



## PERENCANAAN PARTISIPASI LOKAL: PENGALAMAN ADVOKASI PARTICIPATORY BUDGETING LSM DI YOGYAKARTA

Poerwanti Hadi Pratiwi ✉

Program Studi Pendidikan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi, Universitas Negeri  
Yogyakarta, Indonesia

### Info Artikel

*Sejarah Artikel:*

Diterima Desember 2011

Disetujui Januari 2012

Dipublikasikan Maret 2012

*Keywords:*

Local participation;

Participatory

budgeting advocation.

### Abstrak

Pelaksanaan pembangunan dikatakan berhasil bila mampu menjawab kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi anggota masyarakat. Dalam penelitian ini, penulis membahas tentang peran serta warga masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran APBD di daerahnya masing-masing melalui advokasi yang dilakukan oleh NGO. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Fakta menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan dapat terwujud salah satunya dengan mengikutsertakan anggota masyarakat sejak awal proses kegiatan, khususnya dalam penyusunan rencana pembangunan. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan wujudnya bisa berupa kehadiran dalam rapat/musyawarah, pemikiran, dan waktu. Dalam rangka menyesuaikan dengan kepentingan masyarakat, maka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak cukup dilakukan oleh lembaga-lembaga formal dari unsur eksekutif dan legislatif saja. Kelompok-kelompok masyarakat lokal dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/ NGO) dapat turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran agar lebih dapat dipertanggungjawabkan, atau dengan kata lain lebih sesuai dengan kepentingan masyarakat.

### Abstract

*Implementation of the development is successful if it is able to answer the needs and problems faced by members of the community. In this study, the author specifically addresses the participation of citizens in local budget planning and budgeting in their respective regions through advocacy carried out by NGOs. Methods of research used in this research was a qualitative approach, data collection is done by observation, interview and documentation. The evidence suggests that successful development can be realized by involving members of the community since the beginning of the activity, particularly in the preparation of development plans. The form of participation in development planning can be a presence at a meeting / deliberation, thought and time. In order to adapt to the interests of society, the preparation of the Budget Revenue and Expenditure (Budget) is not sufficient for formal institutions of the executive and legislative elements only. Local community groups and Non Governmental Organizations (NGOs / NGOs) should participate in the preparation of the budget to make it more accountable, or in other words more suitable to the interests of the community.*

© 2012 Universitas Negeri Semarang

✉ Alamat korespondensi:  
Jl. Colombo, Karang Malang, Yogyakarta Indonesia 55281  
E-mail: poerwanti\_hawi@yahoo.co.id

## PENDAHULUAN

Beberapa tahun terakhir, banyak kalangan yang menaruh perhatian pada studi tentang partisipasi masyarakat lokal dalam pembangunan; baik itu yang berbasis pada kearifan lokal, pengelolaan bencana, maupun perencanaan dan penganggaran APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Secara teoritik, tema tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dapat ditelusur melalui kajian ilmu sosiologi pembangunan, maupun sosiologi pemerintahan. Pada prinsipnya, partisipasi masyarakat diupayakan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu memecahkan masalah yang dihadapi dan sanggup memenuhi kebutuhannya dengan tidak bergantung pada bantuan pihak luar (baik pemerintah maupun organisasi non-pemerintah). Jika pembangunan dilakukan oleh pemerintah guna mensukseskannya, maka masyarakat harus dengan sadar untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya.

Keberadaan ruang partisipasi memiliki arti penting dalam proses perencanaan dan penganggaran APBD suatu daerah. Melalui ruang ini, pengambil kebijakan diharapkan semakin mengetahui kebutuhan warganya sehingga pos-pos anggaran yang dibentuk tidak meleset dari kebutuhan yang ada. Bantul dan Gunungkidul serta beberapa kabupaten/kota lain yang ada di Indonesia pada umumnya; tidak sama dengan Porto Alegre di Brazil dan Kota Kerala di India yang selalu dijadikan rujukan kalangan akademisi dan praktisi ketika berbicara tentang pembangunan partisipatif (*participatory development*) dalam studi-studi pembangunan. Dalam pelaksanaannya di Porto Alegre, masyarakat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan publik. Hasilnya, kemiskinan ditekan dan pendidikan penduduk membaik. Sedangkan di Kerala – India, keberhasilan partisipasi masyarakat dalam tiap tahapan proses pembangunan dijadikan contoh bagi negara-negara berkembang lainnya yang memiliki masalah-masalah sosial sejenis, yaitu banyaknya jumlah penduduk, kemiskinan, pengangguran, akses yang minim terhadap

pendidikan dan kesehatan

Tulisan ini secara khusus akan membahas tentang peran serta warga masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran APBD di daerahnya masing-masing melalui advokasi yang dilakukan oleh NGO selama proses tersebut berlangsung. Dalam konteks ini, IRE mendapatkan beberapa temuan bahwa kekuatan yang dimiliki warga masyarakat di daerah untuk mengembangkan perencanaan dan penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) memiliki relevansinya. Pertama, mendorong agar perencanaan dan penganggaran daerah semakin mengarah pada kebutuhan dan berpihak pada warga. Kedua, mengeliminasi proses elitisasi, manipulasi dan distorsi perencanaan dan penganggaran daerah, yang cenderung dibajak oleh para birokrasi dan politisi daerah. Ketiga, mendorong mekanisme transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Adanya mekanisme ini nantinya akan membuat warga lebih peduli terhadap persoalan dan kebijakan pembangunan di daerahnya.

Selain IRE, NGO lainnya yang dijadikan contoh dalam tulisan ini adalah IDEA (*Institute for Development and Economic Analysis*). Sedangkan alasan pemilihan Kabupaten Bantul dan Gunungkidul menjadi contoh pembahasan lebih lanjut mengenai *participatory budgeting* dalam tulisan antara lain: seperti apa yang dikemukakan oleh IRE, bahwa kedua daerah ini memang mengalami “panen” kelompok masyarakat sipil. Tetapi progresivitas kelompok-kelompok tersebut masih dibalang pasang surut. Bahkan, bisa dikatakan, mereka terfragmentasi ke dalam beragam kepentingan, orientasi, dan strategi gerakan. Beberapa NGO telah membentuk simpul-simpul warga di kedua daerah tersebut dan menyatukannya ke dalam satu wadah, sehingga memudahkan proses advokasi ke tahapan berikutnya dan beberapa data yang dibutuhkan untuk analisis lebih lanjut relatif lebih mudah diakses dan didapatkan.

Indonesia merupakan salah satu negara yang selama sepuluh tahun terakhir berupaya melakukan reformasi anggaran.

Reformasi anggaran menjadi wacana dan kebijakan pemerintah yang utama sejalan dengan agenda pemberantasan korupsi. Desentralisasi anggaran (melalui desentralisasi fiskal) sudah berjalan sejak 1999, yang mengalihkan kurang lebih 40% anggaran negara ke level daerah melalui dana perimbangan. Hal yang kemudian menjadi persoalan krusial dalam politik anggaran adalah otokrasi anggaran, yakni keterbatasan distribusi – alokasi anggaran pemerintah daerah ke rakyat dan akses rakyat terhadap anggaran daerah. Bersumber dari problem otokrasi itulah maka ia harus direformasi dengan demokratisasi anggaran. Demokratisasi di sektor anggaran mencakup partisipasi (dari rakyat), akuntabilitas dan transparansi (oleh rakyat) dan responsivitas (untuk rakyat).

#### **METODE PENELITIAN**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, sebab dalam penelitian ini berupa data deskriptif mengenai kajian-kajian yang berkaitan dengan Perencanaan Partisipasi Lokal Pengalaman Advokasi Participatory Budgeting Beberapa LSM/NGO di Yogyakarta.

Selain metode studi kualitatif murni dalam penelitian ini digunakan metode penelitian lapangan, berupa studi kasus. Lokasi penelitian di Kabupaten Bantul dan Gunungkidul. Subjek penelitiannya adalah masyarakat di Kabupaten Bantul dan Gunungkidul. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: metode observasi, wawancara dan dokumentasi. Validitas data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik triangulasi sebagai teknik pemeriksaan data. Triangulasi yang dipakai adalah triangulasi dengan sumber yang membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Sejalan dengan proses demokratisasi, anggaran telah menjelma menjadi arena yang penting untuk diperjuangkan demi kepentingan rakyat. Sehingga perlu bagi gerakan sosial maupun kelompok-kelompok aksi sipil untuk turut melakukan advokasi di ranah ini. Supaya anggaran tidak hanya dianggap sebagai urusan elit yang berujung pada pembajakan anggaran demi kelanggengan dan perluasan kekuasaan. Beberapa tahun belakangan telah ada upaya rekayasa mekanistik secara formal guna mendekatkan keberpihakan anggaran kepada rakyat. Mekanisme ‘penyerapan aspirasi’ diadakan di tingkat pemerintahan paling rendah, yakni desa, melalui musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) yang kemudian diolah dalam Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat kabupaten atau kota guna penentuan mata anggaran.

Terciptanya proses partisipasi tidak lepas dari sistem hukum, yang biasanya menjadi faktor eksternal dan bersifat “memaksa” pemerintah daerah untuk lebih mendengarkan aspirasi masyarakat. Terdapat tiga undang-undang yang menjamin terlaksananya desentralisasi, yaitu Undang-undang Nomor 25/2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) dan Undang-undang Nomor 32/2004 tentang pemerintahan daerah, serta Undang-undang Nomor 17/2003 tentang keuangan negara. Dari ketiga undang-undang tersebut, Undang-undang Nomor 25 dan Undang-undang Nomor 32 menyebutkan perlunya partisipasi sebagai upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengacu pada dasar hukum yang ada melalui perundang-undangan yang telah ditetapkan, maka dapat didefinisikan bahwa Participatory Budgeting (Penganggaran Partisipatif) meliputi serangkaian proses perencanaan (Musrenbang/ Musyawarah Perencanaan Pembangunan) sampai

penganggaran (APBD). Perjuangan mewujudkan partisipasi anggaran sebenarnya dapat dilakukan dari banyak saluran, karena setiap Musrenbang “harus” terkait satu sama lainnya. Berdasarkan Surat Edaran Bersama Kepala Bappenas dan Mendagri, proses Musrenbang bukan aktivitas yang berdiri sendiri. Proses Musrenbang Kabupaten perlu juga mengacu ke forum Musrenbang Desa. Kenyataannya, koordinasi masih merupakan barang langka di negeri kita. Dengan demikian, untuk menyambung saluran-saluran tersebut, masyarakat yang berpartisipasi perlu saling berkoordinasi.

Berdasarkan siklus anggaran yang terdapat dalam setiap APBD Kabupaten/Kota, ada empat tahap yang membutuhkan peran serta masyarakat, yaitu: Tahap 1: Penyusunan Anggaran. Tahap ini merupakan tahap penyusunan anggaran. Penentuan pagu anggaran dimulai dari rencana 5 tahunan berupa RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan Renstra SKPD, maupun rencana tahunan berupa RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) maupun Renja SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah). Pada tahap ini, pemerintah daerah menyiapkan estimasi penerimaan dan pengeluaran anggaran. Selanjutnya, masyarakat dilibatkan untuk membuat dan menentukan program prioritas, maupun prioritas pengeluaran, baik berdasarkan wilayah geografis, sektor, maupun kelompok masyarakat. Ada sejumlah peluang untuk berpartisipasi dalam tahap formulasi ini, antara lain: masyarakat berpartisipasi dalam mengidentifikasi masalah, menentukan program, hingga penyusunan prioritas anggaran baik melalui kontrol bersama dalam menentukan besarnya anggaran dan sumber daya lainnya seperti staff dan perlengkapan. Dengan demikian, proses pembuatan Ranwal (Rancangan Awal RPJMD) dilakukan oleh masyarakat bersama pemerintah, sampai penyusunan usulan program dan anggaran. Metode ini dilakukan oleh sekitar 100 kota di Brazil. Alternatif lainnya, pemerintah mempersiapkan dokumen Ranwal, setelah itu melakukan konsultasi dengan masyarakat tentang isi anggaran. Pilihan kedua ini lah

yang dilakukan di Indonesia.

Tahap 2: Analisis. Tahap ini dimulai ketika anggaran dipresentasikan di depan dewan. Tahapan dalam siklus ini memungkinkan kajian anggaran yang mendalam oleh DPRD, yang sering kali sangat tergantung oleh situasi politik dan lingkungan kelembagaan. Dalam tahap ini, CSO (Civil Society Organization) bisa berperan dalam menganalisis APBD, seperti yang telah dilakukan oleh IDASA di Afrika Selatan. Kajian dilakukan untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang tidak tersentuh oleh masyarakat luas maupun legislatif, serta untuk menekankan implikasi kebijakan terhadap isu-isu kemiskinan. Kunci dasar dalam membuat analisis anggaran ini adalah benchmark atau membandingkan dengan anggaran lain dalam periode yang sama, dan dibandingkan dengan periode sebelumnya. Misalnya alokasi anggaran untuk seragam pegawai ataupun belanja alat tulis kantor sering kali membengkak. Alokasi anggaran per dinas. Biasanya dinas pendidikan mempunyai porsi terbesar dalam APBD, hal ini terkait jumlah guru yang banyak

Tahap 3: tahap ini dilakukan untuk mengidentifikasi apakah alokasi dana benar-benar efektif, efisien, tepat waktu, dan tepat sasaran setelah dewan menyetujui APBD. Sebagai negara berkembang yang sistemnya masih dalam tahap penyusunan, kehadiran bagi pemburu rente, penyaluran dana yang tersendat, maupun keterbatasan kemampuan pemerintah menjadi batu sandungan dalam pelaksanaan program-program pemerintah, terutama yang menyangkut pemecahan masalah kemiskinan. Dalam konteks ini, CSO dapat melakukan aktivitas, baik bekerja sama dengan pemerintah ataupun bebas tanpa ikatan dengan pemerintah, untuk melacak aliran dana melalui jalur-jalur birokratis untuk meyakinkan bahwa dana APBD tersebut benar-benar digunakan sesuai rencana.

Proses pelacakan alokasi anggaran ini biasanya dilakukan dalam periode satu tahun anggaran, namun pelacakan perlu lebih intensif dilakukan pada akhir tahun karena banyak proyek mendadak. Mungkin

untuk sekedar menghabiskan anggaran. Beberapa proyek tidak sempat terlaksana atau memang sengaja tidak dilaksanakan merupakan perilaku pemburu rente yang harus dicermati, sementara pelaksanaan program dilakukan secara terburu-buru menjelang laporan pertanggungjawaban membuat kualitas program menjadi asal-asalan.

Tahap 4. Tahap akhir dalam siklus anggaran melibatkan kajian terhadap indikator keberhasilan. Biasanya indikator keberhasilan yang ada dalam dokumen perencanaan kurang jelas. Indikator keberhasilan seharusnya sudah terdapat dalam dokumen perencanaan, baik itu RPJP, RPJMD, RKPD, ataupun Renja SKPD. Bahkan dalam setiap program atau proyek ada form khusus yang membantu membuat indikator keberhasilan. Namun demikian, karena ketidakjelasan indikator yang dibuat dalam proses perencanaan, maka evaluasi keberhasilan pemerintah menjadi sulit dilakukan. Misalnya, pertumbuhan ekonomi, angka pengangguran, maupun indeks kemiskinan seringkali menjadi angka-angka politis.

Elemen partisipasi dalam tahap ini adalah tanggapan masyarakat terhadap kualitas layanan publik. Salah satu instrumen yang dapat dilakukan oleh CSO untuk mengumpulkan informasi ini adalah melalui kartu laporan (report cards). Survey terutama dilakukan terhadap kelompok masyarakat miskin.

Sampai saat ini rezim anggaran daerah masih banyak berada dalam ranah proses perencanaan. Pengalaman warga masih didominasi oleh proses yang tidak partisipatif, yang tidak melibatkan perempuan dan kelompok masyarakat miskin; maupun mempertanyakan proses partisipatif yang selalu kalah dengan proses teknokratis, politis, dan top down – bottom up; serta ketidakberdayaan warga atas proses penganggaran. Alokasi anggaran juga sudah banyak disinggung. Minimnya atau bahkan ketiadaan alokasi untuk kelompok masyarakat miskin, orientasi belanja fisik, adanya mark-up pos belanja barang dan jasa, beratnya beban belanja untuk aparatur

serta tidak adanya kenaikan progresif alokasi belanja untuk pemenuhan hak dasar warga menjadi masalah di antara sekian banyak persoalan alokasi yang muncul. Selain itu, belum banyak yang menyinggung permasalahan di sisi pendapatan. Berasal dari mana saja pendapatan diperoleh, siapa penyumbang pendapatan terbesar, adakah mark – down dalam penentuan pendapatan, sudahkah warga dilibatkan dalam proses penentuan pendapatan, dan di mana hulu serta muara pendapatan berada; hal ini belum banyak dipertanyakan.

Untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka beberapa NGO telah melakukan advokasi terhadap warga masyarakat dengan data faktual terkait perencanaan dan penganggaran yang ada di daerahnya masing-masing. Berikut merupakan cuplikan pengalaman dari participatory budgeting di Kabupaten Bantul (Sunaji Zamroni dan M. Zainal Anwar, 2008) dan Kabupaten Gunungkidul (Wijiyati, 2010).

Pertengahan tahun 2006, dalam suasana rekonstruksi dan rehabilitasi pasca bencana gempa, IRE membawa program PBET (Participatory Budgeting and Expenditure Tracking). Program ini dimulai dari berbagai pertemuan dengan beberapa LSM, organisasi kemasyarakatan, vocal citizen (tokoh masyarakat), kelompok tani, pengrajin, komunitas perempuan, dan pengelola radio komunitas. Melalui proses diskusi yang intensif tercapai kesepakatan dan komitmen bersama untuk mendorong partisipasi masyarakat dan transparansi pemerintah dalam perencanaan dan penganggaran. Pada tanggal 12 Agustus 2006, komitmen dan kesepakatan ini kemudian diwadahi dalam sebuah lembaga, yang diberi nama "Rembug Warga Peduli Anggaran", disingkat Rewang.

Rewang mempunyai filosofi ngRewangi, yang artinya membantu. Kata ngRewangi adalah icon tersendiri untuk meyakinkan berbagai pihak, baik pemerintah, legislatif atau masyarakat. Keyakinan yang ditawarkan yaitu, bahwa maksud dan tujuan Rewang semata-mata ingin membantu masyarakat dan pemerintahan daerah.

Dengan icon yang ditawarkan itu, artinya Rewang menawarkan cara baru dalam strategi gerakan masyarakat sipil. Cara baru yang dimaksud adalah mengedepankan kemitraan yang kritis dan keterlibatan, bukan konfrontasi yang memicu permusuhan.

Fokus intervensi program PBET adalah siklus perencanaan dan penganggaran daerah. Bagi Kabupaten Bantul, area tersebut selama ini tidak banyak elemen masyarakat yang memperhatikannya. Apalagi memperhatikan keseluruhan siklus, mulai dari Musrenbang, pembahasan APBD, pelaksanaan APBD, sampai dengan monitoring pelayanan publik. Kalaupun ada, lingkup perhatiannya terbatas pada tahapan tertentu. Misalnya turut terlibat di Musrenbang kabupaten, atau memperjuangkan alokasi anggaran sektor pendidikan. Karena lingkup intervensi PBET sangat luas, dan persoalan di masing-masing tahap begitu kompleks, maka Rewang berusaha mengembangkan jaringan. Jaringan yang cukup strategis adalah kelompok-kelompok sektoral dan kelompok kewilayahan (spatial). Kelompok sektoral antara lain meliputi kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok profesi, dan seterusnya. Sedangkan kelompok kewilayahan adalah orang atau lembaga yang menaruh perhatian khusus dalam persoalan di desa dan kecamatan.

Proses perencanaan dan penganggaran di Bantul, seperti daerah lain, masih nampak didominasi birokrasi dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi memang ada, namun bersifat formal dan lebih bersifat semu. Mengapa demikian? Menurut beberapa aktivis LSM dan Ormas di Bantul, hal itu disebabkan oleh; 1) birokrasi dan politisi daerah enggan untuk membagi kewenangannya kepada masyarakat 2) gerakan masyarakat sipil masih terfragmentasi 3) pengetahuan tentang siklus pengelolaan keuangan daerah di kalangan gerakan masyarakat sipil masih lemah 4) pemerintah daerah masih menutup akses informasi kepada masyarakat.

Sejak awal para pegiat Rewang menyadari, bahwa kapasitas mereka untuk terlibat dan melakukan advokasi perencanaan dan penganggaran, masih

minim. Disisi lain, kalangan birokrasi Pemda Bantul memandang sebelah mata, kapasitas yang dimiliki Rewang. "Kita saja yang puluhan tahun bergelut dalam perencanaan dan penganggaran masih merasa kesulitan, apalagi masyarakat awam dan orang-orang di Rewang," begitu celetukan seorang pejabat birokrasi. Pandangan yang "merendahkan" itu menjadi pemompa semangat para pegiat Rewang, untuk belajar dan terus menempa kapasitasnya dalam perencanaan dan penganggaran daerah.

Melalui program PBET yang dikelola IRE, para pegiat Rewang memperkuat kapasitas dalam 4 area, yaitu; menjalankan Musrenbang, membaca dan menganalisis APBD, melakukan monitoring dan penelusuran belanja daerah, melakukan monitoring pelayanan publik. Secara berurutan peningkatan kapasitas tersebut difasilitasi tim PBET IRE kepada para pegiat Rewang maupun para mitranya. Pertama, memperkuat pengetahuan tentang Musrenbang. Rewang merupakan organisasi masyarakat warga, yang misinya mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Untuk mencapai cita-cita tersebut, penting memahami konteks dan tantangan yang terjadi. Langkah yang dilakukan Rewang adalah dengan menyelenggarakan lokakarya pengembangan partisipasi masyarakat dalam perencanaan daerah. Lokakarya ini dipergunakan untuk mengidentifikasi masalah dan tantangan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang. Kegiatan seperti ini memberikan kontribusi bagi Rewang, dalam merumuskan strategi dan agenda kerja mendorong partisipasi masyarakat sipil. Fokus yang menjadi arena kerja-kerja penguatan partisipasi adalah Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten. Pada saat lokakarya seperti ini, mereka merumuskan strategi untuk bisa terlibat dalam Musrenbang, agenda yang harus diperjuangkan dan pembagian sumberdaya Rewang yang akan didelegasikan.

Strategi yang dipilih untuk terlibat dalam Musrenbang adalah merebut "ruang partisipasi". Para delegasi Rewang disebar

untuk kembali ke desa atau kecamatan dimana mereka bertempat tinggal. Mereka diminta untuk mendaftarkan diri sebagai peserta Musrenbang. Bagi yang tidak bertempat tinggal di wilayah Bantul, kepadanya ditugaskan untuk memantau pelaksanaan Musrenbang. Idealnya sebanyak 75 desa dan 17 kecamatan dimasuki oleh delegasi Rewang. Tetapi, delegasi yang tersedia terbatas. Sehingga, kegiatan merebut “ruang partisipasi” dilakukan berdasarkan asal usul para delegasi. Mengapa demikian? Cara ini ditempuh supaya misi Rewang bisa tercapai secara efektif.

Dalam forum SKPD dan Musrenbang kabupaten, strategi yang dipergunakan Rewang masih sama. Para delegasi Rewang mendaftar dan meminta kepada Bappeda, agar diundang sebagai peserta dalam Forum SKPD maupun Musrenbang kabupaten. Cara seperti ini baru Rewang yang melakukan. Elemen masyarakat sipil lainnya, hanya menunggu untuk diundang oleh Bappeda. Menurut pengalaman para delegasi Rewang, satu-satunya unsur masyarakat yang diundang dan menghadiri Forum SKPD, adalah Rewang. Itu pun, undangan untuk satu orang, namun yang menghadiri sejumlah 5 orang. Dengan semakin banyak delegasi yang dikirimkan, maka “suara” masyarakat akan semakin mewarnai proses-proses perdebatan dan pengambilan keputusan. Cara inilah yang diterjemahkan Rewang, sebagai bentuk strategi merebut “ruang partisipasi” perencanaan daerah.

Kedua, membaca dan menganalisis APBD. Muatan pelatihan membaca dan menganalisis APBD dibagi menjadi tiga bagian, yaitu; a) Muatan yang berkaitan dengan pengertian dasar tentang anggaran, struktur dan komponen APBD. b) Muatan yang berkaitan dengan pengetahuan, teknik dan aspek-aspek strategis dalam analisis anggaran. Khusus bagian materi ini, lebih memperbanyak aspek keterampilan untuk melakukan analisis APBD. c) muatan yang berkaitan dengan nilai dan prinsip dasar advokasi anggaran. Ketiga materi tersebut, bagi para penggiat Rewang, sangat dibutuhkan. Terlebih, selama ini mereka belum memperoleh pengetahuan tentang

politik anggaran ini, secara utuh dan komprehensif. Berbekal pengetahuan dan keterampilan yang telah diperoleh ini, para penggiat Rewang mempergunakannya untuk menganalisis 5 RKA SKPD, dari sisi efisiensi dan pemanfaatannya untuk orang miskin. Kelima SKPD yang dianalisis itu adalah Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Perindagkop, Dinas Pariwisata, dan Dinas Pertanian. Hasil analisis yang dilakukan, kemudian dikirim dan didiskusikan sebagai “naskah sanding” RAPBD kepada Panggar DPRD dan TAPD.

Ketiga, menelusuri belanja daerah (expenditure tracking). Elemen masyarakat di Bantul pernah ada yang menyoal tentang dugaan penyimpangan dalam pengelolaan APBD. Mereka menyoal penyimpangan itu secara reaktif. Menyuarakan ke publik atas suatu dugaan. Cara seperti itu sering memunculkan ketegangan. Terlebih jika tidak ditopang data dan pengetahuan yang kuat atas persoalan yang diungkap. Bisa-bisa berbalik memukul yang mempersoalkan. Program PBET menyadari bahwa keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan APBD di Bantul, termasuk lemah dan diperlemah secara sistematis. Karena itu, pilihannya adalah memperkuat kapasitas Rewang untuk bisa terlibat dalam pelaksanaan APBD.

Rewang berupaya mengembangkan model kemitraan kritis (critical partner), antara masyarakat warga dengan pemerintahan daerah. Kemitraan kritis tersebut diterapkan Rewang, dalam rangka mengembangkan participatory budgeting (PB) di Kabupaten Bantul. Berarti dapat dikatakan, kerja-kerja advokasi yang dilakukan Rewang, mempergunakan strategi advokasi yang mengedepankan keterlibatan masyarakat (civic engagement). Strategi advokasi ini mengutamakan data dan analisisnya, serta kemauan mengkomunikasikan secara elegan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Sejauh mana strategi advokasi seperti itu dapat dijalani oleh Rewang?

Anggota Rewang berlatar belakang beragam. Ada anggota yang menjadi bagian dari partai penopang bupati. Ada yang berasal dari organisasi atau lembaga yang

selama ini menjadi “mitra kerja” SKPD tertentu. Pun ada juga anggota yang “radikal melawan” terhadap karakter kepemimpinan kepala daerah. Mereka bertemu di Rewang. Mereka menyusun strategi, pendekatan dan ragam kegiatan untuk mendorong terselenggaranya Participatory Budgeting di Bantul. Keberagaman latar belakang itu disadari sejak awal. Komunitas Rewang berusaha memaknai itu sebagai potensi, modal politik dan sosial. Dengan modal dasar seperti itu, diharapkan akan membantu kerja-kerja advokasi dijalaninya.

Sejauh yang ditemukan, kerja-kerja advokasi secara formal menghasilkan capaian yang kurang maksimal. Sebaliknya, jalur tempuh informal, justru menghasilkan capaian secara maksimal. Pada saat perencanaan misalnya, upaya Rewang mengkonsolidasikan usulan sektoral secara informal, memperoleh sambutan yang baik dari delegasi kecamatan maupun SKPD. Usulan yang di kawal Rewang saat itu adalah pembangunan saluran irigasi pertanian. Usulan ini diterima sebagai kegiatan yang dialokasikan anggaran pada dinas pengairan Kabupaten Bantul. Hal ini mungkin tidak demikian kejadiannya, andai konsolidasi informal sebelum forum SKPD, tidak dilakukan. Jalur tempuh informal menjadi pilihan, pada saat kerja-kerja advokasi memasuki ranah kabupaten. Menggunakan mekanisme resmi perencanaan dan penganggaran tetap ditempuh, tetapi harus diikuti rangkaian pembicara informal kepada orang-orang kunci. Contoh paling nyata adalah mengakses dokumen. Surat permohonan tetap diajukan, seraya diikuti dengan bertemu dan menjelaskan langsung kepada penanggung jawab dokumen tersebut.

Metode advokasi yang dijalani Rewang tidak hanya mengandalkan satu jalur. Maksudnya, tidak melulu berkomunikasi langsung dengan pemerintah daerah. Tetapi menempuh pula jalur komunikasi dengan DPRD, masyarakat langsung, maupun dengan media massa. Jalur tempuh ini selalu dipersiapkan secara berlapis, dalam setiap tema advokasi. Artinya, untuk mendesak tema tertentu, misalnya hasil analisis

APBD, rute berlapis dipersiapkan. Lapis pertama bertemu TAPD, berikutnya Panggar DPRD, lalu diskusi dengan masyarakat dan berkampanye melalui media massa. Jalur tempuh melalui pembentukan opini di media massa, sejauh ini yang cepat memperoleh tanggapan. Meski, hal ini menjadi sesuatu yang dibenci oleh kalangan elit birokrasi di Bantul. Penyelenggaraan forum SKPD, yang ditanggapi kritis oleh Rewang melalui pengiriman press release ke media, adalah contoh paling nyata. Pihak Bappeda selaku penanggung jawab kegiatan tersebut, menanggapinya dengan emosional pada saat kegiatan Musrenbang diselenggarakan. Tetapi sayang, tanggapan cepat seperti dalam kasus di atas, tidak dibarengi dengan perbaikan. Marah dan merasa sudah sesuai prosedur, begitulah cara mereka merespon kritikan.

Kerja-kerja advokasi Rewang, sejauh ini, telah mencatat beberapa capaian yang patut dijadikan pelajaran berharga. Capaian yang diperoleh, memang belum berwujud perubahan secara “radikal” di area perencanaan, penganggaran dan monitoring pelayanan publik. Tetapi, ada beberapa aspek penting yang telah berhasil diperoleh Rewang, diantaranya; 1) wacana keterlibatan masyarakat warga dalam perencanaan dan penganggaran, mulai difahami oleh masyarakat dan pemerintahan daerah. 2) Pandangan Pemda menjadi lebih terbuka dan komunikatif kepada organisasi masyarakat warga. 3) Keberadaan organisasi masyarakat warga (Rewang) yang memiliki kapasitas pengetahuan, keterampilan dan komitmen terhadap pengembangan participatory budgeting di Bantul. 4) Pemda dan DPRD menjadi lebih berhati-hati dalam mengelola keuangan daerah, karena adanya Rewang yang relatif teroganisir, berkapasitas baik dan berkomitmen.

## SIMPULAN

Perjuangan untuk melibatkan CSO (Civic Society Organization) dalam proses perencanaan pembangunan daerah masih sangat panjang. Uraian yang telah disampaikan di atas menyampaikan

bahwa proses intervensi bisa menghasilkan capaian dan pelajaran berharga. Beberapa upaya yang dilakukan dalam memperbaiki mekanisme dan prosedur perencanaan maupun penganggaran mensyaratkan adanya masyarakat warga yang aktif bergerak (active citizen), terorganisir (CSO), memiliki kapasitas pengetahuan dan keterampilan yang memadai, serta cermat dalam merumuskan strategi advokasi.

Secara keseluruhan, program advokasi participatory budgeting yang dilakukan IRE Yogyakarta dan IDEA Yogyakarta merupakan contoh studi empiris yang sangat berharga dalam ranah kajian Sosiologi Pembangunan maupun Sosiologi Pemerintahan. Tetapi penulis yakin bahwa apa yang telah disajikan melalui contoh kedua kabupaten tersebut, menjadi tabungan pengetahuan dan pengalaman berharga untuk mengembangkan pembaharuan demi pembaharuan dalam sistem perencanaan dan penganggaran daerah yang berbasis pada partisipasi masyarakat lokal.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, I. 2001. *Seks, Gender dan Reproduksi Kekuasaan*. Yogyakarta: Tarawang Press.
- . 2003. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- ADD dan Penanggulangan Kemiskinan di Gunungkidul. Majalah FLAMMA. Edisi 33, Januari – Maret 2010. Yogyakarta: IRE.
- Belajar dari Porto Alegre*. Majalah TEMPO, 22 Mei 2005.
- Eko, S. 2008. Pro-poor Budgeting: Politik Baru Reformasi Anggaran Daerah Untuk Pengurangan Kemiskinan. *Etnovisi, Jurnal Antropologi Sosial Budaya*. 7 (2): 80-95
- Harijani, D. 2001. *Etos Kerja Perempuan Desa*. Yogyakarta: Philosophy Press.
- I Nyoman, S. 2010. *Sosiologi Pemerintahan*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Listiyani. T. 2011. Partisipasi Masyarakat Sekitar dalam Ritual di Kelenteng Ban Eng Bio Kecamatan Adiwerna. *Jurnal Komunitas*. 3 (2): 1-8.
- Perempuan Ketemu DPRD, Siapa Takut? Majalah AKSES (Education, Action, Sosial Justice). Edisi I/ 2008. Yogyakarta: IDEA bekerjasama dengan Ford Foundation.
- Setyawati, Y. 2007. Peran Perempuan Dalam Peningkatan Pendapatan Rumah Tangga. *Jurnal Perempuan*. 45 (1): 160.
- Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Wahyudi, V (peny.). 2010. Meredam Risiko Bencana: Upaya Integrasi PRB dalam Perencanaan dan Penganggaran Daerah. *Jurnal Perempuan*. 46: 154.
- Wasingatu, Z. dkk. 2010. *Mengurai Pundi Rakyat: Wong Cilik Sinau Pendapatan Daerah*. Yogyakarta: IDEA.
- Webster, A. 1984. *Introduction to the Sociology of Development*. Cambridge: Mac Millan.
- Zamroni, S dan Zainal, A. 2008. Aplikasi Kebijakan Gender Budgeting sebagai Metodologi Feminis: Menghapus Bentuk-bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melalui Alokasi Anggaran Pemerintah. *Jurnal Perempuan*. 48: 150.