

STUDI FENOMENOLOGIS: MENGUAK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PENYUSUNAN APBD

Sopanah

Fakultas Ekonomi Universitas Widyagama Malang

e-mail: anasopanah@gmail.com

Abstract

The main aim of this research is to describe the phenomenon of society participation on local government budgeting process at Malang City. Hence, this research is developed based on interpretive paradigm. The approach and technique of phenomenology analysis is used to explore comprehensive meaning of participation phenomenon on local government budgeting process. The result of the research on the phenomenon of society participation on local government budgeting process shows that it is in accordance to the mechanism arranged in the Act No 25 2004. Other result shows that the phenomenon of society participation on local government budgeting process is still Utopic because of limited socialization to the public so that only certain parties could access information and propose program. Meanwhile, when the mechanism of Musrenbangkot is desisted, there will be problem in local government budgeting process which will lead also to politics problem.

Keywords: *Participation, local government budgeting process, phenomenology*

Abstrak

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk membahas fenomena partisipasi masyarakat pada proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di Kota Malang. Oleh karena itu, penelitian ini dikembangkan berdasarkan paradigma interpretatif. Pendekatan dan teknik fenomena analisis fenomenologi digunakan untuk mengeksplorasi makna komprehensif dari fenomena partisipasi pada proses penyusunan APBD. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran belanja pemerintahan daerah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Undang-undang no 25 tahun 2004. Hasil penelitian yang lain menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat pada penyusunan APBD masih dianggap sebagai sesuatu yang utopis karena kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sehingga hanya kalangan tertentu saja yang dapat mengakses informasi dan mengajukan program. Selain itu, ketika kegiatan Musrenbangkot berhenti akan timbul permasalahan terkait APBD dan terlebih lagi permasalahan yang berhubungan dengan politik.

Kata kunci: *Partisipasi, proses penyusunan APBD, fenomenologi*

PENDAHULUAN

Terjadinya perubahan paradigma sesuai dengan amanat UU Otda menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran sehingga akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sopanah, 2004). Dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional mekanisme partisipasi penganggaran sudah diatur sedemikian rupa yang kemudian diperjelas dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 yang sekarang di revisi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 serta melalui Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ yang inti dari keempat peraturan tersebut adalah mekanisme partisipasi

masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Permendagri 13 Tahun 2006 sekarang direvisi menjadi Permendagri 59 Tahun 2007. 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).

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. Fakta di lapangan berdasarkan 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. 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.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Sopanah 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. 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, 2005b). 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, 2005a).

Penelitian-Penelitian dengan fokus penganggaran seperti partisipasi, kesenjangan anggaran, kinerja dalam domain akuntansi keprilakuan telah banyak dilakukan diantaranya oleh Kenis (1979); Brownell dan McInnes (1986) dan Indriantoro (1993) dalam Rahayu *et al.* (2007). Sementara peneliti lainnya meneliti tentang anggaran dengan mengadopsi pendekatan kontijensi antara lain oleh Brownell (1982); Subramaniam dan Mia (2001); Chong dan Chong (2000). Pendekatan Kontijensi menyebabkan adanya variabel- variabel lain yang bertindak sebagai variabel *moderating* atau variabel *intervening*.

Terdapat perbedaan karakteristik anggaran di sektor swasta dengan di sektor publik. Beberapa penelitian anggaran di bidang sektor publik yang telah dilakukan antara lain oleh Johnson (1982) menggunakan pendekatan ethnometodologi dalam penelitian perilaku anggaran; Gordon dan Sellers (1984) membuktikan bahwa sistem informasi akuntansi sejalan dengan sistem penganggaran organisasi, Suryani (2004) menunjukkan bahwa filosofi budaya *Hukutu Pahamangu*

Ridih Pamerang sangat baik digunakan untuk pedoman penyusunan anggaran daerah di Sumba Timur; dan Munawar (2006) menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap perilaku dan sikap aparat daerah.

Tujuan dari penelitian ini adalah ingin menunjukkan fenomena partisipasi yang terjadi dalam proses penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009 di Pemerintah Kota Malang. Hasil penelitian yang terkait dengan tema ini sudah peneliti lakukan mulai tahun 2003, 2004, dan 2005 yang secara umum menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD sangat kecil dan walaupun terdapat partisipasi masih sebatas formalitas (utopis). Rendahnya partisipasi masyarakat terlihat dalam sedikitnya jumlah masyarakat yang terlibat dalam proses penyusunan APBD (5%) dan sedikitnya program usulan masyarakat yang didanai oleh APBD lewat dana Hibah (*Blok Grant*). Pada tahun 2003, 2004 dan 2005, dana hibah yang di peruntukan masyarakat sebesar Rp. 25 Juta, Rp. 50 Juta dan Rp. 50 Juta. Hasil yang berbeda dan mengembirakan terlihat pada tahun 2007, 2008 dan 2009 dimana keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD relatif besar (30%) dan besarnya dana hibah yang di kucurkan ke kelurahan untuk tahun 2007, 2008 dan 2009 masing-masing sebesar Rp. 100 juta, Rp. 200 juta dan Rp. 500 juta (Sopannah, 2009). Fenomena ini sangat menarik untuk di dikaji lebih mendalam terkait dengan perubahan partisipasi masyarakat yang dahulu dianggap formalitas (utopis) sekarang partisipasi masyarakat itu memang ada dan bukan hanya formalitas tetapi realitas yang terjadi dalam proses penyusunan APBD di Kota Malang.

Mendasarkan hal tersebut diatas maka, peneliti sangat tertarik untuk melanjutkan penelitian sebelumnya yang mengangkat tema fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD dan memandang bahwa proses penyusunan APBD merupakan suatu realitas sosial dimana terdapat interaksi sosial antara berbagai pihak yang berkepentingan mulai dari eksekutif, legislatif dan juga masyarakat. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif dengan pendekatan fenomenologi untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus pada partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Fenomena Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD Tahun 2009?

KAJIAN TEORI TENTANG PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Perencanaan Sebagai Acuan Bagi Penganggaran

Penganggaran pada dasarnya adalah proses untuk menyusun rencana pendapatan dan belanja untuk suatu jangka waktu tertentu. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) merupakan bagian dari dokumen Perencanaan Pembangunan daerah yang berfungsi sebagai pedoman dalam merencanakan pembangunan dan pengambilan kebijakan di Daerah. Dokumen ini mempunyai fungsi yang sangat strategis karena menyangkut pilihan terhadap program, kegiatan dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh suatu Pemerintah Daerah. Oleh karena itu proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan haruslah betul-betul melibatkan partisipasi masyarakat, berdasarkan data yang akurat dan peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat sehingga substansi dari dokumen perencanaan mampu menjadi solusi dalam memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat bukan justru menimbulkan persoalan baru di masyarakat.

Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah dibuat secara berjenjang berdasarkan 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). Karena RAPBD merupakan dokumen perencanaan

jangka pendek (1 tahun) yang menghendaki adanya Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD sebagai formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran, maka penyusunan KUA APBD termasuk kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Formulasi kebijakan anggaran berkaitan dengan analisa fiskal, sedang perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya berdasarkan Strategi dan Prioritas (SP). Oleh karena itu, penyusunan KUA dan SP harus didasarkan pada Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahun.

Sementara untuk perencanaan dan penganggaran daerah dalam satu tahun, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dari masing-masing Rencana Kerja Satuan kinerja Pemerintah Daerah (Renja-SKPD) menjadi dasar untuk penyusunan KUA dan SP APBD melalui tahapan Musrenbang.

Partisipasi Masyarakat dalam MUSRENBANG

Istilah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sangat populer dikalangan masyarakat, LSM serta kalangan akademisi. Musrenbang adalah forum bagi masyarakat dalam rangka ikut berpartisipasi dengan pola *bottom up*. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) yang mengelola Musrenbang merupakan wadah masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya mempunyai kewenangan untuk mengontrol jalannya pemerintahan kelurahan, merupakan jaminan adanya partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang ada di kelurahan (Suwandono, 2000). 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.

Problem nyata yang dihadapi adalah ternyata mekanisme partisipasi yang ada tidak cukup memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang semu, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan itu tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment*. Yang dominan justru *government need assessment*. Artinya, masyarakat 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.

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.

Seperti halnya perencanaan, prosedur penganggaran sangat tergantung pada sistem politik, sosial dan tata pemerintahan suatu negara. Dalam konteks itu, setidaknya terdapat empat tipe praktik penganggaran yang menandakan adanya empat paradigma perencanaan yang berbeda. *Pertama*, Prosedur penganggaran menekankan pada peran pemerintah dalam melakukan proses siklikal dari awal sampai akhir melalui suatu mekanisme kenegaraan. *Kedua*, Prosedur

penganggaran yang menekankan pada peran masyarakat melalui mekanisme kesepakatan sosial dan mekanisme pasar. *Ketiga*, Prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para ahli pengelolaan sumber daya. *Keempat*, Prosedur penganggaran yang menekankan pada peran para aktivis sebagai pengorganisasi masyarakat dan pengontrol pemerintah.

METODE PENELITIAN

Jenis dan Paradigma Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan setting alamiah yang bertujuan menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Moleong (2005: 5) memaparkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretif. Paradigma interpretif lebih menekankan pada makna atau interpretasi seseorang terhadap sebuah simbol. Tujuan penelitian dalam paradigma ini adalah memaknai (*to interpret* atau *to understand*, bukan *to explain* dan *to predict*) sebagaimana yang terdapat dalam paradigma *positivisme*. Seperti penjelasan Thomas Schwandt, yang dikutip Crotty, "*interpretivisme* dianggap bereaksi kepada usaha untuk mengembangkan sebuah ilmu alam dari yang sosial. Menurut Burel dan Morgan (1993) Paradigma Interpretatif mempunyai pendirian yang sama dengan kaum fungsionalis tetapi lebih subjektif. Memahami kenyataan sosial apa adanya, kesadaran terlibat, kenyataan sosial dibentuk oleh kesadaran dan tindakan seseorang mencari makna dibalik sesuatu. Para penganut paradigma interpretif lebih menekankan aspek partisipan daripada aspek pengamat. Tetapi penganut paradigma ini tetap menekankan pada aspek regularitas karena adanya asumsi bahwa masyarakat merupakan suatu entitas yang bersatu dan teratur.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah fenomenologi. Pendekatan fenomenologi bertujuan memahami respon atas keberadaan manusia/masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006). Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup, tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moleong, 2005: 18). Maka fenomenologi menurut Husserl ialah cara pendekatan untuk memperoleh pengetahuan tentang sesuatu (objek) sebagaimana tampilnya dan menjadi pengalaman kesadaran kita. Metode yang digunakan dalam pendekatan fenomenologi terdiri atas tahap intuisi, analisis serta deskripsi dan yang hasil keseluruhannya berupa deskripsi fenomenologis.

Ada dua pendekatan dalam penelitian fenomenologi yaitu fenomenologi hermeneutik dan empiris, fenomenologi transendental atau psikologi (Van Manen, 1990 dalam Creswell, 2007). Pandangan Hermeneutiks berkaitan dengan menginteprestasikan dan memahami hasil pemikiran manusia yang memberikan ciri pada dunia sosial dan kultural. Sedangkan Pandangan Fenomenologi Transendental banyak mendapatkan kontribusi dari Husserl dimana pada penelitian-penelitian awalnya, menyatakan bahwa sains sangat ditentukan oleh karakter intensionalitas. Husserl mencoba untuk meneliti dengan menggunakan analisis kesadaran dimana dia mengesampingkan realita dan mencoba menembus berbagai tingkatan fenomena atau bisa dikatakan bahwa dia mencoba untuk mengaplikasikan fenomenologi. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan hermeneutik dan empiris.

Situs, Informan dan Pengumpulan data

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Malang dan beberapa organisasi yang terkait

dengan proses penyusunan APBD. Obyek analisis pada penelitian ini partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009 yang di dalamnya terjadi interaksi antara individu dan struktur. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah para aparatur pemerintah dan tokoh masyarakat yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses penyusunan APBD. Identitas informan yang digunakan hanya inisial untuk menggantikan nama informan yang sebenarnya.

Pengumpulan data dilakukan selama 8 (delapan) bulan mulai bulan Januari sampai dengan Agustus 2009 berdasarkan pengamatan berpartisipasi, wawancara mendalam dengan para informan, Focus Group Discussion (FGD) dan dokumentasi. Pengamatan berpartisipasi dilakukan dengan cara keterlibatan peneliti di dalam proses penyusunan anggaran selama rentang waktu kurang lebih delapan bulan. Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur dan informal dalam berbagai situasi. Dokumentasi digunakan untuk mengungkap realitas sosial yang terjadi yang terdapat dalam suatu dokumen.

Teknik Analisis

Pada penelitian kualitatif, proses analisis data dapat dilakukan oleh peneliti pada saat maupun setelah pengumpulan data. Teknik analisis yang digunakan pada penelitian ini mengacu kepada Sanders (1982). Sanders (1982) dalam Rahayu *et al.* (2007) membagi empat tahap analisis data dalam penelitian fenomenologi, yaitu: (1). Deskripsi fenomena, (2). Identifikasi tema-tema, (3). Mengembangkan *noetic/noematic correlates* dan (4). Abstraksi intisari atau universals dari *noetic/noematic correlates*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti dan keterlibatan langsung dalam forum-forum perencanaan penganggaran daerah selama kurang lebih 8 bulan pengamatan (Januari-Agustus 2009) dan hasil wawancara mendalam dengan informan dapat di simpulkan bahwa fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Malang adalah secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004.

Berkaitan dengan implementasi partisipasi masyarakat 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. Partisipasi semu yang demikianlah menjadi fenomena menarik yang perlu di kaji lebih mendalam untuk dilihat seberapa efisien dan efektif dalam proses penganggaran daerah. Selain itu terdapat masih terdapat fenomena partisipasi menarik dalam proses penyusunan APBD (yang berbeda) terungkap ketika peneliti melakukan wawancara mendalam dengan beberapa informan terpilih. Informan dari pihak eksekutif yang berhasil di wawancarai diantaranya Walikota, Bappeda, BPMKB, Camat dan Lurah. Sementara sebagai penyeimbang informasi peneliti juga melakukan wawancara dengan masyarakat dan LPMK. Berikut adalah beberapa petikan wawancara dengan informan.

Fenomena partisipasi dalam proses penyusunan APBD yang secara normatif terlaksana sesuai dengan mekanisme dan peraturan pemerintah sebagaimana dinyatakan oleh Asisten I Pemerintah Kota Malang;

“Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD dapat melalui mekanisme yang di lakukan oleh eksekutif maupun legislatif. Di legislatif melalui jaring aspirasi masyarakat, silahkan saudara konfirmasi dengan anggota DPRD. Sedangkan saya akan

menjelaskan mekanisme musrenbang dari eksekutif saja. Memang... mekanisme Musrenbang mulai dari tingkat kelurahan sampai kota itu dilaksanakan, dan saya tidak memungkiri kalau pelaksanaannya masih kurang efektif... sehingga menyebabkan usulan masyarakat tidak semuanya sesuai dan di danai lewat APBD. Kalau berbicara prosentase... mungkin hanya 25-40% usulan yang didanai lewat Musrenbang. Karena proses selanjutnya dalam tahapan penyusunan APBD adalah hearing antara eksekutif dan legislatif untuk menentukan strategi dan prioritas, disini masyarakat tidak dapat secara langsung terlibat, namun di wakikan oleh DPRD sebagai wakil rakyat. Disinilah biasanya proses politik cenderung mendominasi dalam penyusunan APBD. Oleh karena itu... untuk mengatasi banyaknya usulan masyarakat yang belum di danai lewat APBD maka Walikota telah mengucurkan berbagai dana... salah satunya yang paling ramai sekarang di bicarakan adalah Dana Hibah (Blok Grant) untuk masing-masing LPMK sebesar RP. 500 juta tiap kelurahan. Sepengetahuan saya..ini satu2nya di Indonesia. Kami berharap dengan banyaknya dana yang di kucurkan oleh Pemkot akan meningkatkan partisipasi dalam pembangunan. (WS. pada tanggal 21-08-2009)

Sementara itu pernyataan Bappeda yang di wakili oleh Kepala Bidang Data dan Penelitian sebagai badan yang mengkoordinir pelaksanaan Musrenbang menyatakan bahwa;

“Musrenbang dimulai dari surat perintah dari Bappeda untuk melakukan Musrenbang di tingkat kelurahan yang di fasilitasi oleh lurah dan LPMK sebagai pelaksana. Musrenbangel, Kec dan Kota sudah berjalan sesuai dengan aturan main. Musrenbang Kelurahan yang mengusulkan program di masing-masing kelurahan kemudian di bawa di tingkat kecamatan untuk di buat strategi dan prioritas dan baru di bawa ke Musrenbang tingkat Kota. Yang jadi masalah adalah ketika proses Musrenbang selesai, maka tahapan berikutnya adalah hearing antara eksekutif dan legislatif. Disinilah, program-program yang diusulkan oleh masyarakat tidak ada yang mengawal lagi sehingga sangat di mungkinkan usulan dari masyarakat terhapus, karena dalam tahapan itu proses politik cenderung mendominasi...” (MS. Tanggal 11-08-2009).

Kenyataan ini menjadi paradok dan terbalik dengan pernyataan eksekutif yang cenderung normatif dan berlindung dibalik peraturan perundang-undangan dimana legeslatif menyampaikan bahwa proses penyusunan APBD merupakan proses politik, sebagaimana disampaikan oleh anggota DPRD dari Partai Golkar yang menyatakan bahwa:

“Secara tegas saya menyampaikan bahwa proses penyusunan APBD di Kota Malang di dominasi oleh politik. Mengapa? Karena kami orang politik, anda juga tahu kalau walikotanya juga orang politik, jadi kalau ada yang mengatakan bukan persoalan politik itu munafik menurut saya. Yang menjadi persoalan adalah proses politiknya seperti apa? Kalau anda tadi mengatakan partisipasi masyarakat lewat Musrenbang sudah di danai oleh APBD sekitar 25-40% itu memang yang terjadi, dan menurut saya di Kota Malang sudah cukup bagus. Karena dari anggaran yang ada kami juga harus menyusun strategi dan prioritas baik usulan masyarakat, SKPD maupun dari dewan. Ketika saya mempunyai dana yang akan kami kucurkan kepada masyarakat, saya pasti akan mendahulukan siapa yang memilih saya (konstituen). Saya tidak mungkin memberi dana kepada orang yang tidak memilih saya... itulah salah satu contoh bahwa APBD di dominasi oleh proses politik. Contoh lain... kalau ada dua program yang sama2 menjadi prioritas, mana yang akan di dahulukan... yang pasti yang sudah di rekomendasi oleh

dewan...dan masih banyak bargaining politik yang lain...” (BS. tanggal 21-08-2009)

Sekalipun demikian sesungguhnya proses penyusunan APBD tidak hanya sekedar proses politik yang mendominasi, sebagian anggota legeslatif lebih mengutamakan kepentingan rakyat dari pada kepentingan kelompok maupun partai pernyataan pendapat yang hampir sama tentang ketidaksetujuannya antara lain:

“Terus terang kami tidak sepakat kalau proses penyusunan APBD di dominasi oleh persoalan politik, kalau anda mengatakan ada proses politik, itu Ok saja tetapi tidak mendominasi, masih wajar-wajar saja lah. Kami sebagai wakil rakyat berupaya keras mengawal usulan masyarakat baik yang melalui Musrenbang maupun jaring aspirasi masyarakat. Tidak benar kalau usulan rakyat pasti di danai kalau sudah di rekom oleh DPRD...yang benar adalah kalau usulan itu menjadi prioritas untuk didanai...maka jika ada dua program yang sama...maka yang bisanya menang atau di dahulukan pasti yang sudah di rekom....nah mungkin itulah salah satu proses politik yang ada. (ST tanggal 21-08-2009). Tetapi jika usulan yang di rekom tidak menjadi prioritas maka siapapun yang memberi rekom meskipun ketua DPRD tidak mungkin akan di danai. Kalau berkaitan dengan besarnya usulan masyarakat yang telah di danai lewat APBD, menurut saya berkisar antara 40-50%, dan itu sudah bagus...coba bandingkan dengan Kota/Kabupaten lain...” (BW. tanggal 21-08-2009)

Berhasil dan tidaknya usulan program yang merupakan hasil dari pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada proses pengawalan mulai dari musrenbang kelurahan, tingkat kecamatan sampai pada musrenbang tingkat Kota. Sebagaimana yang dinyatakan oleh camat-camat di lingkup Pemerintah Kota Malang bahwa;

“Saya sepakat bahwa mekanisme musrenbang sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD itu ada (secara formalitas) karena ada UU yang mengaturnya. Dalam implementasinya ada kelemahan ya wajar-wajar saja lah.... Salah satu kelemahan dalam Musrenbang adalah terkait dengan siapa saja yang terlibat...Kalau saudara sebagai pelaksana pasti akan memilih yang lebih kenal dulu kan dari pada yang belum? Artinya... program usulan masyarakat dalam proses Musrenbang memang ada dugaan di utamakan bagi yang dekat dengan pelaksana.... yang pentingkan SPJ sesuai aturan. Nah..peran kita dari pihak birokrat untuk meminimalisir terjadinya kecurangan atau penyalahgunaan wewenang dengan cara melakukan monitoring kepada RT/RW... dan kami terus melakukan sosialisasi kepada masyarakat bahwa siapapun dapat mengusulkan program melalui mekanisme yang ada... begitu bu..” (IB. Tanggal 12-08-2009)

“Proses Musrenbang sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD berdasarkan mekanisme yang ada di mulai dari surat permintaan Bappeda untuk melakukan Musrenbang di tingkat Kelurahan yang di fasilitasi oleh Lurah. Hasil Musrenbangkel kemudian disusun strategi dan prioritas tiap-tiap kelurahan untuk di ajukan di Musrenbangkec dan selanjutnya dari tiap-tiap kecamatan juga menyusun strategi prioritas yang akan di bawa pada Musrenbangkot. Kemudian tahapan selanjutnya dalam proses penyusunan APBD adalah diserahkan oleh Tim anggaran eksekutif dan Panitia Anggaran Legislatif. Ibu (peneliti) pastikan tahu..karena ibu juga terlibat di dalamnya....” (S. Tanggal 19-8-2009)”

“Mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD sudah di atur oleh Undang-Undang. Kita di lapangan hanya melaksanakan sesuai aturan. Kalaupun di lapangan ada kendala itu wajar-wajar saja bu... Saya rasa hampir di semua Kota/Kab mengalami kendala yang sama bu. Nah... untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan kami dari Kecamatan selalu melakukan monitoring dan evaluasi ke kelurahan dan ke masyarakat... Disamping itu kita selalu koordinasi dengan lembaga masyarakat lain seperti BKM, sehingga dapat melakukan pengawasan secara bersama..” (K. Tanggal 19-8-2009)

Di tingkat kelurahan, peneliti juga melakukan wawancara dengan 10 (sepuluh) Lurah (Seklur) di Kota Malang dari 57 Lurah yang kami acak secara random. Hasil secara umum, hampir seluruh informan dari kelurahan menjawab secara normatif terkait dengan mekanisme Musrenbang Kelurahan yang di laksanakan sebagai bagian dari proses penyusunan APBD di tingkat kelurahan. Beberapa catatan terkait dengan hasil wawancara dengan responden sebagai berikut:

“Gambaran kegiatan musrenbangkel di hampir semua kelurahan dilaksanakan bulan Januari-Februari dan secara proses kegiatan ini di laksanakan oleh LPMK dan fasilitasi oleh kelurahan biasanya dilaksanakan di balai pertemuan kelurahan. Adapun yang hadir pada waktu pertemuan itu adalah RT/RW, Karang Taruna, Tokoh Masyarakat, LPMK, BKM, dan Unsur Kecamatan. Agenda musrenbangkel adalah melakukan pembahasan tentang prioritas usulan oleh masing-masing RT/RW. Prioritas yang disepakati selanjutnya akan ditetapkan menjadi hasil musrenbangkel yang nantinya akan dibawa ke tingkat kecamatan (musrenbangcam). Selain menetapkan prioritas, juga menetapkan delegasi yang akan menghadiri kegiatan musrenbangcam yaitu ketua LPMK, Kasi PMK, BKM, PKK, dan perwakilan masyarakat. Kegiatan musrenbang di kelompokkan menjadi tiga bagian yaitu fisik, ekonomi dan sosil budaya. Adapun kendala atau hal-hal yang perlu ditingkatkan dalam proses musrenbangkel adalah secara umum: 1. Masyarakat harus diberikan pemahaman tentang musrenbangkel sehingga tidak salah dalam mengartikan musrenbangkel. 2. Swadaya masyarakat harus ditingkatkan sebab selama ini swadaya masing kurang dan cenderung bergantung pada anggaran pemerintah yang jelas-jelas terbatas. 3. Masyarakat masih banyak yang acuh tak acuh terhadap persoalan masyarakat di tingkat kelurahan. Meskipun demikian, responden mengatakan bahwa kegiatan musrenbangkel banyak manfaatnya bagi masyarakat kelurahan seperti rasa kebersamaan masyarakat tercipta, didapatnya informasi tentang kebutuhan masyarakat dan terealisasinya proyek-proyek fisik yang tentunya sangat berguna untuk masyarakat seperti perbaikan jalan, gorong-gorong dll, sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat dalam proses perencanaan pembanguna”

Kondisi yang di perlukan dalam Perencanaan Dan Penganggaran Di Kota Malang serta Proses Musrenbang dalam penyusunan APBD berdasarkan hasil pengamatan, interaksi peneliti dan *Focus Group Discussion* (FGD) pada tanggal 16 Juli 2009 dan 24 Juli 2009 dapat di lihat dalam tabel 1 dan tabel 2.

Tabel 1 : Kondisi Yang Diperlukan Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Di Kota Malang

Isu	Kondisi Perlu
-----	---------------

Informasi perencanaan dan penganggaran	- Harus ada informasi yang memadai mengenai prioritas dan perkiraan alokasi anggaran untuk pembangunan pada tahun perencanaan. Informasi ini merupakan saringan bagi usulan kegiatan yang diajukan pada tingkat perencanaan partisipatif (Musrenbang Kelurahan, Kecamatan, Daerah)
Komitmen Pejabat	- Harus ada diskusi yang mendalam dan verifikasi antara masyarakat (yang mengajukan usulan) dan orang-orang yang memiliki kompetensi dalam bidang yang bersangkutan
Metode konversi	- Harus ada format dan sistem informasi yang baik mengenai proses konversi usulan dari wilayah ke sektor untuk menjamin kelancaran proses perencanaan berikutnya dan meningkatkan akuntabilitas perencanaan partisipatif. - Proses pendokumentasian perencanaan dan penganggaran kalau bisa dilakukan secara digital dan tidak menyebabkan terjadinya interpretasi yang berbeda antar para pelaku.
Format yang digunakan	-
Alur proses perencanaan dan penganggaran	- Harus ada hubungan yang langsung antara proses perencanaan partisipatif dan proses penganggaran.
Waktu	- Urut-urutan penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran harus konsisten
Representasi dan kontrol masyarakat	- Partisipan yang mengikuti perencanaan partisipatif bukan hanya representasi wilayah tetapi juga representasi kelompok fungsional (kelompok pengusaha (UMKM), PT dan NGO). - Masyarakat harus terlibat dalam proses penganggaran
Kapasitas	- Fasilitator harus mampu membedakan program yang relevan untuk diajukan ke tingkat kota

Sumber: Data Diolah dari *Focused Group Discussion* Tentang Partisipasi masyarakat dalam Proses Penyusunan APBD di Malang Tanggal, 16 Juli 2009

Tabel 2: Proses Musrenbang dalam Penyusunan APBD

Kegiatan	Waktu	Sub-Kegiatan	Sumber Informasi	Stakeholder
Musren-bang Kelurahan	Januari	<ul style="list-style-type: none"> - Mereveiw usulan kegiatan tahun sebelumnya yang dilaksanakan dan yang tidak dilaksanakan - Sosialisasi dan umpan balik terhadap RAPBD tahun bersangkutan (Draft AKU) di kelurahan bersangkutan - Menyusun rencana kegiatan yang didanai secara swadaya/melalui <i>Block Grand</i> - Menyusun rencana kegiatan yang diajukan untuk didanai oleh APBD Kabupaten - Memilih delegasi kelurahan yang akan dikirim ke forum Musrenbangkec. 	<ul style="list-style-type: none"> - RAPBD - Daftar masalah dan potensi Kelurahan - Daftar Prioritas Kegiatan yang akan dilaksana-kan sendiri oleh Kelurahan - Daftar prioritas Kegiatan yang akan diusulkan ke Kecamatan, - Daftar nama anggota delegasi yang akan memba-has hasil Musrenbang Kelurahan pada forum Musrenbang Kecamatan 	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat Kelurahan - Lurah dan Aparat Kelurahan - Kelompok-kelompok fungsional yang ada di Kelurahan - Petugas dari Kecamatan/ Dinas/Bappeko

Musren-bang Kecamatan	Februari	<ul style="list-style-type: none"> - Mereveiw usulan kegiatan tahun sebelumnya yang dilaksanakan dan yang tidak dilaksanakan - Sosialisasi dan umpan balik terhadap RAPBD tahun bersangkutan di kecamatan bersangkutan - Mengkompilasi dan membahas program-program yang diajukan oleh Kelurahan - Membahas program-program sektor yang akan dilaksanakan di kecamatan - Menyusun rencana kegiatan skala kecamatan yang akan diajukan untuk didanai oleh APBD Kabupaten - Memilih delegasi kecamatan yang akan dikirim dalam forum sektoral dan dalam pembahasan AKU 	<ul style="list-style-type: none"> - RAPBD - Daftar usulan kegiatan dari Kelurahan - Daftar masalah dan potensi kecamatan - Daftar usulan tahun lalu - Daftar kegiatan prioritas yang diusulkan untuk dilaksa-nakan tahun anggaran di kecamatan. - Daftar Kegiat-tan tersebut diklasifikasikan sesuai SKPD dan atau gabungan SKPD yang membidangi, - Daftar nama delegasi Kecamatan yang ditunjuk untuk mewakili Kecamatan masing-masing di Forum SKPD dan Musrenbang Kota. 	<ul style="list-style-type: none"> - Delegasi yang dipilih mewakili Kelurahan - Kelompok fungsional skala kecamatan - Petugas dari Kecamatan/ Dinas/Bappeko
-----------------------	----------	--	--	--

Forum-Forum Sektoral	Februari – Maret	<ul style="list-style-type: none"> - Sosialisasi dan umpan balik terhadap RAPBD tahun bersangkutan untuk sektor bersangkutan - Mereview program dinas/SKPD tahun yang lalu - Mereview rencana strategis dinas/SKPD untuk tahun bersangkutan - Membahas tolok ukur kinerja sektor/SKPD untuk tahun yang bersangkutan - Membahas usulan program dari Musrenbangkec dan forum warga untuk sektor bersangkutan - Memasukan/tidak memasukan/ menambah usulan program Musrenbangkec dan forum warga untuk sektor bersangkutan - Membahas dan menetapkan program sektor skala kota - Menetapkan perkiraan anggaran untuk program sektor baik dalam skala kelurahan, skala kecamatan, maupun skala kota - Menetapkan usulan program berikut biayanya yang akan diajukan untuk didanai oleh APBD, DAK, atau Dana Dekonsentrasi - Memilih delegasi sektor (dari unsur non-pemerintah/LSM/PT dll.) yang akan dikirim melakukan pembasanan danal Musrenbang Kota 	<ul style="list-style-type: none"> - RAPBD - Hasil Musrenbangkec - Renstra Sektor - Hasil Masukan dari forum Warga 	<ul style="list-style-type: none"> - Delegasi yang dipilih mewakili kecamatan - Kelompok fungsional (Ormas/ LSM/ PT dll.) yang memiliki fokus pada sektor bersangkutan - Petugas dari Kecamatan/ Dinas/Bappeko
----------------------	------------------	--	--	---

Musren-bang Kota	Maret	<ul style="list-style-type: none"> - Mereveiw usulan kegiatan tahun sebelumnya yang dilaksanakan dan yang tidak dilaksanakan - Sosialisasi dan umpan balik terhadap RAPBD tahun bersangkutan di tingkat Kota - Mengkompilasi dan membahas program-program yang diajukan oleh Kecamatan, Sektoral dan forum warga - Membahas program-program sektoral yang akan dilaksanakan oleh masing-masing SKPD - Menyusun rencana kegiatan SKPD yang akan diajukan untuk didanai oleh APBD - Memilih delegasi dari kecamatan dan kelompok fungsional (Ormas/LSM/PT dll.) yang akan dikirim dalam pembahasan KUA APBD 	<ul style="list-style-type: none"> - RAPBD - Daftar usulan kegiatan prioritas kecamatan dari Kelurahan - Daftar usulan tahun lalu - Daftar kegiatan prioritas yang diusulkan untuk dilaksanakan tahun anggaran di kelurahan dan kecamatan - Daftar prioritas yang diusulkan forum warga dalam forum SKPD. - Daftar Kegiatan tersebut diklasifikasikan sesuai SKPD dan atau gabungan SKPD yang membidangi, - Daftar nama delegasi dari Kecamatan yang ditunjuk untuk mewakili Kecamatan dan kelompok fungsional (Ormas/LSM/PT dll.) masing-masing di untuk pembahasan KUA APBD. 	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat yang mewakili kelompok kecamatan dan sektoral - Kelompok fungsional (Ormas/LSM/ PT dll.) - Kepala Dinas/Badan/ Kantor/ - Bappeko
KUA APBD	April-Mei	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinasi antar sektor/ dinas/ badan untuk membahas RAPBD tahun bersangkutan (Draft KUA) berdasarkan masukan dari usulan Musrenbangkec dan forum-forum sektoral (sektor). - Menetapkan tolok ukur kinerja untuk tiap sektor/dinas. - Membahas koordinasi antar sektor - Menetapkan program skala kecamatan dan skala kota yang akan dilaksanakan sektor untuk memenuhi kinerja yang telah ditetapkan - Menetapkan perkiraan total anggaran yang dibutuhkan (dibagi berdasarkan sektor dan kecamatan dan kelurahan) - Menetapkan KUA APBD yang akan diajukan ke DPRD 	<ul style="list-style-type: none"> - RAPBD - Hasil Forum-forum sektoral 	<ul style="list-style-type: none"> - DPRD - Delegasi Masyarakat yang mewakili kelompok kecamatan dan sektoral - Kelompok fungsional (Ormas/LSM/ PT dll.) Kepala Dinas/Badan/ Kantor

Strategi dan Prioritas, Plafon	Juni	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinasi antar sektor/ dinas/ badan untuk membahas KUA yang telah ditetapkan oleh DPRD - Membahas perkiraan kemampuan daerah dalam mendanai kegiatan sesuai dengan tolok ukur kinerja yang telah ditetapkan - Membahas dan menetapkan strategi dan prioritas pendanaan program baik spatial maupun sektoral - Membahas dan menetapkan plafon anggaran kelurahan, kecamatan dan sektoral - Membahas dan menetapkan strategi, prioritas, dan plafon anggaran di dalam sektor bersangkutan 	<ul style="list-style-type: none"> - KUA - RAPBD /Renstra 	<ul style="list-style-type: none"> - DPRD - Delegasi Delegasi Masyarakat yang mewakili kelompok kecamatan dan sektoral - Kelompok fungsional (Ormas/LSM/ PT dll.) Kepala Dinas/Badan/ Kantor
RASK	Juli – Agustus	<ul style="list-style-type: none"> - Membahas perincian anggaran untuk mendanai kegiatan sektor bersangkutan - Sektor mendiskusikan kembali usulan dengan delegasi sektoral/desa bila ada usulan yang harus dirubah karena keterbatasan anggaran - Menyepakati porgram sektor berikut anggaran biayanya 	<ul style="list-style-type: none"> - KUA - Strategi, Prioritas, dan Plafon Anggaran 	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Dinas/Badan/ Kantor - Kecamatan - Kelurahan - Panggar - Timgar
RAPBD	September – Oktober	<ul style="list-style-type: none"> - Kompilasi RASK yang telah disetujui - Mengkonversi RASK menjadi dokumen RAPBD - Konsultasi dengan Panggar Legislatif untuk pembahasan RAPBD di forum legislatif - Mengkonsultasikan perubahan RASK bila Panggar Legislatif mengusulkan perubahan RAPBD - Mengumumkan jadwal pembahasan RAPBD kepada Dinas/Badan/ Kantor, Delegasi Kelurahan/Sektoral, dan PT/LSM yang disepakati oleh delegasi kelurahan, sektoral, dan pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> - KUA - Strategi, Prioritas, dan Plafon RASK Sektor - Perkiraan Pendapatan Daerah - Tupoksi Dinas - Satuan Anggaran Biaya 	<ul style="list-style-type: none"> - Panggar - Timgar - Dinas/Badan/Kantor

APBD	November – Desember	<ul style="list-style-type: none"> - Pengumuman jadwal pembahasan RAPBD kepada Dinas/Badan/ Kantor, Delegasi Spatial/ Sektoral, dan PT/LSM yang disepakati oleh delegasi Kelurahan, sektoral, dan pemerintah - Undangan kepada Delegasi Spatial/ Sektoral, dan PT/LSM yang disepakati oleh delegasi desa, sektoral, dan pemerintah untuk menyaksikan pembahasan RAPBD - Pembahasan dan pengesahan APBD 	- RAPBD	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah - DPRD
DASK	Desember	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentasi APBD dalam sektor 	- APBD	- Dinas/Badan/ Kantor
Rencana Implementasi & SOP	Januari	<ul style="list-style-type: none"> - Pengumuman program yang akan didanai oleh APBD kepada forum sektoral, forum spatial, dan kelurahan. Program yang diumumkan meliputi program spatial dan sektoral - Pengumuman program yang akan dilakukan oleh pihak ketiga (Perusahaan, LSM, atau organisasi komunitas) secara terbuka. - Pengumuman mekanisme tender bagi program yang akan dilaksanakan dengan melalui tender - Pengumuman mengenai mekanisme pengaduan keluhan terhadap program-program yang dilaksanakan 	- APBD & DASK	- Badan Perencanaan/ Penganggaran
Monev	September - Desember	<ul style="list-style-type: none"> - Survey kepuasan masyarakat terhadap program-program yang dilaksanakan - Evaluasi program-program yang telah dilaksanakan 	<ul style="list-style-type: none"> - Indikator kinerja - APBD & DASK - Data primer 	<ul style="list-style-type: none"> - Badan Perencanaan/ Penganggaran

Sumber : Hasil *Focused Group Discussion* 24 Juli 2009

Gambaran fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD seperti yang disampaikan oleh informan dari pemerintah, sedikit berbeda dengan apa yang disampaikan oleh masyarakat dan LPMK. Berikut ini adalah beberapa hasil wawancara terkait dengan pelaksanaan Musrenbang sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD yang dinilai masih kurang efektif.

Rendahnya sosialisasi kepada masyarakat menjadikan hanya masyarakat tertentu yang dapat mengakses informasi dan ikut serta mengusulkan program pembangunan (biasanya yang dekat dengan pejabat dan pengurus LPMK). Hal ini di sampaikan oleh salah satu warga masyarakat di Kelurahan Polowijen menyatakan bahwa:

“Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD itu hanya semu...gak ada partisipasi yang real... karena faktanya yang terlibat hanya masyarakat tertentu yang dekat dengan pejabat LPMK dan Kelurahan. Banyak masyarakat yang tidak dilibatkan dalam proses Musrenbang padahal dana yang di kucurkan oleh pemerintah sangat banyak, tetapi larinya tidak jelas banyak yang tidak tepat sasaran... perlu di evaluasi lebih lanjut”(AS. 16/7/2009)

Pendapat bahwa fenomena partisipasi masyarakat masih semu (antara ada dan tiada) juga di sampaikan oleh Ketua Forum Komunikasi Anggota LPMK yang juga sebagai Ketua LPMK di Kelurahan Pandanwangi sebagai berikut:

“Saya disini berbicara sebagai Ketua FKA Kec Blimbing yang insya Allah mengetahui kondisi tiap-tiap LPMK di masing-masing kelurahan. Memang ada beberapa kelurahan yang tidak melakukan mekanisme musrenbang secara benar sesuai aturan (25%). Jadi mereka mengusulkan program-program yang lebih mengutamakan kepentingan kelompoknya daripada kepentingan masyarakat. Mereka kan juga masyarakat jadi ya... wajar saja. Yang menjadi masalah adalah ketika mekanisme musrenbang di tingkatan kota selesai, maka tahapan untuk mengawal program yang diusulkan oleh tiap kecamatan putus karena masyarakat tidak ada lagi monitoring. Mekanisme selanjutnya dilakukan hearing antara eksekutif dan legislatif dimana nuansa politik juga mendominasi. Disinilah saya katanya bahwa partisipasi masyarakat merupakan fenomena yang semu, artinya memang secara formal ada di lapangan, tetapi setelah tingkatan yang lebih tinggi yaitu di kota, usulan masyarakat menjadi lagi penting karena ada kepentingan politik disana....” (MW. 19/8/2009).

Berbeda dengan yang disampaikan oleh Salah seorang Tokoh Masyarakat di Kelurahan Blimbing yang pernah terlibat dalam proses Musrenbang mulai tingkat Kelurahan sampai Kota.

“Memang setiap kelurahan mempunyai pola sendiri-sendiri dalam melakukan proses Musrenbang walaupun sudah ada ketentuan dari pemerintah. Ada yang langsung membagikan program berdasarkan Jumlah RW ada juga yang membagi berdasarkan prioritas. Kebetulan di Kelurahan kami, proses musrenbang yang di lakukan berjalan efektif, semua usulan dari RT/RW di rekap sampai tingkat kelurahan dan di buat daftar startegi dan prioritas, sehingga jika dana yang ada tidak memenuhi maka akan di pilih program yang paling di butuhkan dan mendesak”. Demikian pula yang terjadi di tingkat Kecamatan dan Kota karena saya pernah mengikuti Musrenbang sampai tingkat Kota. Sehingga secara umum partisipasi masyarakat sudah cukup efektif.” (BS. 12/8/2009)

Senada dengan yang disampaikan BS, salah satu Ketua LPMK Kelurahan Arjosari menyampaikan hal sebagai berikut:

“Di kelurahan kami, pelaksanaan Musrenbang 2009 sudah efektif dan mengalami kemajuan di banding dengan pelaksanaan Musrenbang tahun sebelumnya. Saya sebagai ketua LPMK benar-benar turun kebawah ke RT/RW untuk melakukan Pra Musrenbang apakah betul program yang diusulkan adalah benar usulan masyarakat...dan faktanya memang benar. Kalau tahun sebelumnya musrenbang di fasilitasi oleh Lurah yang menyebabkan banyak program titipan, sekarang sudah tidak terjadi lagi karena langsung di fasilitasi oleh LPMK. Memang ada sedikit kendala terkait dengan penentuan prioritas,

masing-masing RW tentunya menginginkan programnya di dahulukan....Nah untuk menyikapi hal itu kami selalu melakukan koordinasi antara RW dan juga BKM, sehingga ada sinkronisasi antar program dan tidak ada program yang overlap...” (S. 19/8/2009)

Banyaknya dana hibah yang di kucurkan kepada masyarakat melalui lembaga BKM dan LPMK dimungkinkan terjadinya *over laping* program di masyarakat. Oleh karena itu diperlukan sinkronisasi antara kedua lembaga tersebut. Beberapa hal yang telah di lakukan oleh Forum Komunikasi Anggota (FKA) BKM dan FKA LPMK diantaranya selalu melakukan koordinasi agar program yang di buat selalu sinkron dan tidak over lap. Selain itu hampir di semua LPMK di Kota Malang anggotanya adalah anggota BKM dengan jumlah sekitar 30-40%. Hal ini di ungkapkan oleh ketua FKA LPMK dan Ketua FKA BKM sebagai berikut:

“Saya sebagai ketua FKA selalu melakukan koordinasi dengan FKA BKM minimal sebulan sekali untuk melakukan sinkronisasi program-program yang telah didanai oleh BKM maupun LPMK sehingga tidak terjadi overlapping program. Bahkan diantara kedua lembaga tersebut saling menunjang misalnya. Ketika ada salah satu RW yang melakukan pembangunan gorong-gorong dengan nilai Rp. 50 juta, sementara dana yang bisa disediakan oleh LPMK hanya Rp. 30 juta, maka sisa dana yang kurang akan di carikan lewat BKM dan swadaya masyarakat. Rata-rata besarnya swadaya masyarakat sekitar 10-20%, nah sisanya kita carikan di dana UPL BKM. (BS. 20/8/2009)

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan yang terlibat langsung dalam mekanisme Musrenbang dapat di tarik kesimpulan bahwa Pemerintah Kota Malang telah berupa keras untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses-proses pembangunan. Selain Musrenbang sebagai wujud mekanisme formal dalam mengusulkan program kepada pemerintah melalui eksekutif, Jaring aspirasi masyarakat (Asmara) melalui legislatif, Pemkot Malang juga telah memberikan dana stimulan kepada lembaga yang ada di kelurahan yaitu LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan) dan BKM (Badan Keswadayan Masyarakat). Besarnya dana yang dikucurkan oleh Pemkot melalui LPMK selalu mengalami kenaikan mulai dari Rp 20 juta di tahun 2004 sampai Rp. 500 juta di tahun 2009 di tiap-tiap kelurahan. Bahkan dana hibah ini rencananya akan dinaikkan hingga Rp 1 M kalau pelaksanaan di lapangan efektif dan benar-benar menyentuh kebutuhan masyarakat. Sementara melalui BKM, pada tahun 2004 Pemkot Malang juga telah mengucurkan dana yang besar rata-rata Rp. 200 juta tiap kelurahan. Pada tahun ini akan ada penambahan dana melalui PNPM Mandiri yang besarnya tiap kelurahan Rp. 200 juta. Berikut beberapa pernyataan yang terkait dengan tingginya dana yang dikucurkan pemerintah.

Pernyataan Kepala BPMKB pada saat Lokakarya tentang PNPM Mandiri terkait dengan banyaknya kucuran dana dari pemerintah sebagai berikut”

“Tingginya dana yang dikucurkan oleh Pemerintah baik pusat maupun daerah, baik melalui LPMK maupun BKM diharapkan dana terserap baik oleh masyarakat. Kalau sebelumnya masyarakat yang mengusulkan program, dan kita eksekutif sebagai pelaksana, sekarang sudah tidak zamannya.... Masyarakat sekarang membuat perencanaan, melaksanakan dan melakukan monitoring serta evaluasi terhadap semua program. Kami dari Pemerintah berharap dengan meknisme partisipasi seperti ini..masyarakat yang lebih dapat menikmati program pembangunan karena yang tahu kebutuhannya adalah mereka sendiri.....kita dari pemkot monitor aja lah....”(DES. 13/8/2009)

Dalam pernyataan salah satu anggota DPRD terpilih dari Partai PKB ketika memberikan sambutan dalam acara Lokakarya PNPM Mandiri juga senada dengan yang disampaikan oleh Kepala BMPKB.

“Selain mekanisme partisipasi yang di lakukan oleh eksekutif, kami dari dewan juga sangat berharap masyarakat aktif untuk mengusulkan program melalui Jaring aspirasi yang di lakukan oleh dewan. Selain pemerintah memberikan banyak program mulai dana hibah, PNPM, Paket dan lain-lain..kami juga akan memberikan dana Jasmas kepada masyarakat. Harapannya adalah masyarakat benar-benar dapat merasakan manfaat dari apa yang telah kami berikan....sehingga tingkat partisipasi masyarakat akan semakin tinggi. Semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat akan semakin bagus....berarti tingkat Good Governance Tinggi” (S. 13/8/2009).

Analisis lebih mendalam terkait dengan fenomena partisipasi berdasarkan hasil pengamatan dan interaksi dengan berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan APBD di temukan hasil bahwa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang adalah terbagi menjadi dua bagian yaitu partisipasi dalam hal kebijakan dan partisipasi dalam hal proses perencanaan dan penganggaran daerah. Terkait dengan kebijakan penyusunan APBD belum adanya jaminan hukum berupa Peraturan Daerah (PERDA) yang memayungi partisipasi masyarakat proses penyusunan APBD dianggap sebagai kendala utama dalam pengembangan partisipasi masyarakat. Sementara terkait dengan proses perencanaan dan penganggaran melalui proses koordinasi antarinstansi pemerintah dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam suatu forum Musrenbang yang menjadi kendala utama adalah sosialisasi yang dianggap kurang sehingga proses partisipasi yang ada hanya di nikmati oleh beberapa masyarakat yang dekat dengan pejabat kelurahan maupun pejabat LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan) sebagai lembaga yang melakukan proses Musrenbang.

SIMPULAN, KETERBATASAN DAN IMPLIKASI

Berdasarkan hasil pembahasan dapat di simpulkan bahwa secara umum fenomena partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Malang adalah secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004. Berkaitan dengan implementasi partisipasi masyarakat 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.

Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD melalui mekanisme Musrenbangkel-Kota dan hasilnya kurang lebih berkisar 25-40% usulan masyarakat akan di danai oleh APBD. Pemkot Malang juga telah mengucurkan berbagai Dana Hibah (*Blok Grant*) melalui LPMK sebesar RP. 500 juta tiap kelurahan dan Dana Paket, PNPM, Jepes, melalui BKM.

Analisis lebih mendalam terkait dengan fenomena partisipasi berdasarkan hasil pengamatan dan interaksi dengan berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan APBD di temukan hasil bahwa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kota Malang adalah terbagi menjadi dua bagian yaitu partisipasi dalam hal kebijakan dan partisipasi dalam hal proses perencanaan dan penganggaran daerah.

Keterbatasan penelitian ini banyaknya informan yang kami wawancarai tetapi tidak semua

hasil wawancara kami sajikan karena keterbatasan halaman. Disamping itu karena peneliti terlibat langsung dalam proses dari Musrenbangkel sampai Musrenbangkec, sehingga subjektivitas tentang penarikan kesimpulan sangat mungkin terjadi. Selain itu, terdapat keterbatasan lainnya yang tidak disadari oleh peneliti.

Implikasi terkait dengan hasil penelitian ini adalah. 1. Bagi Pemkot Malang di harapkan meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat tentang berbagai program dan dana yang telah di kurcurkan sehingga tidak dinikmati masyarakat tertentu. 2. Bagi Masyarakat juga diharapkan pro aktif untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pengawasan. 3. Bagi Lembaga di Tingkat Kelurahan diharapkan melakukan koordinasi sehingga tidak terjadi overlapping program. 4. Bagi anggota DPRD dapat melakukan kontrol dan pengawasan atas program-program yang didanai oleh pemkot, 5. Bagi DPRD Terkait dengan kebijakan penyusunan APBD perlu diupayakan jaminan hukum berupa PERDA yang memayungi partisipasi masyarakat proses penyusunan APBD, dan terakhir 6. Bagi penelitian selanjutnya perlu di kaji lebih mendalam terkait dengan dominasi politik dalam proses penyusunan APBD, strategi peningkatan partisipasi dalam proses penyusunan APBD, dan bagaimana strategi penyusunan APBD yang berpihak pada masyarakat miskin.

REFERENSI

- Achmadi, A., Muslim, M., Rusmiyati, S., dan Wibisono, S. (2002). *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta. Hal. 74-75.
- Burrell, G. dan Morgan, G. (1993). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the sociology of corporate life*. USA: Ashgate Publishing Company.
- Creswell. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design*, Second Edition, New Delhi: SAGE Publication,
- Crotty, M. (1998). *Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*, Australia: Allen & Unwin, p. 66, 78-86
- Gordon, L.A., dan Sellers F.E. (1984). "Accounting and Budgeting Sistem: The Issue of Congruency". *Journal of Accounting and Public Policy*. 3. 259-292.
- Jonsson, S. (1982). Budgetary Behavior in Local Government-a Case Study over 3 years. *Accounting, Organizations and Society*. 7, 287-304
- Mardiasmo. (2002), *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Munawar. (2006). *Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Perilaku, Sikap dan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah di Kabupaten Kupang*. Tesis. Universitas Brawijaya. Malang.
- Moleong, L.J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Prasetyo, N.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
- Rahayu, S. Ludigdo, U., dan Affandy, D. (2007). Studi Fenomenologis Terhadap Proses Penyusunan APBD Bukti Empiris di SKPD Propinsi Jambi, Simposium Nasional

- Akuntansi (SNA) 10 Makasar, 26-28 Juli.
- Saladien (2006). *Rancangan Penelitian Kualitatif. Modul Metodologi Penelitian Kualitatif*, Disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Kualitatif Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya, 6-7 Desember
- 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.
- 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 Proceeding Simpium Riset Akuntansi Sektor Publik Ke II, Tanggal, Kerjasama Depdagri dengan Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik (FDASP)
- Suryani, S. (2004). *Penyusunan Anggaran Partisipatif Berbasis Kinerja dalam Mendukung Kesejahteraan Masyarakat Ditinjau dari Nilai-Nilai Budaya Sumba Timur*. Tesis-S2. Universitas Brawijaya.
- Suwondo, K. (2000). Demokratisasi di Pedesaan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Lokal: Suatu Kajian Sosio Politik, Makalah di sampaikan pada Forum "*Seminar Sehari Tentang Otonomi Pemerintahan Desa*" yang diselenggarakan oleh DPRD Kabupaten Semarang pada tanggal 28 Februari 2000 di Ungaran
- Wilcox, D. (1994). *The Guide of Effective Participation*, akses via internet www.patnership.org.uk
- 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

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

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.