

## **Potret Partisipasi (Semu) Publik Sebagai Pengambilan Keputusan Representatif Dalam Penyusunan APBD**

---

**ML.Endang Edi Rahaju  
Nurharibnu Wibisono  
HW. Darmoko**

**Fakultas Ekonomi Universitas Merdeka Madiun  
hwdarmoko@gmail.com**

### **Abstrak**

Bahwa sampai saat ini APBD masih belum bisa dikategorikan berpihak pada rakyat, bahwa perencanaan dan penganggaran daerah di kota maupun kabupaten sudah melibatkan masyarakat dalam setiap tahapannya, namun keterlibatan masyarakat tidak disertai dengan memperjuangkan partisipasi masyarakat sebagai stakeholders dan lebih banyak ke aspek formalitas semata. Minimnya ruang berpartisipasi masyarakat dan kurangnya kesungguhan hati pihak pemerintah dalam mengajak masyarakatnya untuk berpartisipasi terlihat dari minimnya sosialisasi ke masyarakat tentang peran serta masyarakat (publik) dalam penyusunan APBD.

Kata kunci: partisipasi semu, pengambilan keputusan, APBD.

### **PENDAHULUAN**

Rahayu, Sri at Al. (2007) mengungkapkan bahwa: “Penerapan performance budgeting dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan sebagaimana yang diinginkan. Perubahan kebijakan hanya diikuti oleh daerah pada tingkat perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi. Dominasi pembangunan fisik dan alokasi anggaran yang lebih banyak dinikmati oleh kalangan birokrasi, menunjukkan bahwa fokus dan alokasi dana pembangunan masih harus terus diperbaiki. Partisipasi masyarakat harus terus ditingkatkan bukan hanya pada pengajuan usulan program/kegiatan saja. Pemerintah daerah harus membuka akses informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tentang

anggaran daerah yang disusun. Sosialisasi tentang hak dalam proses penganggaran pemerintah daerah harus diberikan kepada masyarakat.”

Hasil survei Aliansi Civil Society Organization (CSO) Kota Madiun tahun 2007, 2008 dan 2009 menunjukkan bahwa perencanaan dan penganggaran daerah kota Madiun kurang melibatkan partisipasi masyarakat sebagai stakeholders dan lebih banyak ke aspek formalitas semata. Padahal, Achmadi dkk (2002) menegaskan, bahwa partisipasi merupakan kunci sukses dalam pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Partisipasi masyarakat menjadi penting bagi sebuah pemerintahan sebagai upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara bagi pihak yang terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan Sisk (2002).

Keberpihakan pemerintah daerah berupa anggaran untuk rakyat masih rendah. Hal ini ditandai dari jumlah alokasi pada program penanganan kemiskinan dan pelayanan hak dasar (pendidikan dan kesehatan) yang minim serta pengalokasian dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang tidak fokus. (Lakpesdam Quarterly Narrative Report, 2006; Marcelina, 2007). Kondisi ini juga berlaku di Kota atau Kabupaten lain di Indonesia (Indrayana dalam Bastian, 2006b: 22).

### **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah model praktek nyata dari partisipasi masyarakat (publik) dalam penyusunan APBD yang saat ini dilakukan oleh masyarakat ?

### **Kajian Teori**

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002: 70). Selain partisipasi masyarakat dalam proses APBD, prinsip-prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas juga harus diperhatikan.

Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum

Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah mempertegas bahwa partisipasi menjadi kata kunci hampir di segala aktivitas pembangunan

Empat tipe praktik penganggaran yang menandakan adanya empat paradigma perencanaan yang berbeda dalam (Sopannah, 2010).

1. Prosedur penganggaran menekankan pada peran pemerintah dalam melakukan proses siklikal dari awal sampai akhir melalui suatu mekanisme kenegaraan.
2. Prosedur penganggaran yang menekankan pada peran masyarakat melalui mekanisme kesepakatan sosial dan mekanisme pasar.
3. Prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para ahli pengelolaan sumber daya.
4. Prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para aktivis sebagai pengorganisasi masyarakat dan pengontrol pemerintah.

Fakta di lapangan berdasarkan hasil penelitian Sopannah (2003) partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat kecil bahkan hampir tidak ada, padahal partisipasi masyarakat akan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Hasil penelitian Sopannah dan Wahyudi (2004) di Kota Malang 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. Lebih lanjut dalam penelitiannya, Sopannah (2010) menyimpulkan partisipasi masyarakat (khususnya di Kota Malang) kaitannya dengan proses penyusunan APBD di lapangan proses partisipasi dianggap semu, diantaranya: (1). partisipasi yang di dominasi kalangan elit tertentu, (2). partisipasi yang dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, (3). partisipasi yang di dikemas dalam acara intertainment tertentu.

Kelompok Kerja Pro-poor Budget(2007), belajar dari pengalaman-pengalaman daerah tertentu, seperti kabupaten Jembrana (propinsi Bali) dan Solok (propinsi Sumatera Barat) yang dianggap berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, beberapa kunci sukses yang dijalankan oleh pemerintah kabupaten setempat antara lain: pemkab mempunyai keberpihakan kepada kepentingan masyarakat miskin, serius memberantas korupsi dan menjalankan good governance, melibatkan lembaga masyarakat dan adat secara aktif dalam pelaksanaan program pembangunan wilayah, menjalankan prinsip partisipatoris dan transparansi

dalam proses perencanaan pembangunan, penganggaran, serta pemantauan kegiatan proyek pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002 dalam sopanah, 2010). Selain partisipasi masyarakat dalam proses APBD, prinsip-prinsip lain dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dana kuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas serta taat azas juga harus diperhatikan. Sopanah (2010) menyatakan bahwa dalam proses penyusunan APBD partisipasi masyarakat masih dalam tahap tokenisme melalui tahapan penentraman, penginformasian dan konsultasi. Hal ini disebabkan belum adanya peraturan hukum yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBD Kota Malang.

## **Metode Penelitian**

### *Jenis Penelitian*

Penelitian ini termasuk penelitian empiris, merupakan penelitian terhadap fakta empiris yang diperoleh berdasarkan observasi, dan lebih menekankan pada kejadian yang sebenarnya (Indriantoro dan Supomo, 1999;219).

### *Obyek, data dan teknik pengumpulan data*

Obyek penelitian adalah partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rancangan APBD pada Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten, dengan sampel penelitian di Kota Madiun dan di Kabupaten Madiun wilayah Jawa Timur.

Data penelitian ini adalah data primer yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian, dengan menggunakan teknik pengumpulan data : Pengamatan (observation) langsung dan Wawancara mendalam (indepth interview) serta melakukan forum atau kelompok diskusi (Focus Group discussion)

Pengungkapan partisipasi publik dalam penyusunan APBD dapat diperoleh dengan mengadakan wawancara yang mendalam dengan pihak-pihak penyelenggara dan pelaku proses penyusunan APBD, juga dengan beberapa pihak diluar pemerintahan, diantaranya dengan organisasi masyarakat / Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM),

dengan tokoh masyarakat yang pernah diundang dan mengikuti proses penyusunan APBD dan Musrenbang baik di Kota Maupun di Kabupaten Madiun, serta perwakilan masyarakat lainnya tentang partisipasimasyarakat.

### *Metode Analisis Data*

Analisis data dilakukan dengan secara kualitatif, yang merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas yang holistik, kompleks dan rinci (Nur Indriantoro dan Bambang Supomo :12, 1999), dan Moleong (2005: 5) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus. Analisis kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan Grounded Theory Method (Sujoko Efferin :4, 2008), yang tahapannya a. pengumpulan data, b. transkripsi data, c. Analisis mikro, d. Penetapan kategori sentral dan e. permodelan.

## **PEMBAHASAN**

### **Pemerintahan vs masyarakat -> Keterlibatan masyarakat**

Secara umum semua tahapan penyusunan APBD telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah kota Madiun maupun di kabupaten Madiun. Penjaringan aspirasi masyarakat dalam tahapan APBD di Kota Madiun mulai dari musrenbang tingkat RT – Musrenbang tingkat RW – Musrenbang tingkat Kelurahan – Musrenbang tingkat Kecamatan dan Musrenbang tingkat SKPD - Musrenbang tingkat Kota, sedangkan Penjaringan aspirasi masyarakat dalam tahapan APBD di Kabupaten Madiun dimulai dari musrenbang tingkat Dusun – Musrenbang tingkat Desa – Musrenbang tingkat Kecamatan dan Musrenbang tingkat SKPD – Musrenbang tingkat Kabupaten. Keterlibatan masyarakat dalam tahapan tersebut memang ada, sebagaimana Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Namun keterlibatan atau keberadaan masyarakat (yang mewakili) dalam setiap tahapan penyusunan APBD diatas tidak berarti adanya partisipasi masyarakat.

Praktek partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD seperti yang disampaikan oleh informan dari pemerintahan, berbeda dengan apa yang disampaikan oleh masyarakat dan organisasi masyarakat. Walaupun sejak awal masyarakat dan organisasi masyarakat telah dilibatkan dalam proses rancangan penyusunan APBD, di kotadeng yang dimulai dari musrenbang tingkat RT dan RW, serta di Kabupaten yang dimulai dari musrenbang tingkat Dusun, Merujuk hasil Focus Group Discussion (FGD) yang telah dilakukan peneliti dengan masyarakat dan organisasi masyarakat dan Lembaga Swadaya masyarakat di Kota dan Kabupaten Madiun yang pernah terlibat (mengikuti) proses tahapan penyusunan RAPBD terungkap bahwa keterlibatan masyarakat secara aktif dalam mewarnai penyusunan APBD sangat minim bahkan di beberapa wilayah mungkin tidak ada, hal ini dikarenakan adanya dominasi sekelompok orang (elit) yang menguasai forum dengan sudah membawa agenda yang matang dan menjadikan forum musrenbang menjadi forum legalisasi atas agenda mereka, kondisi tersebut menggambarkan ruang partisipasi bagi yang lain menjadi tertutup. Pada Musrenbang tingkat Desa/kelurahan hingga tingkat kota/kabupaten ruang partisipasi masyarakat lebih tertutup lagi, karena forum tersebut hanya dihadiri oleh undangan saja, dan ada kecenderungan para undangan dipilih oleh penyelenggara dengan maksud dan tujuan tertentu. Hasil ini mendukung hasil penelitian Sopanah (2003) partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat kecil bahkan hampir tidak ada, padahal partisipasi masyarakat akan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Hasil penelitian Prasetyo (2003) di Kota Malang juga menunjukkan bahwa, kebijakan yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif mengabaikan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik.

### **Budaya Masyarakat**

Budaya masyarakat desa di kabupaten yang tidak mau terlibat konflik yaitu lebih cenderung menerima apa adanya (nerimo ing pandum) dan penurut (manut), membuat mereka selalu hadir jika diundang untuk mengikuti musyawarah pembangunan di dusun/desanya namun enggan untuk aktif dan memberikan usulan, walaupun sebenarnya mereka punya gagasan pembangunan, situasi ini yang dimanfaatkan oleh elit tertentu untuk memaksakan gagasan dan rencananya dalam musrenbang.

Masyarakat di kota sebenarnya lebih cenderung berani berpendapat, namun karena waktu dan pikiran mereka lebih banyak dicurahkan untuk

aktivitas di pekerjaannya membuat kesempatannya untuk berpartisipasi bagiperencanaanpembangunan di daerahmenjadi hilang, bahkan untuk menghadiri musrenbang tingkat RT saja merekabanyak tidak mempunyai waktu.

### **Ormas dan LSM**

Keberadaan organisasi masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat memberikan harapan yang besar untuk menyuarakan kepentingan masyarakat, dan sebenarnya diharapkan menjadi ujung tombak untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam musrenbang khususnya musrenbang tingkat SKPD dan tingkat Kota atau Kabupaten. Namun tidak semua organisasi masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat terlibat dalam tahapan tersebut karena pihak-pihak yang terlibat dalam tahapan tersebut ditentukan oleh penyelenggara melalui undangan. Karakteristik dari organisasi masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat menjadi dasar bagi penyelenggara Musrenbang dalam menentukan undangan peserta musrenbang, dimana ada kecenderungan hanya organisasi masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat yang pro pada pemerintah daerah saja yang diundang.

Upaya pemerintah daerah di setiap jenjangnya dalam melakukan sosialisasi dan mengajak masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi aktif dalam penyusunan APBD juga sangat minim, hal ini juga menjadi kendala bagi masyarakat karena banyak masyarakat yang tidak tahu bagaimana caranya dan kapan bisa berpartisipasi dalam penyusunan APBD. Fenomena ini menguatkan hasil penelitian Sopanah dan Wahyudi, (2005) di Kota Malang yang menemukan bahwa 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

Gambaran diatas, mengerucutkan fenomena bahwa memang dalam setiap tahapan dalam penyusunan APBD selalu ada unsur masyarakat yang hadir (terlibat), namun kehadiran mereka bukan karena atas inisiatif mereka sendiri, namun undangan (setting) dan mereka tidak membawa partisipasi kepentingan masyarakat yang diperjuangkan, sehingga APBD yang dihasilkan bisa dikatakan memiliki partisipasi semua masyarakat.

## **SIMPULAN**

Simpulan sementara adalah bahwa minimnya partisipasi publik (masyarakat) baik di Kota maupun di Kabupaten dalam tahapan penyusunan APBD, hal ini dikarenakan ruang partisipasi publik yang sangat kecil dalam tahapan tersebut, juga dikarenakan kurang tahunya publik (masyarakat) atas hak mereka untuk berpartisipasi dalam penyusunan APBD di daerahnya. Adanya pengaturan atau setting dari pemerintah daerah tentang siapa saja anggota masyarakat yang mewakili publik dalam penyusunan APBD atau Musrenbang, dengan cara diundang secara resmi. Kurangnya upaya pemerintah daerah untuk mengajak masyarakat berperananaktif dalam rencana pembangunan. Belum ada bentuk partisipasi publik (masyarakat) yang murni atas keinginan pribadi ikut dalam penyusunan APBD atau musrenbang.

Dengan minimnya partisipasi publik dalam penyusunan APBD, jelas dapat diindikasikan bahwa belanja daerah direncanakan berdasarkan keinginan pemerintah, sehingga dapat disimpulkan bahwa APBD untuk rakyat atau pro poor budgeting belum bisa diterapkan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Achmadi, A., Muslim, M., Rusmiyati, S., dan Wibisono, S. (2002). *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia*, Jakarta. Hal. 74-75.
- Aliansi CSO kota Madiun. (2007, 2008). *Analisis APBD Kota Madiun*.
- Indra Bastian. (2006a). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga, Jakarta.
- Indra Bastian. (2007). *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Salemba Empat, Cetakan ke-2, Jakarta.
- Lakpesdam Quarterly Narrative Report. (2006). *Participatory Budgeting And Expenditure Tracking(PBET)*. Yogyakarta.

- Mardiasmo. (2002 dan 2004). *Otonomi&ManajemenKeuanganDaerah*. Andi Yogyakarta.
- Marselina Djayasinga. (2006). *Anggaran Untuk Rakyat*. Universitas Lampung. Bandar Lampung.
- Rinusu. Sri Mastuti at. al.. (2006). *Pedoman Propoor and Gender Budgeting*. Ciba Bandung.
- Sisk, T. D. (ed.) (2002). *Demokrasi ditingkat Lokal: Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemerintahan, Seri 4, Internasional IDEA, Jakarta*, hal. 189.
- Sri Rahayu at. Al.. (2007). *Studi Fenomenologis Terhadap Proses Penyusunan Anggaran Daerah Bukti Empiris Dari Satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Provinsi Jambi*. SNA X Unhas Makasar.
- Sopannah (2003). *Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam Proceeding Simposium Nasional akuntansi VI, Membangun Citra Akuntan melalui Peningkatan Kualitas Pengetahuan, Pendidikan 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 dkk, (2004). *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang, Penelitian Tidak di Publikasikan, Kerjasama MCW dan Yapika Jakarta*
- Sopannah \_\_\_\_\_ (2005a). *Strategi Penguatan Partisipasi Rakyat terhadap Pengawasan dalam Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kota Malang, dalam Proccesing Simposium Riset II ISEI, Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran, Surabaya 23-24 November 2005*

- Sopannah dan Wahyudi, Isa, (2005b). Strategi Penguatan Masyarakat sipil dalam meminimalisasi Distorsi Penyusunan APBD Kota Malang, dalam Proccesing Simposium Riset II ISEI, Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran, Surabaya 23-24 November 2005
- Sopannah (2009). Model Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang, dalam Procceding Simpium Riset Akuntansi Sektor Publik Ke II, Tanggal, Kerjasama Depdagri dengan Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik (FDASP)
- Sumitro Maskun. (2001). Aspek Perencanaan dalam Otonomi Daerah dalam buku Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan. Pustaka Sinar Harapan Suara Pembaruan, Jakarta.
- T. Sihol Nababan. (2005). Kemiskinan di Indonesia: Kajian Teoritik, Penyebab dan Penanggulangannya. Jurnal Visi, 12(1), 1-17
- Widjaja. (2002). Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Raja Grafindo Persada Jakarta.
- \_\_\_\_\_ (2007). Kelompok Kerja Pro-poor Budget (PpB). Pendekatan Praktis Penerapan Kebijakan Pro-poor Budget (PpB).