

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Coping with Physical Environment: The Case Studies of Low-Income Housing in Jakarta Sri Astuti Indriyati.....	257–268
Membuka Diri Setengah Hati: Ruang Keterlibatan Warga dalam Penyusunan APBD Bowo Sugiarto	269–276
Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Diplomasi Indonesia dengan Tiga Negara ASEAN Peni Hanggarini & Retno Hendrowati	277–285
Konflik Etnis Samawa dengan Etnis Bali: Tinjauan Sosial Politik dan Upaya Resolusi Konflik Syarifuddin Iskandar Ardiansyah	286–292
Penanganan Keluhan Publik pada Birokrasi Dinas Perijinan Suryadi	293–303
Cerita Rakyat di Pulau Mandangin: Kajian Struktural Antropologi Claude Lévi Strauss Suhartono, Bambang Yulianto & Anas Ahmadi	304–311
Isu Ras dan Warna Kulit dalam Konstruksi Kecantikan Ideal Perempuan Ratih Puspa	312–323
Employees as the ‘Actor’ in Communicating the New Corporate Identity Nurul Ratna Sari	324–329
Karakter Maskulin Pemerintahan Bush Edi Dwi Riyanto	330–335

Membuka Diri Setengah Hati: Ruang Keterlibatan Warga dalam Penyusunan APBD

Bowo Sugiarto¹

Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Soedirman, Purwokerto

ABSTRACT

The seriousness of the government in changing itself to be more receptive to the aspiration of its people needed to be analysed. This paper focuses on the endowing of spaces of citizens' participation in the making of regional budget planning (APBD) policy. The policy making of APBD was chosen because it had a relation with resources allocation and represents the success parameter of local government works. In the perspective of democracy, the policy making of APBD should be done participatively. Did the process of APBD policy making in Sleman Regency in the year of 2006 enable the citizen to get involved widely and significantly? There were two villages chosen for sampels—the Sinduadi and Tegaltirto, and two subdistricts—the Mlati and Berbah. The results showed that the law and regulations had created spaces for citizen involvement in policy making process. However the involvement model arranged by SEB Meneg PPN and Mendagri 0295/M.PPN/I/2005, 050/166/SJ was confusing, so that it brought negative effect for the citizen involvement. Although the innovation of development planning at the local level could be a solution for giving the chance for citizen to participate, but it could be concluded that the central government did not seem to be serious in developing a clear and unequivocal planning model.

Key words: participation, citizen involvement, policy making process, regional budget planning (APBD)

Keseriusan negara dalam merubah dirinya untuk lebih reseptif terhadap suara-suara di luar dirinya masih perlu dikaji lebih dalam. Fokus tulisan ini adalah soal penciptaan ruang-ruang keterlibatan warga dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Partisipasi warga bukan hanya soal konsolidasi masyarakat sipil, tapi juga berkaitan dengan kesediaan negara untuk berbagi peran dengan warga. Dalam prakteknya, berbagi peran itu diwujudkan dengan penciptaan ruang-ruang partisipasi warga secara legal. Penciptaan ruang-ruang bagi partisipasi itu penting bukan hanya untuk menunjukkan komitmen negara, tapi juga demi keberlanjutan partisipasi tersebut.

Menurut Rinusu dan Mastuti (2003: 21), ada tiga hak warga terhadap APBD, yaitu hak untuk mendapatkan alokasi anggaran yang memadai sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat dan hak untuk terlibat dalam proses anggaran. Selain itu, ada juga hak untuk mengontrol APBD dalam rangka untuk memastikan sejauh mana alokasi anggaran berpihak pada kepentingan rakyat, untuk memastikan dipangkasnya praktik korupsi, dan untuk mengontrol proses evaluasi guna menjamin

agar temuan penyimpangan anggaran ditindaklanjuti. Dalam rangka demokratisasi anggaran yang berpihak kepada kepentingan publik maka partisipasi warga menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditawar lagi.

Keterlibatan warga dibutuhkan bukan semata karena faktor *political will* untuk memberikan legitimasi terhadap penyusunan APBD. Lebih dari itu, rakyat sebenarnya adalah pembayar pajak yang berhak mengetahui arah anggaran yang akan ditetapkan. Partisipasi warga dalam penyusunan APBD merupakan kewajiban politik (*political obligation*) dan merupakan hak warga negara (*civil right*) yang harus dipenuhi oleh pemerintah (Chalid 2005:41). Oleh karenanya, pemerintahan daerah yang akuntabel berusaha melibatkan warga dalam proses penyusunan anggaran (Ashari 2004:12). Tidak dilibatkannya warga atau tidak signifikkannya pengaruh warga dalam proses pembuatan APBD akan memberi peluang bagi melebarnya jurang antara harapan rakyat dan kebijakan yang dibuat.

Pusat permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah: apakah ruang-ruang partisipasi yang diciptakan oleh negara memungkinkan keterlibatan warga secara luas dan signifikan dalam proses

¹ Korespondensi: B. Sugiarto, Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Unsoed, Jalan HR Boenjamin No. 708, Purwokerto. Telepon 0281 635292. E-mail: bowosugiarto@yahoo.com

penyusunan APBD kabupaten Sleman tahun 2006? Persoalan itu akan dijawab lewat dua sub-tema, yaitu tentang penciptaan ruang-ruang partisipasi warga oleh negara untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD kabupaten Sleman tahun 2006 secara normatif. Kedua, untuk mengetahui bagaimana upaya negara dalam mewujudkan ruang-ruang partisipasi warga yang normatif tadi.

Metode Penelitian dan Sampel

Tulisan ini akan menjadikan kabupaten atau kota sebagai unit analisis. Kabupaten yang akan menjadi fokus tulisan ini adalah kabupaten Sleman, provinsi daerah istimewa Yogyakarta (DIY). Dari sudut horizon waktu, penelitian ini akan melihat keterlibatan warga dalam pembuatan APBD kabupaten Sleman pada tahun anggaran 2006. Tulisan ini tidak menjangkau seluruh wilayah kabupaten Sleman, namun hanya dua desa dan dua kecamatan sebagai sampelnya. Dua kecamatan yang secara acak dipilih sebagai sampel wilayah adalah kecamatan Mlati dan kecamatan Berbah. Dari dua kecamatan itu, selanjutnya dipilih dua desa secara acak pula, yaitu Desa Sinduadi (kecamatan Mlati) dan Desa Tegaltirto (kecamatan Berbah).

Berdasarkan fokus masalah yang ingin dibahas, tulisan ini hendak memahami serta melakukan interpretasi terhadap interaksi sosial di antara para aktor dalam sebuah konteks sosial, temporal, dan historis tertentu. Oleh karena itu, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode koleksi data yang digunakan adalah wawancara dan metode dokumenter. Wawancara dilakukan untuk mendapatkan keterangan dari para aktor yang terlibat dalam penyusunan APBD Kab. Sleman. Instrumen wawancara yang digunakan adalah *indepth interview*. Para aktor yang menjadi informan dipilih berdasarkan metode *purposive sampling*. Data sumber tertulis terutama meliputi notulensi dan hasil pembahasan di Musrenbang Desa sampai Kabupaten, peraturan perundang-undangan yang relevan, klipring media massa, dan dokumen pribadi.

Hasil dan Pembahasan

Demokrasi dan Penganggaran Partisipatif

Demokrasi dalam artikel ini mengacu pada konsep demokrasi deliberatif. Demokrasi dalam perspektif ini tidak sekedar soal partisipasi dalam pemilihan dan kompetisi elit, namun lebih menekankan soal diskusi terbuka dan pencarian bersama solusi

atas masalah publik. Yang penting di sini adalah deliberasi yang mendahului pembuatan keputusan. Deliberasi melibatkan dialog, debat, dan diskusi yang bermakna dalam upaya memecahkan masalah yang ada. Lewat proses deliberasi dengan orang lain, individu-individu dapat memilih cara hidup yang akan dibagi. Hanya lewat interaksi dengan individu lain, kita dapat menemukan kepentingan bersama. Demokrasi deliberatif yang sejati adalah sebuah dialog saling memberi dan menerima di antara seluruh kelompok kepentingan dalam sebuah komunitas tentang keputusan dan tindakan bersama (Sisk 2001:13).

Harus segera dimengerti dari demokrasi deliberatif adalah dia tidak menekankan tindakan yang semata voluntaristik, misalnya menekankan sentralitas masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif justru menekankan arti penting institusi politik, namun menjadikan partisipasi dan kapasitas masyarakat sebagai basisnya. Institusi politik dipahami bukan sekedar alat untuk menjamin kesempatan yang setara untuk partisipasi dan perwakilan, tapi juga sebagai alat untuk meningkatkan kapasitas politik warga negara. Alasannya, institusi politik seharusnya bukan hanya menyediakan kesempatan untuk partisipasi, namun seharusnya didesain untuk mempromosikan partisipasi warga yang bermakna dan efektif. Dengan kata lain, institusi politik seharusnya membantu menciptakan warga negara yang aktif, memiliki informasi, toleran, dan melibatkan diri dalam diskursus publik (Moravcsik 2004). Praktik-praktik demokrasi deliberatif di berbagai kota di negara berbeda menunjukkan bahwa partisipasi warga yang signifikan dan bermakna menghendaki tidak saja keaktifan warga, tapi juga kesediaan negara membuka dirinya bagi partisipasi itu (Fung & Wrigth 1999).

Dalam artikel ini, selain istilah partisipasi, saya juga menggunakan konsep keterlibatan warga (*citizen engagement*). Meskipun partisipasi politik dipahami sebagai kegiatan warga negara biasa yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah, (Huntington & Nelson 1994:6, Surbakti 1992:140, Budiardjo 1982:1, Hague, Harrop & Breslin 1998:80) namun pengertian mempengaruhi di sini masih terlampau luas dan tidak fokus. Karena penekanannya pada tindakan, teori partisipasi politik kurang memperhatikan institusi politik, padahal partisipasi warga negara dipengaruhi oleh atau tidak bisa dilepaskan dari institusi politik yang ada. Dalam konsep demokrasi deliberatif, keterlibatan warga negara justru dikaitkan dengan institusi politik; apakah institusi politik mempromosikan partisipasi

warga negara atau justru membuatnya menjadi pasif.

Keterlibatan warga negara (*citizen engagement*) dalam artikel ini dipahami sebagai “*about the concept of deliberation: the thoughtful exchange of views and the resolution of different opinions, not only between government officials and the public but among members of the public themselves* (Institute On Governance 2005). Dibutuhkan sejumlah hal agar keterlibatan terjadi dan bermakna, antara lain: adanya jaminan bahwa suara yang berbeda akan didengar dan penyediaan informasi untuk warga negara secara seimbang, faktual, dan mudah dimengerti. Selain itu, dibutuhkan adanya penjelasan kepada warga negara tentang sudut pandang yang berbeda dalam soal kompleksitas isu kebijakan tertentu dan jaminan bahwa pengambil kebijakan akan mengelola keterlibatan dengan serius dan menjadikannya sebagai bahan pertimbangan.

Keterlibatan warga yang ekstensif dan bermakna dalam pembuatan anggaran daerah biasa disebut dengan penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*). Praktik penganggaran partisipatif yang cukup fenomenal adalah yang dilakukan di Porto Alegre, Brazil. Penganggaran partisipatif di Porto Alegre diperkenalkan oleh Partai Buruh pada 1989, kemudian pada 1993 dipraktikkan di kota lainnya, yaitu Belo Horizonte. Pemerintah lokal yang dipegang oleh partai buruh mengimplementasikannya dengan mendapat dukungan dari gerakan sosial dan lembaga swadaya masyarakat. Wampler (2000) menyatakan bahwa lahirnya penganggaran partisipatif adalah hasil koalisi dari partai politik yang progresif dan sektor masyarakat sipil yang progresif. Program penganggaran partisipatif dapat dikatakan sebagai jawaban atas dua tuntutan masyarakat sipil, yaitu transparansi dan keterbukaan lewat desentralisasi dan demokratisasi serta peningkatan partisipasi warga dalam arena pembuatan kebijakan.

Di Indonesia, praktik perencanaan partisipatif dilakukan di Solo oleh pemerintah daerah setempat. Ketiadaan kerangka legal yang menjadi panduan bagi perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif, konsekuensi desentralisasi, dan kebutuhan untuk mengelola keragaman komunitas membuat berbagai pihak di Solo merumuskan model perencanaan alternatif. Sebagaimana di Brazil, perubahan yang radikal itu tidak lepas dari peran negara dalam membuka ruang-ruang keterlibatan warga dengan memperkenalkan partisipasi-langsung komunitas dalam sebuah mekanisme baru yang disebut Perencanaan Pembangunan Partisipatif (PPP).

Perencanaan partisipatif yang baru itu dirintis sejak 2001 oleh kalangan akademik, lembaga non-

pemerintah (*non-government organization*) dan badan pembangunan daerah (Bappeda) Solo. Metode perencanaan partisipatif itu memiliki perbedaan yang signifikan dengan sistem yang lama dalam hal pelibatan banyak *stakeholders*, penggunaan mekanisme, derajat partisipasi komunitas, dan sumber daya finansial. Sistem lama hanya melibatkan lurah, staf kecamatan, lembaga ketahanan masyarakat desa (LKMD), dan pemimpin informal. Sistem perencanaan yang baru melibatkan lembaga non-pemerintah, organisasi masyarakat sipil, sektor informal, pegawai kelurahan, partai politik, staf universitas, dan lembaga pengembangan masyarakat desa (LPMD).

Pengalaman penganggaran partisipatif di Porto Alegre dan di kota-kota lain serta pengalaman perencanaan pembangunan partisipatif di Solo memberikan kita sejumlah pelajaran yang dapat berguna untuk memahami kesuksesan dan kegagalan penerapan penganggaran partisipatif di daerah lain. Pelajaran-pelajaran berharga itu adalah: (1) perlunya kerja sama antara negara (pemerintah lokal) dan masyarakat sipil. Pada sebagian besar pengalaman implementasinya, sinergi antara pemerintah lokal dan masyarakat sipil merupakan salah satu kunci sukses dari program penganggaran partisipatif; (2) masyarakat sipil yang telah lama terorganisasi serta solid dalam menyuarakan tuntutan demokratisasi dapat mempermudah dan memperkuat implementasi program penganggaran partisipatif; (3) perlu ada model dan mekanisme perwakilan warga yang jelas; (4) desentralisasi pemerintahan dan reformasi birokrasi; (5) negara (pemerintah lokal) yang membutuhkan legitimasi dan dukungan politik. Penganggaran partisipatif bisa menjadi alat yang populis untuk meraih dan memperluas dukungan; (6) meskipun tidak selalu, namun kita dapat mempertimbangkan berkuasanya partai oposisi yang hendak menghindari oligarki pembuatan kebijakan (anggaran daerah) serta membutuhkan dukungan yang lebih luas; (7) meningkatnya anggaran daerah. Aturan normatif secara nasional akan mendorong hal ini dengan lebih baik. Desentralisasi pemerintahan dapat mendukung hal tersebut; dan (8) ada atau tidaknya jaminan peraturan perundang-undangan secara nasional tentang program penganggaran partisipatif tidak menjamin konsistensi pelaksanaannya. Kasus Solo adalah bukti, meskipun tidak didukung kerangka legal nasional yang kuat, namun negara dan masyarakat sipil di sana mampu membuat model perencanaan pembangunan yang lebih partisipatif.

Konteks Sosial-Politik di Sleman

Secara administratif, kabupaten Sleman terdiri 17 kecamatan, 86 desa, dan 1.212 dusun. Tiga kecamatan terluas di kabupaten ini adalah Cangkringan, Turi, dan Pakem, sedangkan tiga kecamatan terkecil adalah Berbah, Seyegan, dan Godean. Berdasarkan kategori kesukuannya, mayoritas penduduk kabupaten Sleman adalah suku Jawa, namun perguruan tinggi negeri maupun swasta yang berlokasi di kabupaten ini mempengaruhi komposisi etnisnya, terutama wilayah-wilayah yang menjadi tempat perguruan tinggi berada, seperti Mlati dan Depok. Beragamnya asal daerah mahasiswa yang menimba ilmu di kabupaten Sleman akan mengajarkan warganya untuk bertoleransi terhadap adat dan pendapat yang berbeda. Dari kacamata demokrasi, ini merupakan modal yang bagus untuk mendewasakan masyarakat.

Modal sosial lain yang dimiliki kabupaten Sleman terlihat dalam Tabel 1. Berdasarkan pengalaman Porto Alegre, asosiasi-asosiasi sukarela warga merupakan modal yang bagus bagi praktik penganggaran partisipatif. Dalam catatan dinas tenaga Kerja, Sosial, dan keluarga berencana kabupaten Sleman itu terdapat 86 organisasi Karang Taruna di Kabupaten Sleman yang tersebar hampir merata di seluruh kecamatan yang ada. Selain itu, kabupaten ini juga tercatat memiliki 71 organisasi sosial atau yayasan sosial. Pekerja sosial masyarakat

(PSM) yang beraktivitas di kabupaten Sleman berjumlah 490 orang.

Dalam pemilu pada 2005, Ibnu Subiyanto, yang didukung oleh partai demokrasi Indonesia perjuangan (PDIP), berhasil memenangkan pemilihan dengan suara 39,58 persen. Dengan kemenangan itu, lengkaplah kemenangan politik PDIP di Sleman karena di DPRD kabupaten Sleman, PDIP menjadi pemilik kursi paling banyak. Dengan modal jumlah kursi terbanyak itu, partai berlambang banteng ini menempatkan salah satu kadernya sebagai Ketua DPRD, memperoleh satu posisi ketua komisi, dan memiliki jumlah anggota panitia anggaran DPRD yang terbanyak pula. Dengan penguasaan yang maksimal atas posisi-posisi strategis di institusi-institusi politik di Sleman, idealnya PDIP mempunyai kesempatan yang besar dalam merealisasikan janji-janji politiknya. Janji-janji politik itu terutama berkaitan dengan citra PDIP sebagai “partainya *wong cilik*” dan ideologi partai yang berhaluan Marhaenisme. Dengan demikian, secara ideologis-normatif, belajar dari kasus kemenangan partai buruh di Porto Alegre, kemenangan PDIP seharusnya menjadi berita gembira bagi pembukaan ruang-ruang partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan.

Ruang Keterlibatan secara Normatif

Secara umum, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan bagi proses penyusunan

Tabel 1.

Banyaknya Karang Taruna, Organisasi Sosial/Yayasan Sosial, dan Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) di kabupaten Sleman pada Tahun 2004

No.	Kecamatan	Karang Taruna	Organisasi Sosial/Yayasan Sosial	Pekerja Sosial Masyarakat (PSM)
1.	Moyudan	4	1	28
2.	Minggir	5	1	15
3.	Seyegan	5	2	28
4.	Godean	7	2	38
5.	Gamping	5	3	38
6.	Mlati	5	5	30
7.	Depok	3	14	30
8.	Berbah	4	2	29
9.	Prambanan	6	2	20
10.	Kalasan	4	5	31
11.	Ngemplak	5	3	27
12.	Ngaglik	6	10	32
13.	Sleman	5	9	27
14.	Tempel	8	4	45
15.	Turi	4	0	21
16.	Pakem	5	7	28
17.	Cangkingran	5	1	23
Jumlah		86	71	490

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bappeda Kabupaten Sleman. (2005). *Kabupaten Sleman dalam Angka 2004*.

APBD di kabupaten Sleman telah menjamin bagi sahnya transparansi dan keterlibatan warga dalam proses tersebut. Produk hukum yang tegas menganggap penting adanya ruang bagi keterlibatan warga dalam penyusunan APBD adalah UU No. 25 tahun 2005 dan surat edaran bersama menteri negara perencanaan pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0295/M.PPN/I/2005, 050/166/SJ perihal petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang tahun 2005. Peraturan perundang-undangan lainnya hanya memberi tempat bagi proses yang transparan, tapi tidak menyebutkan soal partisipasi masyarakat.

Meskipun demikian, surat edaran bersama menteri negara perencanaan pembangunan nasional dan menteri dalam negeri nomor 0295/M.PPN/I/2005, 050/166/SJ tahun 2005 tidak menjelaskan secara lebih detil tentang mekanisme keterlibatan itu. Sebagai contoh ialah tidak ada penjelasan tentang mekanisme musyawarah pra-Musrenbang tingkat desa yang dilakukan di level RW atau dukuh. Selain itu, mekanisme perwakilan warga di Musrenbang tingkat desa tidak jelas: Apakah berdasarkan individu atau kelompok? Apakah warga secara individu sudah dianggap diwakili oleh RW dan dukuh? Apakah sah Musrenbang tingkat desa dari sebuah desa yang tidak menyelenggarakan forum itu secara terbuka untuk umum sebagaimana yang dikehendaki peraturan perundangan ini?

Dengan segala ketidakjelasan itu, menurut pihak Bappeda kabupaten Sleman, surat edaran bersama dua menteri tersebut sudah cukup sebagai acuan bagi penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah. Bagi dia produk hukum yang ada sudah demikian jelas sehingga tidak perlu lagi tambahan peraturan lainnya. Selain itu, dia juga menganggap Kabupaten Sleman tidak memerlukan keberadaan Perda yang mengatur soal keterlibatan warga dalam proses pembuatan APBD atau pembuatan kebijakan secara umum. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah kenapa Kabupaten Sleman membuat kebijakan seperti itu?

Bila mengambil pelajaran dari praktik *Participatory Budgeting* (PB) di Porto Alegre, Brazil dan praktik perencanaan pembangunan partisipatif di Solo Indonesia, kita akan mempertimbangkan beberapa faktor penting berkaitan dengan penciptaan ruang partisipasi warga oleh negara. Faktor-faktor penting itu di antaranya ialah kebutuhan negara (yang direpresentasikan oleh kepala daerah dari partai oposisi) akan legitimasi, diperlukannya program untuk memperluas dan mempertahankan dukungan politik, dan kerja sama antara negara

dengan masyarakat sipil. Ketiga faktor ini tidak kita temukan di kabupaten Sleman.

Ibnu Subiyanto, Bupati Sleman waktu itu, bukanlah kandidat bupati dari partai oposisi, sebaliknya dia adalah *incumbent* yang didukung partai pemilik kursi terbanyak di DPRD Sleman, partai demokrasi Indonesia perjuangan (PDIP). Statusnya sebagai representasi kekuatan politik status quo, membuat pembangunan citra yang populis bukanlah agenda penting. Selain itu, Ibnu juga tidak berkepentingan dengan kompetisi politik memperebutkan posisi Bupati Sleman periode berikutnya karena, menurut aturan, dia sudah tidak boleh mencalonkan lagi. Dengan demikian, secara personal, dia tidak lagi perlu memperluas basis dukungan dengan cara membuat *hallmark* berupa kebijakan yang populis seperti pembuatan anggaran yang partisipatif.

Bila kepala daerah dari Partai Buruh di Porto Alegre, lewat program PB, hendak menghindari tawar-menawar politik dan jejaring klientisme yang bercokol di parlemen lokal, Ibnu tentu tidak merasa perlu menghindar dari DPRD. Meskipun hanya menguasai sepuluh kursi, PDIP, partai pendukung Ibnu, tetap pemilik kursi terbanyak di DPRD Sleman. Yang juga perlu diingat adalah, sebagaimana Ibnu, PDIP juga berhasil mempertahankan kemenangannya di DPRD Sleman. Dengan demikian, Ibnu dan PDIP memiliki kemungkinan untuk menekan konflik antara eksekutif dan legislatif seminimal mungkin.

Kabupaten Sleman memiliki potensi besar dalam hal keberadaan elemen masyarakat sipil. Ada lebih dari lima perguruan tinggi, perkumpulan-perkumpulan warga, asosiasi-asosiasi profesi, dan lembaga swadaya masyarakat di kabupaten Sleman. Pada kasus Solo, elemen-elemen masyarakat sipil itu mempunyai isu yang sama untuk mewujudkan penganggaran partisipatif—pada saat yang sama ada kehendak dari negara untuk membuka dirinya. Di kabupaten Sleman, hal itu tidak terjadi. Secara kelembagaan, masing-masing elemen itu mungkin mendukung isu partisipasi warga dalam pembuatan APBD, namun dukungan personal-kelembagaan terbukti tidak cukup.

Penyempitan Ruang Keterlibatan

Persoalan yang inheren dalam surat edaran bersama kedua Menteri itu membawa persoalan dalam penerapannya. Di kedua desa yang menjadi sampel tulisan ini, Desa Tegaltirto dan Desa Sinduadi, proses Musrenbang Desa tidak berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Secara normatif disebutkan bahwa

peserta Musrenbang desa adalah seluruh komponen masyarakat yang berada di desa/kelurahan', namun faktanya yang hadir hanya aparat desa bersangkutan dan lembaga yang terkait dengannya, seperti BPD, PKK, LPMD, RW, dan dukuh/dusun. Bahkan, aparat kedua desa tersebut dengan tegas menyatakan bahwa Musrenbang desa memang tidak untuk warga umum.

Konsekuensi dari kerancuan surat edaran bersama kedua Menteri itu terjadi juga di tingkat kecamatan. Peserta Musrenbang tingkat kecamatan di kecamatan Mlati dan kecamatan Berbah didominasi oleh aparat birokrasi dan instansi yang terkait dengannya. Dari desa memang diundang tokoh masyarakat sebagai salah satu wakil desa, namun wakil desa yang dimaksud itu adalah tokoh yang dituakan dan aktif dalam pembangunan. Dengan kata lain tokoh masyarakat itu ditentukan tidak berdasarkan pemilihan yang melibatkan warga umum, tapi berdasarkan penunjukan oleh desa yang bersangkutan. Selain tidak untuk warga umum, Musrenbang kecamatan juga tidak mengundang organisasi kemasyarakatan atau keagamaan atau lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Musrenbang tingkat kabupaten telah melibatkan berbagai komponen masyarakat. Meski demikian, Musrenbang kabupaten pun sebenarnya tidak memiliki kejelasan tentang kriteria pesertanya; Apakah asas keterwakilan yang dimulai dari bawah atau penunjukan oleh panitianya? Kalau mengacu pada praktiknya, yang kedualah yang berlaku walau dengan tegas pihak Bappeda kabupaten Sleman menyatakan bahwa pelaksanaan Musrenbang dari desa sampai kabupaten didasarkan pada asas keterwakilan. Kecenderungan pada model penunjukan dilihat dari peserta yang statusnya adalah undangan Bappeda kabupaten Sleman selaku penyelenggaranya.

Partisipasi warga dalam proses penyusunan APBD kabupaten Sleman tahun 2006 hanya terjadi pada proses perencanaan saja, bahkan tepatnya hanya di forum pra-Musrenbang desa dan Musrenbang kabupaten. Setelah Musrenbang kabupaten, warga tidak terlibat lagi sampai pelaksanaan *public hearing* (PH). Sebenarnya, warga dibolehkan menghadiri rapat paripurna antara eksekutif dan legislatif dalam rangka membahas RAPBD. Meski boleh mengikuti, warga tidak mempunyai hak bicara dan hak suara. Efektivitas forum PH itu dipertanyakan karena ia diselenggarakan dalam ruang yang luas dengan peserta yang sangat banyak serta waktu yang terbatas. Dalam kondisi demikian, usulan-usulan peserta lebih banyak yang ditanggapi daripada ditampung.

Penyusunan RAPBD pasca-Musrenbang kabupaten sampai PH sepenuhnya di tangan tim anggaran eksekutif dan tim anggaran legislatif.

Selain lewat jalur eksekutif, aspirasi warga juga dapat disalurkan lewat jalur legislatif. Biasanya ada dua mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat oleh anggota dewan, yaitu: (1) anggota dewan di daerah pemilihannya masing-masing mengadakan pertemuan dengan tokoh masyarakat, kelompok masyarakat, kelompok profesi, dan lain-lain. Penjangkaran aspirasi terhadap konstituen partai dilakukan lewat mekanisme ini berkarakter non-struktural ini. Siapa saja yang diundang dalam forum tersebut ditentukan sendiri oleh masing-masing anggota dewan. Dalam pertemuan itu, usulan warga juga bisa menyentuh soal anggaran yang akan dikeluarkan; dan (2) anggota dewan mengadakan pertemuan dengan birokrat desa atau kelurahan. Pertemuan itu dilakukan per-kecamatan. Karena penjangkaran aspirasi ini dilakukan terhadap aparat pemerintah, mekanisme ini bersifat struktural.

Hasil dua pertemuan itu akan dibahas atau disaring lagi untuk mengetahui mana yang layak dan mana yang tidak. Pembahasan itu dilakukan di tingkat fraksi dan di komisi. Sehingga nanti akan ada usulan fraksi, usulan komisi, dan usulan pribadi anggota dewan. Usulan komisi biasanya berupa isu-isu yang disepakati bersama. Tidak jauh berbeda dengan penciptaan ruang keterlibatan warga lewat jalur eksekutif, mekanisme yang pertama tidak memiliki aturan yang jelas berkaitan dengan cara penentuan yang berhak hadir dalam forum non-struktural itu. Siapa saja yang diundang ditentukan sendiri oleh masing-masing anggota dewan. Ketidaktepatan aturan main hanya akan membuka peluang bagi terjadinya pengkhianatan terhadap gagasan awal tentang penciptaan ruang keterlibatan warga.

Hasil dari proses partisipasi semacam itu tidak menggemblirakan. Tidak adanya jaminan disetujuinya usulan program dari warga adalah hal yang wajar dan logis. Akan tetapi, dengan model pelaksanaan yang tidak memberi ruang yang maksimal bagi keterlibatan warga, hasil dari prosesnya tidak bisa diharapkan akan maksimal pula. Ini juga diperkuat dengan adanya keterangan bahwa belum tentu usulan dari desa dan kecamatan bisa masuk semua ke APBD. Untuk tahun anggaran 2006, usulan dari kecamatan Berbah yang diterima (masuk ke APBD) tidak sampai 10 persen. Itu artinya, usulan keseluruhan kecamatan Berbah yang jumlahnya tidak lebih dari 125 buah itu, hanya diterima 12-nya. Dari sedikit yang disetujui itu, paling tidak ada lima buah program yang berlokasi di Desa Tegalirto.

Hal berbeda dialami oleh Desa Sinduadi. Meskipun kecamatannya, yaitu kecamatan Mlati, lebih banyak diterima usulannya dibanding dengan kecamatan Berbah, namun ternyata hanya ada satu program yang secara khusus berlokasi di Desa Sinduadi. Harus segera disampaikan bahwa meskipun Desa Tegaltirto lebih baik nasibnya karena program yang secara khusus berada di sana paling tidak ada lima buah, namun semua program yang ada di Desa Tegaltirto itu bersifat fisik. Hal ini tidak mengejutkan karena memang usulan dari warga pada umumnya bersifat fisik, seperti pengerasan jalan atau perbaikan talud. Sangat jarang yang non-fisik. Saya menduga itu terjadi karena proses Musrenbang Desa tidak diawali dengan perumusan masalah warga yang substantif, melainkan hanya dengan inventarisasi kebutuhan warga yang (kebetulan) selalu bersifat fisik.

Meski demikian, ada catatan penting bahwa dimungkinkan juga usulan dari desa atau kecamatan langsung diintegrasikan ke program dinas-dinas yang ada. Jadi, tidak mesti harus tercantum di APBD sebagai secara khusus menjadi program di desa tertentu. Pada saat pembahasan di Musrenbang tingkat kecamatan, dinas-dinas terkait juga datang untuk menyerap aspirasi warga. Jika ada yang bisa ditangani oleh dinas-dinas tertentu, maka usulan-usulan itu dapat langsung dikaitkan dengan program di rencana strategis (renstra) instansi atau dinas yang berkaitan. Untuk hal seperti ini agak sulit melacaknya karena kebanyakan program yang ada di rekapitulasi rencana program/kegiatan pembangunan APBD kabupaten Sleman tahun anggaran 2006 tidak mencantumkan lokasinya secara spesifik.

Simpulan

Negara di tingkat pusat maupun di tingkat lokal, dalam penelitian ini ialah Pemerintah kabupaten Sleman, tidak terlihat serius dalam melibatkan warga dalam proses pembuatan APBD, khususnya pada tahap perencanaan. Ketidaksiwaan itu terlihat dari tidak tegas dan jelasnya bentuk dan mekanisme keterlibatan warga dalam proses pembuatan APBD. Ketidaksiwaan negara di tingkat pusat diindikasikan dari penciptaan peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan model yang jelas dalam pengaturan keterlibatan warga dalam proses pembuatan APBD. Ironisnya, kekurangan (atau celah?) peraturan perundang-undangan dari pusat itu justru tidak diperbaiki oleh negara di tingkat lokal. Bahkan, ada keterangan bahwa peraturan perundangan yang

mengatur soal partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan di kabupaten Sleman bukan sesuatu yang penting atau bahkan tidak dibutuhkan.

Bahwa yang menjadi catatan juga adalah meskipun partai yang dominan di legislatif dan eksekutif merupakan partai yang disebut-sebut sebagai merepresentasikan wong cilik dan bahkan mengklaim berideologi Marhaenis, namun itu tidak begitu saja mendorong eksekutif daerah untuk menginisiasi kebijakan yang bersifat partisipatif. Faktor Ibnu Subiyanto sebagai kepala daerah yang *incumbent*, sehingga tidak mungkin untuk dicalonkan kembali, kemungkinan memberi andil bagi tidak adanya inovasi kebijakan yang lebih populis. Begitu juga dengan adanya fakta tentang melimpahnya modal sosial dan keragaman potensi masyarakat sipil di Yogyakarta yang tidak berbanding lurus dengan upaya-upaya konsolidatif untuk mendorong negara, dengan bekerja sama dengan elemen masyarakat sipil, mau membuka ruang-ruang partisipasi warga.

Keterlibatan warga yang tidak signifikan dalam proses penyusunan RAPBD, berakibat pada usulan warga yang dikumpulkan dari masing-masing desa banyak yang gagal disetujui baik oleh birokrasi atau DPRD. Hal ini memperkuat dugaan bahwa demokrasi perwakilan saja tidak mencukupi untuk menghasilkan kebijakan yang pro-rakyat. Kasus Solo menunjukkan bahwa keterbatasan kerangka legal seharusnya tidak menghambat negara (dan masyarakat sipil) untuk membuat model perencanaan pembangunan yang lebih partisipatif. Namun, yang perlu ditindaklanjuti adalah apakah perencanaan pembangunan yang partisipatif harus selalu diawali oleh kebaikan hati pemerintah daerah? Meskipun inovasi perencanaan pembangunan di tingkat lokal dapat menjadi solusi bagi kemacetan saluran-saluran partisipasi warga, namun ketidakseriusan pemerintah pusat mendesain model perencanaan pembangunan yang lebih jelas dan tegas adalah merupakan pertanyaan tersendiri. Pertanyaan itu bermuara pada kesimpulan, negara memang pada dasarnya tidak serius melibatkan warga dalam pembuatan kebijakan.

Daftar Pustaka

- Ashari, L (2004) *Dinamika Pemerintahan Kabupaten*, Forum, Perencanaan Anggaran dan Transparansi. Jakarta: Bank Dunia.
- Bappeda Kabupaten Sleman (2005) *Rekapitulasi Rencana Program/Kegiatan Pembangunan APBD Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2006*. Sleman.
- Budiardjo, M (1982) *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Gramedia.

- Chalid, P (2005) *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi, Tantangan dan Harapan*. Jakarta: Kemitraan untuk Tata Pemerintahan yang Baik.
- Fung, A & Writgh, EO (1999) *Experiment in Empowered Deliberative Democracy: Introduction*. <http://www.archonfung.net/papers/experiment.pdf>. Diakses 2 Agustus 2010.
- Hague, R, Harrop, M, & Breslin, S (1998) *Comparative Government and Politics, An Introduction*. London: Macmillan.
- Huntington, SP & Nelson, JM (1994) *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kecamatan Mlati (2005) *Paparan Camat Mlati, Dalam Rangka Pra-Musrenbang Kabupaten Sleman Perencanaan Pembangunan Tahun 2006*. Sleman.
- Kecamatan Berbah (2005) *Laporan Pelaksanaan Rencana Musyawarah Pembangunan Kecamatan, Kecamatan Berbah 2005*. Sleman.
- Moravcsik, A (April 2004). Is there a “democratic deficit” in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition* 39(2):336-363. <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/framework.pdf>. Diakses 2 Agustus 2010.
- Rinusu & Mastuti, S (2003) *Panduan Praktis Mengontrol APBD. Civic Education and Budget Transparency Action dan Friedrich Ebert Stiftung (FES)*. Tidak diterbitkan.
- Sisk, TD (2001) *Democracy at The Local Level, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Stockholm: International IDEA.
- Surbakti, R (1992) *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- The Institute On Governance (Maret 2005). *Roundtable on the Democratic Deficit, Citizen Engagement and Consultation*. http://www.iog.ca/publications/2005_dem_deficit_roundtable.pdf. Diakses 2 Agustus 2010.
- Wampler, B (2000) *A Guide to Participatory Budgeting*. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>. Diakses 2 Agustus 2010.