi citra individualisme ala kota tidak serta merta berlaku di Kota Malang.

Dalam beberapa hal warga Kota Malang sangat kompak. Peran sertanya dalam Gerakan MIRR (Malang Ijo Royo-Royo) yang disponsori oleh PT Sampoerna Ijo kerjasama dengan Pemkot Malang, Radar Malang, didukung dan disiarkan langsung oleh Radio Citra Protiga FM cukup signifikan. Kekompakan ini berlanjut pada saat kita melakukan bakti massal penanggulangan banjir yang serentak di 57 kelurahan beberapa bulan lalu. Terdapat dua kekuatan penting dalam meretas masa depan Kota Malang yang maju, yaitu komitmen lingkungan dengan solidaritas kolektif (kekompakan).

Ciri khas warga Kota Malang merupakan komunitas yang kreatif. Kreatifitas ini dibuktikan juga dalam gerakan lingkungan berkelanjutan Malang Ijo Royo-royo, yaitu dengan adanya program Rembug Kampung. Program itu adalah bentuk konsolidasi ala warga dalam rangka mengevaluasi, merumuskan, mendialogkan serta menggagas kelangsungan gerakan penghijauan massal di Kota Malang. Inisiatif yang kreatif seperti ini sangat jarang terjadi di kota lain. Dalam Rembug Kampung dihadiri pula RT, RW, LPMK, Perangkat Kelurahan, Perangkat Kecamatan, Walikota Malang, Pejabat Eselon Pemerintah Kota Malang serta Anggota DPRD.

Rembug Kampung sebagai bentuk konsolidasi warga penting merupakan bentuk forum adat yang mengkomunikasikan misi besar penghijauan di Kota Malang. Perdebatan seputar individualisme warga kota tidak lagi relevan jika kita melihat bahwa ternyata Rembug Kampung masih terselenggara di berbagai kelurahan. Apalagi tema yang diangkat masih dalam koridor perbaikan dan peningkatan kualitas lingkungan Kota Malang yang hijau, sehat dan asri. Rembug Kampung setidaknya telah dilakukan di Jalan Muharto VII (Kutobedah), Kelurahan Kotalama, Kelurahan Polowijen (pada saat itu juga meresmikan Posko Gerakan Sadar Anti Narkoba (GESANK), dan Kelurahan Kedungkandang yang menamakan dirinya Kempong Temor Kali (Kampung Timur Kali).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bappeko Malang Drs. Bachtiar Ismail, MM, Rembug Kampung yang terselenggara beberapa waktu lalu dari aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat tidak serta merta langsung dapat dianggarkan dalam APBD karena usulan-usulan dari masyarakat hanya dapat diakomodir melalui mekanisme musrenbang. Jika usulan dalam rembug kampung itu ada dalam musrenbang maka usulan-usulan dalam rembug kampung akan memperkuat tingkat kebutuhan dan prioritas pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat.

4. *Model Pengembangan Partisipasi Penyusunan APBD Kota Malang*

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, mulai dari analisis kebijakan tentang anggaran, analisis perencanaan dan penganggaran serta analisis proses penyusunan APBD, di tambah dengan beberapa model partisipasi masyarakat Kota Malang dalam proses penyusunan APBD seperti model formal Musrenbang, Forum Warga serta rembug kampung dapat disimpulkan, bahwa proses penyusunan APBD memerlukan alur baru yang dapat menampung partisi-

pasi masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah.

Saluran aspirasi masyarakat selain melalui mekanisme formal yaitu melalui Musrenbang yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah serta penjangkaran aspirasi masyarakat melalui pintu perwakilan DPRD, maka perlu dibutuhkan sebuah kebijakan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat. Kebijakan yang dibutuhkan dalam bentuk perda peran serta masyarakat dalam proses pembangunan sebagaimana yang ada di Kota Probolinggo. Perda tersebut dibutuhkan dalam rangka menjamin proses perencanaan dan penganggaran APBD yang efektif, efisien, dan berkualitas.

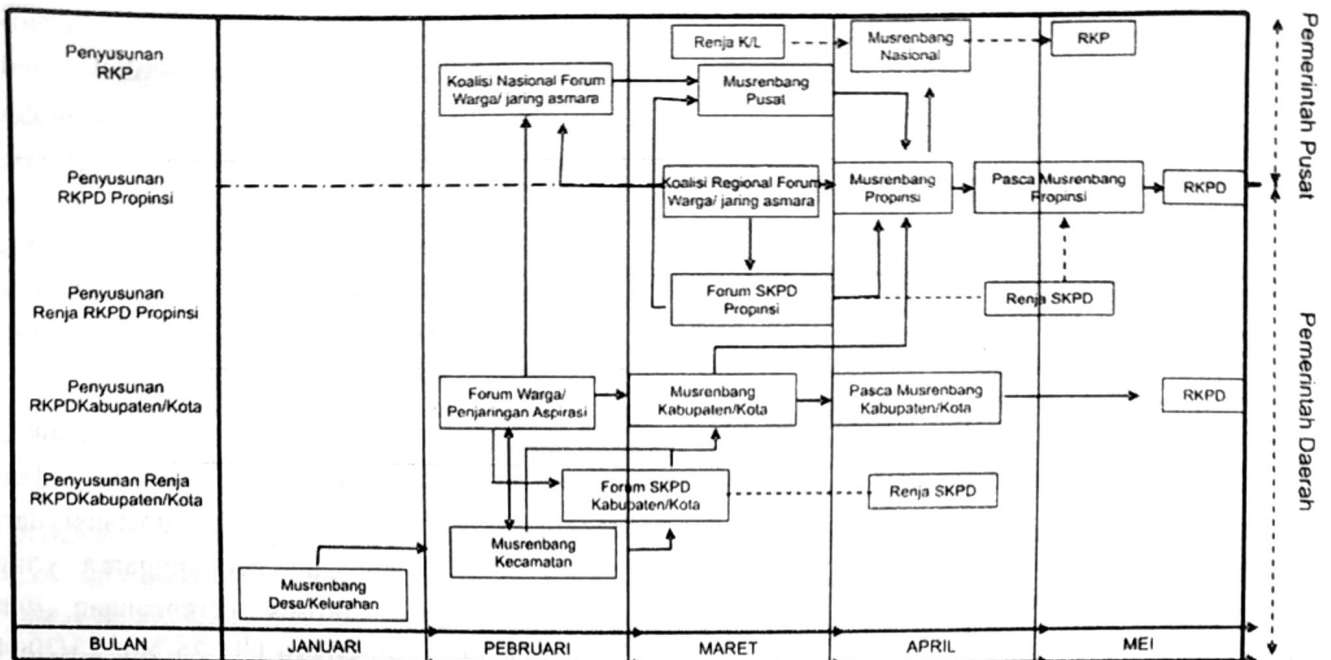
Berdasarkan hasil penelitian tentang rendahnya kualitas partisipasi perencanaan dan penganggaran di Kota Malang yang hanya menggunakan mekanisme Musrenbang oleh Pemerintah Kota Malang dan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui reses DPRD Kota Malang maka perlu sekiranya dibuat terobosan baru dalam partisipasi masyarakat. Mengingat tingginya heterogenitas masyarakat Kota Malang dan banyaknya kelompok masyarakat yang terdiri dari Organisasi Sosial Masyarakat, Organisasi Massa, LSM/NGO, Perguruan Tinggi/Akademisi yang sangat peduli terhadap tata pemerintahan Kota Malang serta kebutuhan dan keinginan masyarakat Kota Malang untuk berpartisipasi cukup signifikan, maka mekanisme melalui musrenbang dalam proses perencanaan dan penganggaran tidak cukup. Munculnya berbagai forum warga, rembug kampung serta metode-metode lain untuk penjangkaran aspirasi yang berbasis partisipatoris dan *bottom-up line system* menunjukkan betapa kebutuhan saluran partisipasi harus dibuat dalam perencanaan dan penganggaran.

Oleh karena itu dibutuhkan sebuah mekanisme perencanaan dan penganggaran yang melihatkan semua pihak yang berkepentingan selain untuk bisa masuk pada mekanisme formal seperti musrenbang baik ditingkat

kelurahan, kecamatan maupun kota, forum-forum sektoral hendaknya juga membuka jalan bagi semua *stakeholder* yang berkepentingan untuk terlibat dalam perencanaan dan penyusunan anggaran. Forum sektoral tidak lagi menjadi kuasa masing-masing SKPD yang berkepentingan melainkan forum temu bersama antara *stakeholder* dengan SKPD untuk membahas rancangan anggaran ke depan.

Mekanisme dalam proses penyusunan APBD Kota Malang yang ditemukan dalam penelitian ini tidak mengubah substansi dari proses perencanaan dan penganggaran yang sudah ada yaitu proses perencanaan dan penganggaran berdasarkan UU 25 No. 25/2004 dan Permendagri No.13/2006. Namun, proses penyusunan APBD Kota Malang yang diusulkan oleh peneliti dan sebagian responden dalam penelitian ini adalah dengan memperlebar forum perencanaan dan penganggaran baik di forum musrenbang khususnya di musrenbang kota maupun di forum sektoral. Forum-forum seperti forum warga rembug kampung, penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD dan lain-lain yang diinisiasi oleh *stakeholder*/kelompok masyarakat atau kelompok yang berkepentingan yang ada selama ini hendaknya dilegitimasi oleh walikota maupun DPRD dan diatur dalam bentuk Perda. Sehingga, proses perencanaan dan penganggaran APBD di Kota Malang lebih partisipatif dan transparan dan akuntabel.

Dalam *Gambar 2* dapat dijelaskan bahwa yang membedakan antara proses perencanaan dan penganggaran yang sebelumnya terletak pada keterlibatan masyarakat (*stakeholder* yang berkepentingan) dalam bentuk forum warga baik di tingkatan daerah maupun di tingkatan provinsi sampai ditingkatkan pusat. Untuk forum warga juga dibutuhkan koalisi untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat berdasarkan tingkat kebutuhan



Gambar 2. Alur Model Pengembangan Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan dari penelitian Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Proses penyusunan APBD Kota Malang dapat disimpulkan bahwa dari faktor-faktor yang mempengaruhi ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang, berasal dari faktor kebijakan proses penyusunan APBD dan faktor proses perencanaan dan penganggaran.

Pada tataran kebijakan proses penyusunan APBD Kota Malang belum berlandaskan pada Undang-Undang (UU) Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dimana pemerintah daerah harus menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pemerintah Kota Malang dalam menyusun kebijakan yang terkait dengan proses penyusunan APBD tahun 2007 menggunakan Rencana Strategis Kota Malang tahun 2003-2008.

Dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RPKD) Kota Malang untuk proses perencanaan dan penganggaran Kota Malang yang belum memakai UU No25/2004 sebagai pedoman penyusunan. Pemerintah Kota Malang hanya menggunakan Masukan dari Musrenbang sebagai dasar penyusunan RPKD dan Renja-SKPD. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Malang dalam menyusun APBD belum sepenuhnya menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai landasan konsideran peraturan.

Ketidakefektifan proses penyusunan APBD Kota Malang juga disebabkan tidak adanya jaminan hukum yang memayungi proses penyusunan APBD Kota Malang yang lebih partisipatif dan transparan yang menjadi prasyarat dan prinsip bagi terciptanya pemerintahan yang *clean and good governance*. Padahal Peraturan Daerah tentang partisipasi dan transparansi sangat dibutuhkan agar proses penyusunan APBD lebih efektif efisien dan akuntabel. Pemerintah Kota Malang dalam hal Penyusunan APBD Kota Malang hanya mendasarkan pada proses musrenbang, artinya Pemerintah Kota Malang lebih memilih SEB

Bappenas dan Mendagri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah

Sementara itu untuk desain sistem dan mekanisme proses penyusunan APBD Kota Malang secara normatif mendasarkan pada UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang penyusunannya dimuali dari penyusunan Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, RKA-SKPD, RAPBD, APBD, Penyesuaian APBD, APBD, Laporan Pertanggungjawaban. Untuk melihat efektifitas penyusunan APBD berdasarkan desain sistem tersebut di atas dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD

Sedangkan untuk analisis partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kota Malang dapat disimpulkan bahwa masyarakat kota Malang tingkat partisipasinya masih sangat rendah. Hal ini disebabkan karena mekanisme partisipasi yang sangat normatif dan prosedural yang membuat masyarakat sulit menyampaikan aspirasinya. Kesulitan tersebut juga disebabkan karena tidak ada peraturan dan jaminan hukum dalam bentuk peraturan daerah yang membuat partisipasi masyarakat dapat diakomodasi. Meskipun demikian ditemukan beberapa model partisipasi masyarakat yang digagas oleh koalisi masyarakat Ormas/LSM/Perguruan Tinggi dan lain-lain dalam bentuk forum warga maupun rembug kampung.

Oleh karena itu peneliti berkesimpulan bahwa forum warga adalah model partisipasi masyarakat yang relatif efektif, efisien, dan akuntabel dalam proses penyusunan APBD Kota Malang. Dalam forum warga mekanisme yang digagas adalah bagaimana forum warga terlebih dahulu sudah melakukan analisis kebutuhan untuk dimasukkan usulan-usulan program kegiatan kepada pemerintah melalui mekanisme forum sektoral dan musrenbang

kota dengan tidak menutup kemungkinan membawa aspirasi dari musrenbang kecamatan. Dalam memperjuangkan aspirasi melalui forum warga dibutuhkan koalisi masyarakat atau koalisi forum warga baik di tingkat kota, tingkat provinsi maupun tingkat pusat. Koalisi ini dengan tujuan agar program kegiatan yang disusun oleh pemerintah sesuai kebutuhan masyarakat seperti peningkatan pelayanan publik, pendidikan, kesehatan, pengangguran kemiskinan, pengurangan pengangguran, dan lain-lain.

Rekomendasi bagi Pemerintah Kota Malang dalam proses perencanaan penganggaran dan pembangunan dibedakan menjadi dua yaitu dalam tataran kebijakan dan dalam tataran proses penyusunan. Dalam hal kebijakan diperlukan berbagai perangkat kebijakan yang belum di punyai oleh Kota Malang seperti RPJP dan RPJM. Dalam hal proses penyusunannya diperlukan Perda yang mengatur mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD. Beberapa isu penting yang harus dijalankan dalam perencanaan dan penganggaran Kota Malang di antaranya adalah: harus ada sosialisasi proses perencanaan pembangunan, ada pengawalan proses perencanaan penganggaran oleh LSM maupun Akademisi (Perguruan Tinggi). Forum Warga dan Rembug Kampung sebaiknya diformalkan sebagai salah satu bentuk mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan seperti halnya mekanisme Musrenbang.

Bagi penelitian selanjutnya diharapkan tetap melakukan monitoring dan evaluasi (*monev*) terhadap pelaksanaan Musrenbang, *monev* Forum Warga dan Rembug Kampung, apakah model ini juga efektif diterapkan di Kota/Kabupaten lain di Wilayah Jawa Timur. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat mendukung tersusunnya naskah akademik partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD dan pembangunan seperti yang sebelumnya disusun oleh beberapa koalisi LSM yang ada di Malang Raya.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi, Adib., Muslim, Mahmuddin., Rusmiyati, Siti., dan Wibisono, Sonny. (2002) *Good governance dan Penguatan Institusi Daerah*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta. Hal. 74-75.
- Brannen, Julia (2000) *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar Jogjakarta bekerjasama dengan Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Samarinda
- Huizer, Gerrit (2003) *Participatory Action Research and People's Participation: Introduction and Case Studies*, Third World Centre Catholic University of Nijmegen The Netherlands. Naskah dapat diakses di <http://www.fao.org/WAICENT/FAO-INFO/SUSTDEV/Ppdirect/Ppre0030.htm>
- Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD
- Mahardika, Timur (2001) *Pendidikan Politik Pemberdayaan Desa: Panduan Praktis*, Jogjakarta: Pustaka Utama LAPERA.
- Muhadjir, Noeng (2002) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi IV, Jogjakarta: Penerbit Raka Sarasin, hal. 201
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
- Prasetyo, Ngesti D. (2003) *Studi Identifikasi Pembuatan kebijakan Bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang*, Penelitian, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP Otoda) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang kerjasama dengan YAPPIKA Jakarta. Tidak dipublikasikan
- Rahnema, Madjid (2001) *Partisipasi, dalam W. Sach, Kritik atas Pembangunanisme*. Jakarta: CPPM.
- Rostanty, Maya (2003) *Partisipasi Masyarakat dalam Anggaran Kinerja*, Bulletin *BUJET*, Edisi 8/Agustus - September 2003
- Setiadi, Redhi dan Sobari, Wawan (2005) *Participatory Budgeting, Utopikah?*, Annual Report Monitoring Otonomi Daerah di Jawa Timur, Jawa Pos Institute of Pro Otonomi.
- Sirajudin, dkk. (2005) *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kebebasan Memperoleh Informasi Pemerintah Kota Malang*, Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA Jakarta.
- Sisk, Timothy D. (ed.) (2002) *Demokrasi ditingkat Lokal: Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan*, Seri 4, Jakarta: Internasional IDEA, , hal. 189.
- Sopannah (2004), Analisis Hubungan antara Konsep Akuntabilitas dengan Pengukuran Kinerja pada Pemerintah Kota/Kabupaten, *Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis*, Volume 2, Nomor 1 April, Fakultas Ekonomi Widya Gama Malang.
- Sopannah (2003) *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah*, dalam Prosiding Simposium Nasional Akuntansi VI, Membangun Citra Akuntan melalui Peningkatan Kualitas Pengetahuan, Pen-

- didikan dan Etika Bisnis, Surabaya, 16-17 Oktober 2003.
- Sopannah (2004) Memantau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dalam Kerangka Peningkatan Akuntabilitas Publik Di Era Otonomi Daerah, *Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis*, Volume I, Nomor 2 Juni, Fakultas Ekonomi Universitas Merdeka Malang
- Sopannah (2005) "Working Paper Lokakarya Rencana Aksi Nasional Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Studi Kasus APBD 2005 Kota Batu" disampaikan pada acara Lokakarya Rencana Aksi Nasional Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah diselenggarakan oleh Pusat Kajian Pengembangan Otonomi Masyarakat dan Daerah (PUSKA-POMDA) FISIP Universitas Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Otonomi dan Kebijakan (PSO&K) Universitas Muhammadiyah Malang di Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 16 Desember 2005
- Sopannah (2005) Strategi Penguatan Masyarakat sipil dalam meminimalisasi Distorsi Penyusunan APBD Kota Malang, dalam *Prosiding Simposium Riset II ISEI, Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005
- Sopannah (2005) Strategi Penguatan Partisipasi Rakyat terhadap Pengawasan dalam Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kota Malang, dalam *Prosiding Simposium Riset II ISEI, Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005
- Suhardi, Suryadi, dan Julmansyah (2001) *Partisipasi Politik Masyarakat dalam Pengembangan Demokrasi, Riset tentang Kasus Legislasi Peraturan daerah tentang Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Sumbawa*, diterbitkan atas kerjasama Konsorsium untuk Studi Pengembangan Partisipasi (KONSEPSI), LP3ES dan Pustaka Pelajar atas dukungan The Ford Foundation,
- Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah.
- Suwondo, Ketut (2000) Demokratisasi di Pedesaan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Lokal: Suatu Kajian Sosio Politik, Makalah disampaikan pada Forum "Seminar Sehari Tentang Otonomi Pemerintahan Desa" yang diselenggarakan oleh DPRD Kabupaten Semarang pada tanggal 28 Februari 2000 di Ungaran
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah
- Widiadi, Pietra (2005) *Menerapkan Pendekatan Partisipasi, Berpura-pura atau Belajar: Kasus Kabupaten Sidoarjo*, Makalah CÉPAD, disampaikan dalam Forum Nasional FPPM Senggigi Lombok 27-29 Januari 2005
- Wilcox, D. (2004) *The Guide of Effective Participation*, akses via internet www.patnership.org.uk