



Analisis Politik Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Sistem Penganggaran Daerah di Indonesia Pasca Reformasi

Arif Hidayat ✉

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima Oktober 2010
Disetujui November 2010
Dipublikasikan Januari 2011

Keywords:
Participation;
Transparency;
Local Budget.

Abstrak

Pergeseran paradigma anggaran menempatkan partisipasi publik dan transparansi sebagai hal yang sangat penting dalam keseluruhan siklus anggaran. Kenyataannya, mekanisme partisipasi dan transparansi dalam aturan-aturan mengenai penganggaran, khususnya di daerah sangat dangkal dan penuh manipulasi simbolik. Pemerintah lebih dominan daripada masyarakat sehingga masyarakat tidak benar-benar terlibat sampai membuat keputusan. Oleh karena itu, penelitian normatif-yuridis ini dilakukan secara literer-prismatik, bertujuan untuk mengidentifikasi beberapa potensi masalah yuridis yang timbul berkaitan dengan (1) melemahnya partisipasi dan kontrol rakyat dalam proses kebijakan; (2) kurangnya jaminan hukum yang mengatur posisi masyarakat dalam proses kebijakan daerah; dan (3) mis-orientasi pembentukan kebijakan internal di parlemen dan eksekutif.

Abstract

Paradigm shift in the budget puts public participation and transparency as crucial in the overall budget cycle. In fact, mechanisms for participation and transparency in the rules regarding budgeting, particularly in the area is very shallow and full of symbolic manipulation. The government is more dominant than the community so that people are not really involved until making a decision. Therefore, the normative-legal research is done in the literary-prismatic, aims to identify some potential legal issues arising in connection with (1) weakening of participation and control of the people in the policy process, (2) lack of legal guarantees that regulate the position of people in the process regional policy, and (3) mis-orientation of the internal policy formation in the parliament and executive.

✉Alamat korespondensi:
Gedung C.4. Lt. 1, Kampus Sekaran Gunungpati, Semarang 50229
E-mail: arifbandungan@yahoo.co.id/arifhidayat@staff.unnes.ac.id

© 2011 Universitas Negeri Semarang
ISSN 1907-8919

1. Pendahuluan

Perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Asumsinya adalah partisipasi rakyat dan transparansi yang dilakukan oleh panitia anggaran dan tim anggaran dalam siklus anggaran akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sirajuddin, dkk, 2006: 188). Menurut Akhmadi dkk (2002:58-59), partisipasi merupakan kunci sukses dalam pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Menyadari pentingnya partisipasi masyarakat diperlukan langkah strategis agar partisipasi masyarakat bisa berjalan kondusif.

Dikaitkan dengan pokok pikiran di muka, terjadinya perubahan paradigma tersebut mengakibatkan bahwa dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Pada intinya hal itu bertujuan untuk memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran (Sisk, 2002:189).

Sesungguhnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Dalam proses penyusunan dan perencanaan APBD, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mempertegas mekanisme partisipasi anggaran yang mengatur sedemikian rupa tentang hal-hal pelibatan masyarakat. Demikian juga UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam Surat Edaran Bersama Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri No. 1354/M. PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah mengapresiasi ruang partisipasi masyarakat dengan pola-pola perencanaan dan penyusunan APBD yang *bottom up planning*.

Tulisan ini mencoba untuk menelusuri politik hukum yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penganggaran daerah. Penelusuran tadi penting karena dalam pandangan penulis, sekurangnya dalam pengamatan sederhana pada periode 3 tahun terakhir, banyak kritik bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya terkait perencanaan dan penganggaran masih sangat jauh dari prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik. Sifat paparan dalam tulisan lebih banyak sistematisasi teoritis dari praktik yang ada dan bernuansa ilmiah populer.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana dan seperti apa bingkai partisipasi masyarakat dalam bidang penganggaran (*budgeting*)? *Kedua*, bagaimana partisipasi masyarakat dioperasionalisasikan dalam siklus penganggaran daerah? *Ketiga*, partisipasi dan transparansi seperti apakah yang semestinya dibuat, dan bagaimanakah implementasinya guna penguatan akuntabilitas keuangan daerah?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong jenis penelitian deskriptif-kualitatif. Karena itu penelitian ini dimulai dengan gambaran mengenai regulasi jaminan partisipasi masyarakat dan bagaimana penegakannya dalam penganggaran daerah beserta persoalan yang menyertainya, serta bagaimana semestinya produk hukum yang menjamin partisipasi masyarakat dan transparansi dibuat dan ditegakkan pada masa mendatang.

Selanjutnya dideskripsikan mengenai disain dan pola penguatan akuntabilitas keuangan daerah sebagai dampak positif dari terpenuhinya kualitas partisipasi masyarakat dan transparansi substantif dalam penganggaran daerah sesuai dengan prinsip Negara hukum dan demokrasi. Untuk menjawab permasalahan dan memenuhi tujuan penelitian digunakan pendekatan *literacy-prismatic* baik dalam perspektif hukum, politik, sejarah maupun sosiologis. Keempat perspektif tersebut akan diperkaya dengan pendekatan komparasi untuk memperbandingkan model partisipasi masyarakat di beberapa negara

maupun daerah sehingga diketahui ada tidaknya spesifikasi data atau fakta.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan tentang 2 hal yaitu apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Korten, sebagaimana dikutip oleh Khairul Muluk (2006: 43), menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk kepada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun kemudian, ia justru lebih memilih pengertian yang berasal dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai *"an interacting population of organisms (individuals) living in a common location."*

Pembahasan berikutnya mengenai kandungan apa yang tercakup dalam istilah partisipasi. Dengan mengutip pendapat Rehema, Khairul Muluk (2006:45-46) memulai pembahasan mengenai partisipasi sebagai *"the action or fact of partaking, having or forming a part of."* Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intransitif, bisa pula bermoral atau tak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bisa bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif atau spontan. Moynihan (2003:164-188) melakukan identifikasi tipologi partisipasi publik berdasarkan jenis partisipasi dan tingkat keterwakilan seperti tampak dalam Tabel 1.

Jika dicermati sepintas lalu terhadap identifikasi bentuk partisipasi versi Moynihan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan akan sangat ditentukan oleh kepentingan, isu, dan masalah yang hendak dipecahkan. Isu, kepentingan, dan masalah tersebut akan mempengaruhi peran dan jenis partisipasi yang harus dimainkan oleh masyarakat. Model partisipasi tersebut kemudian menjadi landasan penting

bagi kita untuk dapat menentukan instrumen partisipasi yang tepat bagi masyarakat.

Sementara itu, ditinjau dari optik politik hukum, istilah partisipasi masyarakat di Indonesia dikenal sebagai "peran serta." Menurut Muin Fahmai (2006:172), peran serta merupakan suatu pengertian yang seringkali dipertukarkan dengan istilah "partisipasi." Dalam kepustakaan Belanda, peran serta (*inspraak*), merupakan salah satu bentuk dari partisipasi. Unsur-unsur dari peran serta yaitu: (1) tersedianya suatu kesempatan (yang diorganisir) bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan pemikirannya terhadap pokok-pokok kebijaksanaan pemerintah; (2) adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dengan pemerintah; dan (3) dalam batas-batas yang wajar, diharapkan bahwa hasil diskusi tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

Pambudhi, P. Agung (2006:42) menyebutkan bahwa peran serta merupakan hal untuk ikut memutuskan (*medebeslisingsrecht*). Partisipasi masyarakat di suatu daerah dalam sistem penganggaran daerah dan penyusunan rencana pembangunan daerah seyogyanya dapat menjadi salah satu tolak ukur sejauh mana daerah tersebut mengembangkan nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik dalam roda pemerintahannya. Keterlibatan masyarakat dalam arti luas harus didorong baik melalui regulasi maupun penciptaan iklim demokratisasi yang ideal di daerah. Dengan demikian, akan semakin tumbuh rasa memiliki dari masyarakat terhadap program-program daerah tersebut.

Bentuk-bentuk peran serta antara lain berupa pengajuan keberatan terhadap rancangan keputusan atau rancangan rencana. Bentuk-bentuk lain seperti: dengar pendapat (*hoorzittingen*), angket lisan maupun tertulis, pertimbangan melalui lembaga masyarakat, hak bicara dari komisi pertimbangan, dan sebagainya (Fahmai, 2006:172). Dengan demikian, peran serta mempunyai pengertian yang lebih sempit daripada partisipasi. Demi konsistensi konsep, pemaknaan mengenai partisipasi masyarakat dalam tulisan selanjutnya adalah sama dengan pengertian peran serta di atas, artinya menggunakan pengertian yang lebih sempit.

Partisipasi masyarakat dalam pengang-

Tabel 1. Tipologi Partisipasi Publik Berdasarkan Jenis Partisipasidan Tingkat Keterwakilan

Jenis Keterwakilan	Tingkat Keterwakilan	
	Sempit	Luas
Palsu	<i>Keputusan:</i> kurang transparan dibuat oleh pejabat publik <i>Partisipasi:</i> simbolik, hanya segelintir orang yang terlibat	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat publik <i>Partisipasi:</i> simbolik, meskipun melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat
Parsial	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh sekelompok elit pemerintah dengan mempertimbangkan masukan dari kelompok kepentingan yang terbatas <i>Partisipasi:</i> hanya melibatkan kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, sedangkan sebagian masyarakat tidak mempunyai kesempatan sama sekali	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat sedikit dari partisipasi masyarakat <i>Partisipasi:</i> melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang berpartisipasi disediakan dalam sesi yang sangat terbatas
Penuh	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat pemerintah dan kelompok kepentingan yang terpilih <i>Partisipasi:</i> melibatkan kelompok kepentingan yang mempunyai pengaruh, namun sebagian besar warganegara tetap kurang memiliki kesempatan	<i>Keputusan:</i> dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat kuat dari partisipasi masyarakat <i>Partisipasi:</i> masyarakat luas terlibat dalam diskusi yang cukup intensif dengan pemerintah

Sumber: Disarikan dari pendapat Moynihan, 2003

garan harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban. 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 (2004:70-71), partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD masih sangat kecil bahkan hamper tidak ada, padahal partisipasi masyarakat akan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

Pada tingkatan konstitusi, sebagaimana

dalam UUD 1945, secara eksplisit maupun implisit memberikan jaminan konstitutif kepada warganegara atau masyarakat dalam kedudukannya di dalam pemerintahan maupun dalam pembangunan, bahwa masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi secara aktif dalam berbagai bentuk hak dan kemampuannya dalam pemerintahan. Menurut Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, ditegaskan bahwa “Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Kemudian diatur pula dalam Pasal 28 ayat (2) bahwa “setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara

ra kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.” Kemudian dalam Pasal 28F disebutkan bahwa *“setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan dan mengolah, serta menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”*

Sedangkan pada tingkat undang-undang, ada 6 undang-undang yang dalam berbagai tingkatan berbicara mengenai partisipasi masyarakat, yaitu UU No 10 Tahun 2004, UU No 32 Tahun 2004, UU No 33 Tahun 2004, UU No 28 Tahun 1999, UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001, dan UU No 30 Tahun 2002.

Menurut Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa *“Masyarakat berhak memberikan masukan lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah.”* Pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU No. 32 Tahun 2004 minim sekali. Memang ada beberapa ketentuan yang mensyaratkan adanya partisipasi yaitu dengan dianutnya asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 20) dan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Pasal 137) serta hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Pasal 139 ayat (1)). Namun tidak diatur secara cukup jelas mekanisme pelaksanaan partisipasi dan sanksi kepada pemerintah daerah dan DPRD yang terbukti tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Padahal titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu Peraturan Daerah harus tepat guna dan berhasil guna sehingga dalam proses penyusunannya para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung atau tidak langsung terhadap kebijakan yang diambil harus dilibatkan (Kurnia dkk, 2007:41).

Kemudian dalam UU No. 33 Tahun 2004 tidak ditemukan pengaturan mengenai

bentuk partisipasi masyarakat baik dalam isi undang-undang maupun penjelasannya. Seharusnya pembentuk undang-undang memberikan ruang gerak bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam masalah pelaksanaan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sekurang-kurangnya dalam peran mengawasi atau memberikan masukan pada lembaga terkait (Sirajuddin, dkk, 2006:34).

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pemerintahan secara jelas diatur dalam UU No 28 Tahun 1999. Ketentuan itu secara tegas disebutkan dalam Bab VI Pasal 8 yang untuk jelasnya dikutipkan sebagai berikut: (1). *Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih;* (2). *Hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3* (asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas).

Kemudian Pasal 9 menegaskan mengenai bentuk peran serta masyarakat dengan mengatur bahwa: (1) *Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk:* a. *hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;* b. *hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara;* c. *hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara;* d. *hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal:* (i). *Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;* (ii). *Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, dan saksi ahli, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;* (2) *Ketentuan ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan undang-undang dan dengan mentaati norma agama dan norma sosial lainnya;* (3) *Ketentuan peran serta lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.*

Dari ketentuan tersebut, dapat diemukakan bahwa dalam penyelenggaraan ne-

gara masyarakat memiliki peran yang sangat penting, dan berdasarkan Pasal 9 tersebut masyarakat memiliki hak, antara lain hak atas informasi, hak atas pelayanan yang adil, hak menyampaikan saran atau pendapat dan hak untuk memperoleh perlindungan hukum. Dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 dan UU No. 30 Tahun 2002 peran serta masyarakat lebih ditujukan untuk membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi serta asas-asas yang berlaku untuk dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugasnya.

Jaminan regulasi di atas merupakan sifat pengaturan partisipasi masyarakat yang bersifat makro akan tetapi belum berhasil menjawab substansi partisipasi dalam penganggaran. Pada saat naskah ini ditulis, untuk tingkat produk hukum yang operasional sekalipun, yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 belum secara langsung mengatasi problematika itu. Dalam keputusan menteri ini memang secara tidak langsung ada beberapa pasal yang terkait dengan partisipasi masyarakat. *Pertama*, Pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa penyusunan arah dan kebijakan umum APBD dilakukan oleh DPRD yang diawali dengan penjaringan. *Kedua*, Pasal 22 ayat (4) dan ayat (5) yang menyebutkan bahwa DPRD wajib mensosialisasikan RAPBD kepada masyarakat sebelum disahkan dalam Peraturan Daerah dan masukan dari masyarakat atas RAPBD didokumentasikan dan dilampirkan pada Perda tentang APBD. *Ketiga*, Pasal 91 ayat (3) dan (4) menyebutkan bahwa DPRD wajib mensosialisasikan rancangan peraturan daerah tentang perhitungan APBD kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan, dan masukan masyarakat tersebut didokumentasikan dan dilampirkan pada Perda tersebut. Dalam konteks ini perlu dilakukan partisipasi aktif masyarakat untuk mengawasi setiap tahapan yang ada dalam siklus anggaran untuk menjamin bahwa dana APBD yang pada hekekatnya merupakan dana rakyat dikelola dengan baik.

Demikian pula dengan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Ba-

dan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri No. 1354/M. PPN/03/2004050/44/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Munresbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah. Semakin tegas bahwa partisipasi menjadi kata kunci hampir di segala aktivitas pembangunan kemudian dilaksanakan dengan apa yang disebut dengan pendekatan partisipatif, pembangunan partisipatif, dan segala macam hal partisipatif. Bahkan karena sudah menjadi idola, maka pendekatan *bottom up* disebut pula dengan partisipatif, termasuk dalam penganggaran daerah.

b. Good Governance

Upaya menciptakan kinerja pemerintahan yang baik khususnya di bidang manajemen keuangan telah diupayakan pemerintah dengan dikelurkannya seperangkat regulasi. PP. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, merupakan tonggak reformasi dalam perubahan pola manajemen keuangan pemerintahan daerah.

Penganggaran berbasis kinerja pada dasarnya merupakan pola penganggaran yang sangat komprehensif. Ia merupakan suatu sistem penganggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*outcomes*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. Definisi ini mengandung konsekuensi bahwa setiap alokasi dana harus dapat diukur capaian *output/outcomes* yang hendak dicapai dan input yang telah ditetapkan. Dengan penerapan anggaran berbasis kinerja ini berarti tolak ukur keberhasilan tidak lagi hanya diukur dari tingkat pencapaian penyerapan dana seperti yang terjadi selama ini, tapi ditentukan dari target kinerja yang terukur.

Dari sisi pemberantasan korupsi, anggaran berbasis kinerja akan mendorong penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam proses penganggaran. Hal itu akan mendorong terjadinya transparansi dengan menjadikan APBD sebagai produk hukum (dokumen publik) lewat peraturan daerah (Perda), dan penerapan tiga elemen dalam penilaian anggaran kinerja; yaitu standart analisa biaya

(SAB), tolak ukur kinerja, dan standar biaya.

Namun, sistem pengelolaan anggaran berbasis kinerja ini belum sepenuhnya diimplementasikan di daerah. Bahkan seringkali mengalami distorsi karena berbagai kepentingan, termasuk kepentingan politik dan ekonomi elit daerah. Dalam penganggaran di daerah, misalnya seringkali indikator disusun secara serampangan, tidak jelas tahap kemajuannya, atau sekedar plagiat dengan APBD kota/kabupaten tetangga, dan juga *copy paste* dari tahun-tahun sebelumnya. Ini celaka, karena pemikiran serius dan mendalam soal anggaran hanya berdasarkan teks-teks dokumen yang sama sekali tidak menjelaskan relevansi dengan strategi melawan kemiskinan, apalagi berperspektif hak azazi manusia.

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

Menurut Sirajuddin dkk (2006:180-182), satu aspek yang penting dalam perencanaan dan penganggaran adalah konsep penganggaran partisipatif yang belum banyak dikenal di sini. Beberapa gambaran singkat mengenai penganggaran partisipatif yang mestinya dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut: (1) Penganggaran partisipatif di lingkungan pemerintah daerah merupakan instrumen untuk mengembangkan dan mewujudkan pemerintahan yang baik dan akuntabel; (2) Penganggaran partisipatif adalah berkaitan dengan penyediaan informasi anggaran yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan penganggaran (pendapatan dan belanja daerah); (3) Informasi anggaran harus memenuhi prinsip-prinsip terpercaya, tepat waktu, mudah dipahami, kepemilikan, dan relevan serta mampu meningkatkan pemahaman (*fiscal education program*); (4) Merupakan proses untuk memfasilitasi

pemerintah dalam pengalokasian sumber dana yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan dana prioritas daerah; (5) Merupakan proses di mana *stakeholders* mempunyai peluang untuk mempengaruhi alokasi sumber dana publik dan prioritas sektoral; (6) Merupakan proses untuk mencapai akuntabilitas dan efektivitas penggunaan dana publik; (7) Ada formula ataupun konsentrasi tema yang disepakati untuk alokasi dana publik; (8) Dapat direncanakan secara bertahap (misalnya tahap pertama 30%-50% anggaran dilaksanakan secara partisipatif); (9) Ada 3 tahapan di mana penganggaran partisipatif dilakukan yaitu pada tahap perumusan dan analisis anggaran, monitoring pembelanjaan, pelacakan, dan monitoring atas pelayanan umum; (10) Ada identifikasi para *stakeholders* yang disertakan dalam konsultasi anggaran; (11) Merupakan proses di mana pelaku pembangunan membahas, menganalisis, memprioritaskan, dan memantau pengambilan keputusan berkaitan dengan pendapatan dan belanja daerah; (12) Kriteria alokasi anggaran disepakati oleh masyarakat sehingga penggunaan dana publik lebih tanggap terhadap kebutuhan; (13) Prosedur penganggaran transparan kepada publik; (14) Ada *review* dan evaluasi masyarakat terhadap pelaksanaan dan kinerja anggaran tahun lalu; (15) Ada institusi pemerintah daerah yang jelas untuk mengangani penganggaran partisipatif; (16) Ada kalender, struktur, dan pengorganisasian yang jelas untuk konsultasi masyarakat.

Jaminan regulasi di atas belum sepenuhnya memuat kriteria ideal terkait dengan sistem anggaran daerah tersebut. Ada beberapa potensi masalah yang timbul, yaitu, *pertama*, masih rendahnya *mainstream* kekuasaan telah berdampak pada melemahnya partisipasi rakyat dalam proses kebijakan. *Kedua*, lemahnya jaminan hukum yang mengatur posisi masyarakat dalam proses kebijakan daerah telah berdampak pada melemahnya posisi rakyat dalam proses kebijakan (kontrol rakyat yang belum terlembagakan). *Ketiga*, orientasi pembentukan kebijakan pada internal DPRD dan eksekutif. *Keempat*, penyusunan anggaran melalui Musrenbang sangat tertutup dan mekanisme partisipasinya termobilisasi. *Kelima*, potensi dominasi

elit lewat keterlibatan para pejabat struktural dan tokoh masyarakat sehingga bukan tidak mungkin realisasi sistem anggaran akan berwatak sangat strukturalis birokrasi.

Mardismo (2002:56) menyebutkan bahwa jejaring informasi dalam suatu organisasi bertujuan untuk mempersatukan berbagai komponen yang membentuk organisasi dan berbagai organisasi dalam jejaring organisasi (*organization network*) dalam sistem akuntabilitas keuangan daerah adalah sangat penting. Namun belum ada Daerah atau SKPD-nya yang diteliti yang memanfaatkan jejaring teknologi informasi tersebut secara interaktif. Sedangkan website daerah yang ada kebanyakan hanya bersifat informasi satu arah dan belum interaktif. *Stakeholders* dan organisasi publik serta masyarakat pengguna jasa belum dapat memanfaatkan jejaring informasi yang ada untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah.

Fenomena ini dapat dilihat dalam analisis Bowo Sugiarto (2010:269-276) yang menyoroti beberapa kelemahan dari pelaksanaan Musrenbang selama ini, yaitu:

Pertama, partisipasi dalam konteks pelaksanaan Musrenbang ternyata lebih dipahami sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan. Bukan secara komprehensif untuk mempromosikan demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan pembiayaan pembangunan, sehingga pemerintah daerah dan DPRD belum bisa menjamin bahwa seluruh usul masyarakat dalam Musrenbang akan direalisasikan dalam APBD. Kedua, dominasi penggunaan metode-metode formal dan teknokratik. Mulai tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota, kegiatan Musrenbang menerapkan teknik-teknik pertemuan formal untuk menyerap aspirasi pembangunan masyarakat. Ketiga, terlalu mengandalkan metode perwakilan, bukan langsung. Pelaksanaan Musrenbang lebih berusaha menampung suara perwakilan komponen masyarakat dan pemda daripada masyarakat secara keseluruhan. Berbagai kekurangan yang timbul dalam pelaksanaan Musrenbang, dikhawatirkan dapat

menggerus partisipasi masyarakat dan mengurangi iklim akuntabilitas dalam perencanaan pembangunan daerah. Masyarakat bisa menjadi semakin apatis dan menganggap Musrenbang hanya sebagai forum formalitas semata. Jika itu terjadi maka akan membawa dampak yang tidak baik dalam upaya pengelolaan kelembagaan daerah ke arah pelibatan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat sebagai salah satu unsur yang berperan dalam pelaksanaan Musrenbang perlu diberikan pemahaman yang utuh akan hak-hak mereka agar bargaining position masyarakat dapat memiliki nilai lebih lebih dan berimbas pada semakin meningkatnya partisipasi masyarakat di daerah tersebut.

Terkait dengan analisis di atas, penulis menengarai bahwa salah satu titik kelemahan dalam mewujudkan Musrenbang sebagai forum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat adalah masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam forum tersebut. Hal ini menyebabkan kebijakan yang diambil belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut.

Lebih jauh lagi, Widjono (2007:37-40) menyebutkan bahwa:

"Kondisi yang ideal terkait dengan partisipasi masyarakat dalam sistem penganggaran daerah belum sepenuhnya terwujud dalam pelaksanaan alur perencanaan pembangunan daerah. Partisipasi masyarakat adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah merupakan salah satu syarat mutlak dalam era kebebasan dan keterbukaan ini. Pengabaian terhadap faktor ini, terbukti telah menyebabkan terjadinya deviasi yang cukup signifikan terhadap tujuan pembangunan itu sendiri yaitu keseluruhan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat".

Substansi partisipasi merupakan makna terdalam yang ada pada konsep partisipasi itu sendiri. Wahyu Ishardino Satries (2011:96-97) menggagas tiga substansi dari partisipasi yang terdiri dari *voice*, akses, dan kontrol.

"Voice merupakan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Voice dapat disampaikan warga dalam banyak cara diantaranya: opini publik, referendum, media masa, berbagai forum warga. Akses mengandung arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam area governance yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif dalam mengelola barang-barang publik. Ada dua hal penting dalam akses yaitu: keterlibatan secara terbuka (inclusion) dan keikutsertaan (involvement). Keduanya mempunyai persamaan tetapi berbeda titik tekannya. Inclusion menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan involvement berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Sedangkan kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun kebijakan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (self-control) dan kontrol eksternal (external control). Artinya kontrol atau pengawasan bukan saja kontrol terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga untuk melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang dilakukan mereka sendiri".

Desentralisasi akan berjalan lebih baik jika dikaitkan erat ke struktur masyarakat dan organisasi lokal. Otonomi daerah yang merupakan anak kandung desentralisasi sebenarnya adalah khas pemberian negara, yakni pemberian kewenangan mengelola kebijakan dan keuangan oleh pengelola negara di tingkat nasional kepada pengelola negara di tingkat lokal. Sedangkan yang melekat pada lokal adalah demokrasi dan politik lokal. Otonomi daerah menjanjikan perubahan bagi eksistensi lokal. Ia dipercaya mendekatkan negara kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, memberdayakan

masyarakat lokal, serta memperkuat *local accountability* (Hadi, 2010:8).

Penegasan mengenai hal tersebut juga dikemukakan Vaillancourt bahwa:

"Pengalaman di berbagai situasi mengisyaratkan adanya 2 (dua) persyaratan yang sangat penting untuk kesuksesan desentralisasi. Pertama, proses pengambilan keputusan di daerah harus demokratis, yaitu pengambilan keputusan tentang manfaat dan biayanya harus transparan dan pihak-pihak yang terkait memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. Kedua, biaya-biaya dari keputusan yang diambil, sepenuhnya harus ditanggung oleh masyarakat setempat. Maksudnya pemda perlu memiliki kontrol atas tarif (dan mungkin basis pajak, obyek) dari paling tidak beberapa jenis pajak. Jika persyaratan-persyaratan yang agak ketat ini dapat dipenuhi, devolusi atau otonomi barulah berarti. Sebaliknya, bila tidak dapat diwujudkan maka desentralisasi mungkin tidak akan mencapai sasaran dan tujuannya" (Bird dan Vaillancourt, 2000:17).

Konsekuensi tidak terpenuhinya persyaratan tersebut, jika akuntabilitas lokal terbatas, desentralisasi dapat hanya sekedar memindahkan kekuasaan dan korupsi dari para elit nasional ke elit lokal (Warren, 2004:68). Kondisi yang sebaliknya, korupsi dapat dikurangi di dalam pemerintahan yang desentralistis, sepanjang di wilayah tersebut terdapat lembaga-lembaga yang sama-sama relatif otonom, mampu saling bertindak dan saling bereaksi. Secara lebih spesifik mekanisme fiskal tidak dapat diharapkan berfungsi jika tidak ada tingkat pengembangan politik dan akuntabilitas lokal yang memadai (Widjajab-rata and Zacchea, 2004:94).

Penegasan yang sama dikemukakan Shah, di mana pengalaman di Indonesia dan Pakistan, telah memberikan pelajaran penting dalam melakukan reformasi fiskal di Negara berkembang, yakni seperti berikut:

Kelembagaan partisipasi masyarakat dan akuntabilitasnya harus digiring ke arah reformasi sistem fiskal yang sungguh-sungguh

guh. Meskipun dalam masyarakat yang primitif, seperti India sebelum dijajah Inggris, sistem pemerintahan lokal berjalan efektif untuk memberikan pelayanan dan pengumpulan pajak lokal, sebab ada pemahaman yang baik atas mekanisme partisipasi dan akuntabilitas masyarakat. Sistem pemerintahan lokal yang lebih modern, telah gagal karena ketiadaan suara masyarakat dan pengendalian akuntabilitas. Kemampuan kelembagaan (administratif/manajemen) merupakan hal kedua terpenting, dan seharusnya mendapat prioritas yang lebih rendah dalam usaha reformasi. Kapasitas kelembagaan untuk membangun dan mengembangkan praktek organisasi modern, memang penting, namun seharusnya tidak dipandang sebagai kendala untuk desentralisasi. Kemampuan teknis dapat dipinjam dari dukungan tingkatan pemerintah yang lebih tinggi di berbagai tempat. Pemisahan yang demikian jauh antara keputusan pembelanjaan dan perpajakan menyebabkan kurangnya akuntabilitas sektor pemerintah. Bagi hasil atas dasar basis per-basis pajak mendistorsi insentif efisiensi pemungutan pajak. Di Pakistan, bagi hasil pajak demi pajak atas penerimaan dan penjualan telah menyembunyikan pajak perdagangan dari reformasi, sebab pajak tersebut tidak dibagi dengan propinsi. Desentralisasi yang berhasil tidak dapat dicapai tanpa keberadaan program transfer fiskal yang terancang baik. Lingkungan kelembagaan negara berkembang membutuhkan tingkatan desentralisasi yang lebih besar daripada yang dibutuhkan negara industri. Lingkungan sektor pemerintah yang lebih terbelakang lebih sesuai dengan bentuk pemerintahan yang terdesentralisasi, sebab kebutuhan informasi dan biaya transaksi dapat diminimalkan dengan cara menggeser pengambilan keputusan lebih dekat ke masyarakat yang terpengaruh oleh kebijakan tersebut (Anwar Shah dan Zia Qureshi:204-209).

Penegasan tersebut menekankan pentingnya reformasi fiskal yang secara sungguh-sungguh dipadukan (*matching*) dengan kelembagaan demokrasi lokal. Pelembagaan demokrasi lokal ini, sudah saatnya mem-

peroleh perhatian serius. Sebab ada kecenderungan umum, desentralisasi seringkali gagal mencapai tujuan yang diharapkan, karena transfer kekuasaan yang dilakukan tidak mampu mengubah distribusi kekuasaan yang mengarah pada terwujudnya kesamaan derajat antara komponen pemerintah dan non-pemerintah. Seperti ditegaskan Bailey (1999):

“Desentralisasi merupakan sesuatu yang sangat diperlukan (necessary) tetapi bukan kondisi yang mencukupi (unsufficient) untuk mempromosikan kepentingan publik, baik melalui peningkatan untuk dapat melakukan pilihan publik maupun penguatan suara publik.....Desentralisasi hanya menciptakan kesempatan (opportunity) untuk meningkatkan responsivitas dalam pemberian pelayanan publik, tetapi tidak mesti menjaminkannya. Hasil nyata dari desentralisasi akan lebih tergantung pada distribusi kekuasaan (distribution of power) di antara berbagai kelompok yang ada di dalam dan di sekitar institusi pemerintahan lokal (Bailey, 1999:77).

Pada bagian selanjutnya, Bailey (1999) menyatakan bahwa:

“Desentralisasi umumnya hanya memperluas bentuk-bentuk tradisional demokrasi perwakilan (representative democracy), daripada demokrasi partisipatoris (participatory democracy) pada tingkat lokal. Manajemen desentralisasi lebih banyak terjadi di dalam lingkungan departemen daripada melintasi antar departemen. Desentralisasi lebih berkaitan dengan masalah access daripada decision-making. Desentralisasi lebih terkait dengan pembuatan keputusan di dalam struktur lembaga pemerintah daripada penyebaran kekuasaan (devolution of power) kepada komunitas di suatu wilayah. Dan ini terjadi karena desentralisasi tidak secara fundamental mengubah tatanan kekuasaan politik dan manajemen” (Bailey, 1999:77-79).

Undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah, secara formal mendasar-

kan diri pada prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat. Namun secara substansial, transfer kekuasaan yang terjadi masih terbatas pada lingkungan internal pemerintahan daerah. Terutama pada eksekutif dan legislatif daerah. Sehingga proses politik pemerintahan daerah, cenderung lebih menekankan pada mekanisme *demokrasi perwakilan* daripada *demokrasi partisipatoris*. Sementara itu, tidak ada satu pun pasal yang mengatur hak-hak penduduk, baik itu hak-hak untuk memperoleh pelayanan, hak pengawasan terhadap eksekutif maupun legislatif daerah, baik secara individu maupun institusi (Hardjosoekarto, 2002:12). Kontruksi kekuasaan yang tidak seimbang ini, menjadi faktor krusial yang menyebabkan proses penentuan kebijakan publik, dimonopoli dan didominasi kepentingan eksekutif dan legislatif daerah. Termasuk dalam kebijakan pendapatan dan belanja daerah.

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 (Teguh Kurniawan, 2009:119). Oleh karenanya, pemerintahan daerah yang akuntabel berusaha melibatkan warga dalam proses penyusunan anggaran (Syamsir Syamsu, 2010:53). Tidak dilibatkannya warga atau tidak signifikannya pengaruh warga dalam proses pembuatan APBD akan memberi peluang bagi melebarnya jurang antara harapan rakyat dan kebijakan yang dibuat.

Persoalan keuangan lokal tidak bisa dipisahkan dari politik, baik dalam arti idologi maupun dampak deferensial kebijakan fiskal terhadap kepentingan berbagai kelompok masyarakat yang berbeda (Smoke, 2001:120). Lebih spesifik lagi, Mabroor menegaskan bahwa APBD merupakan kebijakan politik paling mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Melalui kebijakan ini para pembuat keputusan dapat menentukan siapa atau masyarakat mana yang

lebih diuntungkan dibandingkan kelompok masyarakat lainnya (Mahmood, 2005:81).

Sejauhmana keputusan tentang *who gets what* ini diambil, akan sangat tergantung pada persoalan krusial bagaimana keputusan itu dibuat, siapa yang terlibat, apa kepentingannya dan bagaimana distribusi kekuasaan di antara aktor yang terlibat tersebut. Keputusan tentang *who gets what* ini, akan sangat dipengaruhi oleh persoalan krusial tentang *strategi, sumberdaya dan posisi kekuasaan* dari masing-masing aktor yang terlibat itu sendiri (Abed, 2002:12).

Sementara itu, dalam pandangan Vito Tanzi (1998:77) terjadinya korupsi dan penyimpangan di sektor publik akan sangat tergantung kepada sejumlah faktor yakni (1) kualitas manajemen sektor publik; (2) sifat alamiah (kondisi) hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan masyarakat; (3) kerangka hukum; serta (4) tingkatan proses sektor publik dilengkapi dengan transparansi dan diseminasi informasi. Upaya mengatasi korupsi tanpa mempertimbangkan keempat faktor ini menurut Tanzi akan menyebabkan hasil yang kurang mendalam dan tidak berkelanjutan.

Menurut Syarif Hidayat (2006:5-31), implementasi otonomi daerah terjadi di tengah ketidaksiapan daerah, baik dari sisi birokrasi pemerintahan maupun masyarakatnya. Kewenangan yang cukup besar yang dilimpahkan pada pemerintah daerah justru menyuburkan praktik korupsi anggaran dan kebijakan di daerah. Proses perencanaan anggaran menjadi penuh manipulasi dan proyek-proyek daerah dimonopoli segelintir kroni kekuasaan, baik di legislatif maupun eksekutif. Kebijakan daerah pun diarahkan untuk memberikan keuntungan pada segelintir pengusaha yang menikmati rente ekonomi dan kekuasaan yang korupsi. telah mengalami pereduksian dan distorsi sedemikian rupa oleh para elit daerah, sehingga kini banyak melahirkan "raja-raja kecil" di daerah. Lebih menyakitkan lagi adalah, perilaku para anggota parlemen (DPRD), yang seharusnya menjaga lembaga pengawas bagi jalannya pemerintahan, malah banyak dari mereka terlibat, menjadi agen dan bahkan juga menjadi pelak korupsi munculnya ber-

bagai kasus korupsi yang melibatkan pejabat eksekutif dan legislatif di berbagai daerah di Jatim menunjukkan akan hal itu.

Bayangkan saja, dalam salah satu studi KPPOD yang dikutip oleh Pambudhi (2006:42-43), kemampuan daerah lebih menfokuskan 1.379 peraturan daerah tentang pungutan daerah yang diterbitkan oleh 228 pemda kabupaten/kota. Sementara alokasi dana untuk publik demikian 'kering', khususnya dalam isu perlindungan dan pemenuhan kebutuhan dasar rakyat miskin. Contoh sederhananya, betapa kegagalan pemda (sekaligus Pemerintah) untuk menjalankan mandat Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 soal anggaran pendidikan minimum 20 persen, 10 sementara di sisi lain tidak ada upaya progresifitas kebijakan anggaran untuk memprioritaskan kebutuhan dasar rakyat miskin atas pendidikan. Yang terjadi justru, sekali lagi disorientasi kebijakan anggaran, penghamburan dan korupsi yang akut.

Sayangnya, paradigma hukum keuangan negara dengan dimensi pertanggungjawaban hak asasi manusia, khususnya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya yang tidak menjadi perhatian paradigma neo-liberal dalam tata kelola keuangan, justru kian halus mensubversinya dengan teknologi mistifikasi melalui kapasitas dan kooptasi demokrasi elektoral, sebagai legitimasi politik demokratisasi yang menempatkan keuangan negara berada di tangan "para bandit dan broker" kebijakan. Tak begitu mengherankan, *the absence* itu pulalah melahirkan demikian mudah korupsi yang dilegalkan (*legalized corruption*).

Refleksi kritis atas paradigma hukum keuangan daerah perlulah dilakukan, dan orientasi substantif (bukan sekadar prosedural) serta proses demokratisasi yang dibangun pun lebih mencerminkan konsistensi atas konstitusionalisme UUD 1945, yakni menjamin perluasan hak-hak rakyat.

Pada kasus Indonesia sendiri, terdapat sejumlah analisis yang mencoba untuk menjelaskan mengapa korupsi di bidang anggaran begitu berkembang di Indonesia. Salah satu analisis tersebut adalah sebagaimana diungkapkan Fiona Robertson Snape

(1999:112-114). Menurut Snape, setidaknya ada tiga faktor yang disinyalir menjadi sebab berkembangnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di Indonesia, yakni faktor politik, faktor ekonomi, dan faktor budaya Jawa.

Berdasarkan pandangan Snape, faktor politik yang dicirikan dengan adanya kesenjangan akuntabilitas, transparansi, institusi demokrasi, dan pers yang bebas merupakan faktor penting yang memberikan kontribusi terhadap meluasnya korupsi dalam masyarakat Indonesia, khususnya di era Orde Lama dan era Orde Baru. Sementara itu, terkait faktor ekonomi, intervensi pemerintah yang ekstensif dalam perekonomian dinilai Snape sebagai penyebab dari korupsi di Indonesia. Melalui intervensi ini memunculkan sejumlah keuntungan secara finansial bagi sejumlah kecil masyarakat Indonesia, khususnya mereka yang memiliki kekuasaan dan mereka yang memiliki patron politik dengan penguasa. Faktor ketiga yang dinilai Snape memberikan kontribusi bagi praktek KKN di Indonesia adalah faktor yang terkait dengan penjelasan budaya. Praktek-praktek KKN yang terjadi di masa Orde Baru memiliki akar pada tradisi budaya masa lalu Indonesia, khususnya budaya yang berlaku di Jawa. Terkait hal ini, sejumlah praktek KKN menurut Snape mengakar pada kebiasaan Jawa kuno sehingga untuk kemudian dianggap sebagai sesuatu hal yang wajar. Kebiasaan-kebiasaan ini meliputi kebiasaan dalam memberikan hadiah kepada penguasa; loyalitas kepada keluarga yang lebih kuat dibandingkan kepada negara; serta konsep kekuasaan Jawa yang hierarkis, tetap dan patrimoni.

Akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat juga dapat sejalan dilakukan sebagai strategi yang berfokus baik terhadap masyarakat, hukum, pasar, maupun politik. Karenanya, dalam upaya perbaikan sistem anggaran daerah yang pro terhadap pemberantasan korupsi yang lebih efektif, efisien dan tepat sasaran di masa mendatang, perlulah kiranya dilakukan berbagai kajian yang mendalam terhadap berbagai aspek dari akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat ini, khususnya di bidang anggaran daerah (Yemane, 2006:76).

4. Simpulan

Perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Asumsinya adalah partisipasi rakyat dan transparansi yang dilakukan dalam siklus anggaran akan memperkuat pengawasan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran.

Dalam sistem hukum Indonesia, pemahaman mengenai partisipasi masyarakat bersifat reduksional dengan menggunakan istilah peran serta yang memiliki makna lebih sempit dibandingkan konsep partisipasi itu sendiri. Jaminan regulasi dalam hal partisipasi termasuk dalam sistem anggaran daerah belum mencerminkan pemahaman yang bersifat substansial sehingga dalam pelaksanaannya berpotensi menimbulkan masalah.

Kebijakan fiskal intra-pemerintahan, merupakan persoalan yang sangat kompleks. Baik secara teknis maupun politik. Kajian kritis pada tataran teoritik dan empirik, sangat urgen dilakukan. Terutama untuk menguji apakah fakta empirik memang memperkuat validitas proposisi teoritik yang banyak dikembangkan para akademisi dan dianut para praktisi di Negara Berkembang. Atau sebaliknya, banyak proposisi yang sebenarnya lebih layak diklasifikasikan sebagai provokasi yang dapat menjerumuskan berbagai pihak terkungkung dalam euforia di tengah-tengah keterbelakangan diri.

Daftar Pustaka

- Abed, G.T., and Gupta, S. 2002. *Governance, Corruption & Economic Performance*. IMF: Washington, D.C
- Akhmadi, dkk. 2002. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta, Masyarakat Transparansi Indonesia
- Bailey, S.J.. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. Macmillan Press Ltd., London
- Bird, R.M. dan Vaillancourt, F. 2000. *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Desta, Y. 2006. *Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea*. *Journal of Developing Societies*, 22(4)
- Fahmai, M. 2006. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. UII Press, Yogyakarta
- Hadi, K. 2010. Satu Dasawarsa Relasi Politik Lokal Dan Nasional Dalam Konteks Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Politik*, 1(2) (Oktober)
- Hardjosoekarto. 2002. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Negara*, 2(2)
- Hidayat, S. 2006. Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah. *Jurnal Hukum Jentera*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Edisi 14 Tahun IV (Oktober-Desember)
- Kurnia, M.P., dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media, Yogyakarta
- Kurniawan, T. 2009. Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, 16(2) (Mei-Agustus)
- Mabroor, M. "Corruption in Civil Administration: Causes and Cures", *Journal of Humanomics*, Vol. 21, No. 3/4, 2005.
- Mardismo, "New Public Management (NPM): Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik", *Jurnal Sinergi*, Vol. 6, No. 1. 2002.
- Mark E. Warren, M.E. "What Does Corruption Mean in a Democracy", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 2004.
- Moynihan. 2003. Normative and Instrumental Perspective on Public Participation. *Jurnal American Review of Public Administration*, 33
- Muluk, M.R.K. 2006. Menggagas Tangga Partisipasi Baru dalam Pemerintah Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, 14(4) (Desember)
- Ngoedijo, W. 2007. Isu-Isu Utama dan Perspektif Peningkatan Mutu Musrenbang di Masa Depan. *Jurnal Local Governance Support Program*, II (Juli)
- Pambudhi, P.A. 2006. Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi. *Jurnal Hukum Jentera*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Edisi 14 Tahun IV (Oktober-Desember)

- Puspitasari, H., dkk. 2006. *Marginalisasi Rakyat dalam Anggaran Publik*, Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA
- Satries, W.I. 2011. Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang 2010. *Jurnal Kybernan*, 2(2) September
- Shah, A. and Qureshi, Z. 1994. *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia* The World Bank: Washington, D.C
- Sirajuddin dkk. 2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA
- Sisk, T. 2002. *Demokrasi di Tingkat Lokal: Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik, dan Kepemerintahan Seri 4*. International IDEA, Jakarta
- Smoke, P. 2001. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, UNRISD: Switzerland
- Snape, F.R. 1999. Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia. *Third World Quarterly*, 20(3)
- Sopanah. 2004. Memantau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam Kerangka Peningkatan Akuntabilitas Publik di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Manajemen Akuntansi & Bisnis*, 1(2) Juni, FE Universitas Merdeka Malang
- Sugiarto, B. 2010. Ruang Keterlibatan Warga dalam Penyusunan APBD. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 23(4)
- Syamsu, S. 2010. Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Hukum Praevia FH Unila*, 4(1) Januari-Juni
- Tanzi, V. 1998. Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *Journal of IMF Staff Papers*, 45(4)
- Widjabrata, S. dan Nicholas M Zaccchia. 2004. International Corruption: The Republic of Indonesia is Strengthening the Ability of Its Auditors to Battle Corruption. *The Journal of Government Financial Management*, 53(3)