

**PERAN CIVIL SOCIETY SEBAGAI PRESSURE GROUP
DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK
(Studi Pada Malang Corruption Watch [MCW])**

Dody Setyawan

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Tribhuwana Tungadewi, Malang

Email : dody_unitri@yahoo.com

ABSTRACT

The idea of civil society is increasingly a place in Indonesian public discourse, especially in reformation and decentralization era. The active role of civil society is needed as an alternative channel of participation to pressure public interest in area. The active participation of civil society will determine the sustainability of a process (formulation) of policy, especially for APBD. Did the APBD formulation made become product policy dedicated to the society interest or vice versa?

The objectives of this study were: 1) to find out the extent of the role and position of NGOs of Malang Corruption Watch (MCW) in APBD formulation; 2) to find out the methods used and described NGOs of MCW as a pressure group in the formulation. It was expected that this research would be useful for people who care about society rights and struggle to comply them, with interference of government absolutely.

This study used qualitative method through observation, interview, and documentation. For data analysis the researcher used interactive data analysis, model developed by Miles and Huberman (1992), which includes the process of data reduction, presentation, and conclusions.

From the research done, it could be obtained conclusions, they were: 1) MCW had roles in pressuring government in order to take side the society interests; 2) the method used by MCW in carrying out its role covered advocate and public education.

Keywords: *participation, civil society, public policy formulation*

PENDAHULUAN

Reformasi yang melanda pada tahun 1998 merupakan puncak dan jawaban atas krisis multi dimensi yang diakibatkan oleh rezim orde baru yang otoriter. Reformasi juga kemudian dianggap sebagai titik tolak menuju demokratisasi dalam segala bidang. Mengenai hal ini, Dahl mengatakan bahwa demokratisasi berarti sebuah proses perubahan dari rezim otoritarian (hegemoni tertutup) yang biasanya tidak memberikan ruang partisipasi dan liberalisasi politik, menuju poliarki yang membuka kesempatan partisipasi dan liberalisasi politik yang besar (Dahl, dalam Manan, 2005:31).

Otonomi Daerah merupakan perwujudan dari reformasi. Konsep otonomi daerah menurut UU No. 32 th. 2004 mempunyai pengertian sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Konsekuensi logis dari otonomi daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya ada ditangan pemerintah daerah dengan harapan supaya pembangunan tepat guna sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

Oleh karena itu diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat sipil (*civil society*). Partisipasi *civil society* sangat penting karena pada dasarnya bentuk kebijakan otonomi daerah harus tetap mengedepankan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Menurut Najih, jika partisipasi masyarakat di daerah tinggi, maka proses terciptanya otonomi dan desentralisasi akan terlaksana dengan lancar

dan baik. Sebaliknya, bila aspirasi dan kepentingan masyarakat tidak dikedepankan, hal itu akan menimbulkan permasalahan baru di daerah (Najih, dkk, 2006:178).

Peran *civil society* semakin mendapat tempat dalam wacana publik Indonesia. Terutama di era otonomi daerah yang sedang menuju pada konsep *good governace*. *Good governace* sendiri menurut Achmadi, adalah sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik, yang mengikuti kaidah-kaidah tertentu (Achmadi, dkk, 2002:1). Kata “baik” yang dimaksud adalah yang mengutamakan partisipasi masyarakat sipil (*civil society*) dalam setiap proses kebijakan sebagai kebalikan dari sistem otoritarianisme.

Realita yang ada meskipun sekarang telah banyak kebijakan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat sipil, tapi masih ada kebijakan yang kurang mengakomodasi kepentingan masyarakat. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), adalah salah satu diantaranya. APBD sebagai kebijakan publik yang menyangkut nasib masyarakat di daerah, dan juga sebagai sumber daya publik; dalam prosesnya harus melibatkan partisipasi penuh dari masyarakat. Ini dimaksudkan agar terjadi proses kebijakan yang demokratis, dan kemudian dapat menghasilkan APBD yang benar-benar berpihak pada masyarakat, berkeadilan sosial, serta untuk menghindari terjadinya aktifitas penyelewengan.

Dengan jabaran di atas, disinilah peran aktif *civil society* sangat dibutuhkan sebagai alternatif saluran partisipasi untuk mendesakkan (*pressure*) kepentingan masyarakat. *Civil society* sendiri dimaknai sebagai kumpulan institusi atau organisasi diluar pemerintah dan sektor swasta, atau sebagai ruang tempat kelompok-kelompok sosial dapat eksis dan bergerak (Sumarto, 2004:5). Partisipasi aktif *civil society* ini akan menentukan keberlanjutan dari sebuah proses kebijakan, apakah nantinya kebijakan yang dibuat tersebut menjadi sebuah kebijakan yang diabdikan untuk kepentingan masyarakat atau sebaliknya.

Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah (a) bagaimana peran LSM *Malang Corruption Watch* (MCW) dalam Proses Perumusan APBD, dan (b) Bagaimana metode LSM *Malang Corruption Watch* (MCW) sebagai *pressure group* dalam Proses Perumusan tersebut.

METODE PENELITIAN

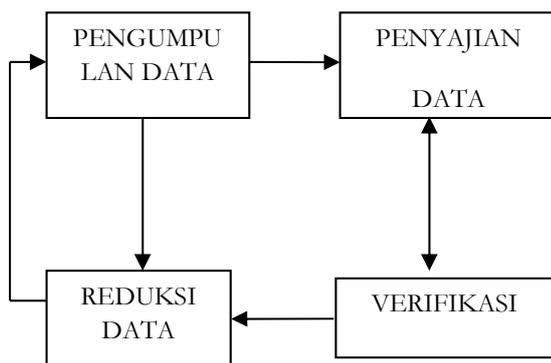
Dalam penelitian ini digunakan metode Kualitatif, yang dikembangkan untuk mengkaji kehidupan manusia. Menurut Wisadirana penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang dilakukan untuk menghasilkan hipotesis dan analisisnya dilakukan secara deskriptif (Wisadirana, 2005:11). Lebih jauh Bogdan dan Taylor menjelaskan, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang yang diamati (Bogdan dan Taylor, dalam Moleong, 2002:3).

Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui informan, yaitu orang yang menguasai permasalahan, memiliki informasi dan bersedia memberi dan berbagi informasi. Informan awal dipilih secara purposif (*purposive sampling*), yaitu ketua yayasan MCW, koordinator badan pekerja MCW, dan ketua bidang advokasi. Informan selanjutnya dipilih berdasarkan prinsip *snowball sampling*. Informan terakhir dipilih berdasarkan tingkat kejenuhan informan, mengingat sudah tidak ada lagi variasi informasi yang disampaikan. Data sekunder diperoleh dari (a) dokumen, yaitu bahan-bahan tertulis berupa draf RAPBD Kota Malang dan bahan-bahan hasil advokasi yang tersedia, (b) tempat dan peristiwa yang meliputi lokasi penelitian, fasilitas yang tersedia, situasi dan kondisi, maupun kegiatan advokasi yang dilakukan oleh MCW yang relevan dengan permasalahan yang akan dicari pemecahannya. Selain itu juga dilakukan observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan situs dan fokus penelitian, sebagai sumber data tambahan.

Proses pengumpulan data meliputi tiga tahap, yaitu: (a) memasuki lokasi penelitian (*getting in*), yaitu memasuki lokasi penelitian, (b) ketika berada dilokasi penelitian (*getting along*), menjalin hubungan dengan subjek penelitian, melalui teknik *snowball* untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan secara lengkap serta mengadakan pengamatan dan menangkap makna dari fenomena

yang ditelusuri, dan (c) mengumpulkan data (*data logging*) dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang berfokus pada terapan teknik wawancara mendalam yang berujung terbuka (*open ended*).

Analisis data menggunakan model interaktif yang mempunyai 3 komponen analisis, yaitu reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman, 1992:15), dalam bentuk skema (Gambar 1). Tahap analisis data adalah; (a) reduksi data lapangan untuk dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan rinci yang difokuskan pada hal-hal yang penting, kemudian dicari tema atau polanya, (b) penyajian data; pengorganisasian data kedalam bentuk tertentu sehingga kelihatan dengan sosoknya yang lebih utuh, dan (c) penarikan kesimpulan, verifikasi yang dilakukan secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Melalui pengumpulan data dengan model ini, data yang ada digunakan untuk menyusun pemahaman arti dari segala peristiwa melalui reduksi data yang kemudian diikuti dengan penyusunan data dalam bentuk cerita secara sistematis.



Gambar 1. Teknik analisis data yang digunakan (Miles dan Huberman, 1992:15)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam tahapan penyusunan APBD, ada beberapa peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip anggaran yang menjadi pedoman MCW dalam menjalankan perannya. Peraturan perundangan ini diantaranya adalah:

1. Undang-undang No. 17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara.
2. Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan daerah.
3. Undang-undang No. 33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000, tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawaban Keuangan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2004, tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerinah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; serta,
7. Kepmendagri No. 29 tahun 2002, tentang Pedoman Pengurus, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Sedangkan untuk prinsip-prinsip anggaran yang harus menjadi pedoman, yaitu:

a. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Transparansi dan akuntabilitas anggaran daerah merupakan persyaratan utama untuk mewujudkan pemerintahan baik, bersih, bertanggung jawab. Sebagai instrumen evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mensejahterakan masyarakat; maka APBD

harus dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan.

b. Disiplin Anggaran

APBD harus disusun berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan anggaran hendaknya dilaksanakan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan dan penggunaannya dapat dipertanggung jawabkan.

c. Keadilan Anggaran

Pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi, atau beban lainnya yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Maka dari itu pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil dan merata agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

d. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin, untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas arah dan tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

Beberapa peraturan perundang-undangan, serta prinsip-prinsip anggaran inilah yang harus dijadikan pedoman dalam siklus APBD, agar APBD menjadi sebuah produk kebijakan publik yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Siklus penganggaran/APBD ini sendiri terdiri dari tahap penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban.

Peran LSM Malang Corruption Watch (MCW) dalam Penyusunan APBD di Kota Malang

Peran yang dilakukan LSM *Malang Corruption Watch* (MCW) adalah; melakukan usaha-usaha agar siklus penganggaran APBD sesuai dan berpedoman pada aturan, perundang-undangan, serta prinsip-prinsip anggaran yang telah ditentukan. Usaha-usaha yang dimaksud, yaitu:

a. Pemantauan APBD

Abdul Wahab selaku Wakil Koordinator Bidang Advokasi MCW, menyebutkan bahwa; ”Pemantauan anggaran ini merupakan *core* MCW. Pada dasarnya pemantauan ini dilakukan untuk melihat apakah partisipasi masyarakat dilibatkan, memonitoring pelaksanaan, dan akuntabilitas anggaran. Misalnya ketika ada forum Musrenbang, maka MCW akan memantau apakah sudah benar-benar dilakukan dan benar-benar melibatkan masyarakat umum”.

Pemantauan APBD ini dilakukan MCW untuk melihat apakah dalam prosesnya; APBD telah dijalankan sesuai dengan aturan normatif yang berlaku. Pemantauan tersebut tidak hanya dilakukan pada tahap penyusunan saja, tetapi pada seluruh tahapan APBD yang meliputi; tahap pembahasan dan pengesahan, pelaksanaan, serta tahap akhir yang berupa pertanggung jawaban. Hal ini dikarenakan apabila ingin berlangsung secara efektif; maka aktifitas pemantauan tidak dapat dilakukan sepotong-potong, dan harus berkelanjutan (*sustainable*). Penyebabnya adalah siklus APBD yang prosesnya saling berkaitan erat, dan bertumpuk antara satu dengan yang lain tersebut.

Hal-hal yang dipantau dari mekanisme ini adalah; sejauh mana pelaksanaannya, apakah benar-benar dilakukan atau hanya sekedar formalitas untuk memenuhi kewajiban saja. Siapa saja pihak-pihak yang dilibatkan; apakah sudah membuka keterlibatan secara luas di masyarakat, atau hanya mengikutsertakan struktur formal saja (RT, RW, Lurah, Camat, tokoh masyarakat, dll). Selain itu juga dipantau mengenai mekanisme forum pelaksanaannya; apakah berbagai usulan yang muncul dari masyarakat dapat ditampung, dan kemudian pada akhirnya diakomodasi dalam APBD.

Dalam rangka keberlanjutan (*Sustainability*) pemantauan proses penganggaran, maka tahapan APBD selanjutnya juga menjadi perhatian. Dalam tahap pembahasan dan pengesahan di DPRD, hal-hal yang dapat dipantau adalah; tentang ada atau tidaknya forum dengar pendapat dan

sosialisasi RAPBD kepada masyarakat luas. Tentang kesesuaian RAPBD dengan dokumen yang menjadi dasar perencanaan; semisal Propeda, Repetada, Renstrada, AKU, maupun strategi dan prioritas APBD. Selanjutnya, tentang nominal anggaran per pos/pasal juga sudah bisa dilihat disini; apakah terdapat indikasi penyalahgunaan berupa pos anggaran yang tidak sesuai dengan aturan, *mark-up* anggaran, anggaran dobel, maupun modus berupa titip pos anggran.

Peran MCW tersebut juga sejalan dengan paradigma *good governance* yang menjadi basis reformasi administrasi-birokrasi, dan demokratisasi sektor publik. Seperti yang disebutkan UNDP bahwa ciri-ciri *good governance* yaitu:

”mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan” (UNDP, dalam Sumarto, 2003:3).

Untuk tahap pelaksanaan, hal-hal yang harus diamati adalah; tentang substansi (isi) anggaran; apakah alokasinya sudah berpihak pada kebutuhan dasar masyarakat yang diantaranya terdiri dari sektor kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, dan lain-lain. Mengenai realisasi anggaran; apakah sudah tepat sesuai dengan yang tercantum atau justru terjadi penyelewengan berupa korupsi. Serta tentang pelaksanaan realisasi anggaran pembangunan yang berupa proyek, program dan lain-lain; apakah proses tender proyek sudah dilakukan dengan benar atau terjadi kolusi, dan apakah terdapat indikasi proyek fiktif.

Sedangkan pada tahap pertanggung jawaban, yang harus menjadi perhatian adalah; apakah terdapat mekanisme pertanggung jawaban yang melibatkan masyarakat; dimana hal ini menghasilkan rekomendasi perbaikan anggaran pada periode mendatang. Juga apabila terdapat indikasi korupsi dalam proses-proses APBD yang telah dilalui; apakah kemudian ditindak lanjuti dengan proses hukum.

b. Mendesakkan Aspirasi Masyarakat.

Koordinator MCW, Zia Ulhaq, mengatakan bahwa;

”APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat. Dimana menurut Arsten; bahwa dalam setiap kebijakan harus ada partisipasi otonom dari masyarakat. Apabila tidak, maka akan memarjinalkan masyarakat. Partisipasi masyarakat yang ada selama ini masih sebatas *formalism*, sehingga kebijakan-kebijakan yang diproduksi tidak jelas mewakili siapa. Kemudian harus ada regulasi tentang pelibatan masyarakat secara umum”.

Secara substantif/isi, APBD dituntut untuk mengakomodasi kebutuhan dasar masyarakat yang antara lain terdiri dari sektor kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, dan lain-lain. Hal ini berarti bahwa; alokasi anggaran APBD harus diprioritaskan untuk melindungi sektor kebutuhan dasar masyarakat tersebut, dan bukannya malah terfokus hanya pada pembiayaan aparatur daerah (anggaran rutin) semata. Hakekat APBD adalah sebagai uang masyarakat yang dititipkan pada pemerintah daerah untuk dikelola, demi kesejahteraan masyarakat daerah. Dari situ dijelaskan bahwa ada suatu kewajiban bagi para pembuat kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan melalui APBD.

Mengenai hal ini, Zia Ulhaq berpendapat bahwa:

”rancangan APBD itu dari eksekutif (Walikota, Bupati, dan sebagainya), kemudian diserahkan kepada legislatif untuk meminta masukan dan perbaikan terkait dengan kebutuhan masyarakat yang diwakilinya. Tapi pada kenyataannya partai pendukung Walikota/Bupati yang di DPRD selalu berusaha untuk mendukung apapun yang dibuat oleh Walikota/Bupati tersebut, meskipun sudah tahu tidak memihak kepada kepentingan publik. Adapun ketika ada pihak yang tidak setuju, maka disitulah akan terjadi ”negosiasi” atau ”transaksi” untuk memuluskan kemauan eksekutif tersebut. Maka peran masyarakat mutlak diperlukan untuk hal-hal seperti ini”.

Usaha-usaha untuk mengakomodasi kebutuhan dasar masyarakat dalam substansi APBD ini sering kali terkendala dengan problem ketiadaan saluran partisipasi maupun regulasi/peraturan yang mendukung. Sehingga selain mengakibatkan substansi APBD yang tidak berpihak pada masyarakat; hal ini juga berdampak pada kurangnya transparansi dan akuntabilitas kebijakan APBD itu sendiri. Maka dari itu diperlukan peran yang kedua; yaitu mendesak perubahan atas mekanisme dan regulasi/peraturan tentang APBD agar lebih partisipatif. Hal ini dilakukan supaya terdapat jaminan; baik jaminan berupa adanya saluran partisipasi, maupun jaminan berupa terakomodasinya aspirasi-aspirasi tersebut dalam APBD. Mengenai hal ini, Putra berpendapat bahwa;

”dengan partisipasi publik, yang ingin dicapai sesungguhnya adalah transparansi dalam proses kebijakan publik. Dimana akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi adalah prinsip yang tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi. Masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik” (Putra, 2005:36).

c. Pendidikan dan Pemberdayaan Masyarakat.

Peran yang dilakukan MCW selanjutnya adalah pendidikan dan pemberdayaan masyarakat. Peran untuk mendidik dan memberdayakan masyarakat ini merupakan fungsi paling inti dari kegiatan advokasi APBD. Dikarenakan fokus dari program dan kebijakan yang dilakoni MCW selama ini adalah untuk masyarakat, sehingga tanpa usaha-usaha untuk menyadarkan, mendidik, dan memberdayakan masyarakat; maka berbagai program dan kegiatan yang dilakukan tidak akan bermakna apa-apa.

Pendidikan dan pemberdayaan tersebut dimaksudkan agar masyarakat sadar akan hak-haknya; dan kemudian berdaya untuk melakukan berbagai usaha dalam rangka memenuhi hak-hak tersebut. Dalam pelaksanaannya, MCW berusaha menyadarkan masyarakat akan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan publik yang baik dan proporsional. Serta memberdayakan *civil society* agar dapat melakukan pengawasan sistem politik, dan mengontrol proses pengambilan keputusan publik.

Luthfi J. Kurniawan, Ketua Yayasan MCW mengemukakan bahwa;

”MCW mencoba membuat bangunan *trust*, bahwa masyarakat mampu dan berdaya untuk terlibat dalam proses penganggaran. Dimana dalam hal ini, para pembuat kebijakan tidak bisa membuat kebijakan sendiri, tetapi ada kelompok yang lebih berhak dilibatkan yaitu masyarakat. Hasil advokasi APBD pun tidak harus berupa perubahan anggaran atau perda, yang terpenting adalah masyarakat bisa tahu dan terlibat”.

Metode yang Digunakan LSM Malang Corruption Watch (MCW) dalam Menjalankan Perannya

Agar efektif, kegiatan advokasi APBD harus diletakkan dalam kerangka tahapan-tahapan anggaran itu sendiri; yang terdiri dari tahap penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan tahap pertanggung jawaban anggaran. Dimana tahap-tahap anggaran tersebut merupakan rangkaian momentum-momentum yang tidak dapat dilewatkan untuk melakukan advokasi anggaran.

Berikut adalah strategi advokasi APBD dan model-model yang dilakukan dalam tahapan-tahapan anggaran;

1. Strategi Tahap Penyusunan

Tahap penyusunan anggaran ini terdiri dari; penyusunan anggaran pendapatan, penyusunan anggaran belanja rutin, penyusunan anggaran belanja pembangunan, dan penyusunan anggaran belanja dewan. Pada tahap ini, ruang partisipasi rakyat hanya disediakan dalam penyusunan anggaran belanja pembangunan. Sementara keseluruhan proses penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja rutin didominasi oleh eksekutif. Dan untuk anggaran belanja dewan, prosesnya dilakukan oleh panitia anggaran DPRD. Sehingga meskipun tersedia ruang partisipasi

masyarakat dalam penyusunan anggaran belanja pembangunan; tetap belum ada jaminan aspirasi masyarakat akan diakomodasi, atau bahkan dijadikan prioritas belanja pembangunan.

Sasaran advokasi anggaran tahap ini cukup luas. Antara lain; mendesak perubahan proses penyusunan anggaran sehingga lebih partisipatif. Dengan cara mendesak DPRD untuk membuat peraturan daerah, yang mengatur partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD; dan lain sebagainya.

Kegiatan advokasi APBD juga melakukan pemantauan pada pelaksanaan mekanisme formal pengaspirasian; baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, maupun DPRD. Mekanisme formal yang dimaksud adalah Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Yang dipantau dari mekanisme ini yaitu; mengenai pelaksanaannya, pihak-pihak yang dilibatkan, serta tentang mekanisme forum pelaksanaannya.

Sasaran lain dari advokasi APBD tahap penyusunan ini adalah; mendesak permasalahan spesifik masyarakat untuk ditampung dalam APBD. Semisal; permasalahan banjir, minimnya pelayanan kesehatan untuk keluarga miskin, banyaknya pungutan di sekolah, berkurangnya ruang terbuka hijau, buruknya tata ruang kota, dan lain-lain. Langkah yang dilakukan adalah dengan mengikuti dan mengenal proses penyusunan anggaran; mulai dari musrenbangkel/des, musrenbangkec, hingga musrenbangda, maupun melalui mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara). Hal ini bertujuan agar berbagai aspirasi tersebut dapat ditampung dalam APBD. Proses ini bisa didahului dengan forum warga yang diadakan secara otonom oleh masyarakat, untuk membahas dan merumuskan masalah-masalah di lingkungan mereka.

2. Strategi Tahap Pengesahan

Tahap ini adalah tahapan anggaran untuk mengesahkan rencana anggaran pemerintah daerah dan rencana anggaran dewan, yang kemudian disatukan menjadi sebuah peraturan daerah tentang APBD. Rencana anggaran pemerintah daerah dan rencana anggaran dewan yang sudah disatukan namun belum disahkan ini disebut sebagai Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Di banyak daerah; dokumen RAPBD ini masih dianggap sebagai dokumen rahasia negara, dimana masyarakat tidak boleh mengaksesnya. Padahal sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen ini wajib disebarluaskan agar masyarakat bisa ikut berpartisipasi.

Selain masalah keputusan akses informasi, RAPBD seringkali juga rendah kesesuaiannya dengan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan yang menjadi landasannya. Antara lain; propeda, repetada, renstrada, AKU, serta strategi dan prioritas APBD. Dimana seharusnya RAPBD mencerminkan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan tersebut.

Sasaran dalam melakukan advokasi APBD pada tahapan ini, antara lain; mendesak dilakukannya sosialisasi atas rancangan APBD, dan diadakannya forum dengar pendapat (*public hearing*) atau konsultasi publik, yang membuka keterlibatan masyarakat secara luas. Untuk menyajikan argumen tandingan masyarakat terhadap dokumen rancangan APBD, dapat digunakan alat-alat analisis anggaran. Misalnya; analisis proses penganggaran, analisis pajak dan pungutan, analisis kelompok dampak, atau analisis sektoral.

Pada tahap ini juga dipantau tentang substansi/isi anggaran. selama ini, anggaran belanja rutin jumlahnya selalu jauh lebih besar dari pada anggaran belanja pembangunan. Belanja rutin ini dipakai untuk gaji pegawai, perawatan kantor, gedung, perjalanan dinas, dan lain-lain. Sedangkan anggaran belanja pembangunan digunakan untuk pembiayaan proyek-proyek pembangunan dimasyarakat. Sasaran advokasi untuk menyikapi masalah ketimpangan yang terjadi, antara lain dengan mencermati dokumen RAPBD yang teridentifikasi adanya pemborosan belanja rutin. Bentuk pemborosan ini antara lain berupa; pengeluaran yang dianggarkan dua kali (dobel anggaran), *mark-up* anggaran, dan lain-lain.

Terlalu banyaknya jumlah pegawai daerah juga mengakibatkan beban anggaran belanja rutin menjadi semakin berat. Sasaran advokasi anggaran untuk hal ini adalah mendesak perbaikan kualitas pelayanan publik; sebagai konsekuensi dari besarnya nominal belanja rutin. Tuntutannya

antara lain; mendesak birokrasi untuk mempercepat pembuatan KTP, akta kelahiran, surat tanah, dan lain-lain; serta menuntut dihapusnya pungutan liar dalam pemberian pelayanan publik.

Permasalahan lain yang menjadi perhatian pada tahap ini adalah; mengenai kewenangan DPRD yang dinilai terlalu besar. Peraturan perundang-undangan otonomi daerah memberikan hak *budget* kepada DPRD untuk menyusun anggaran belanjanya sendiri, sekaligus mengesahkan APBD. Hak *budget* ini memberi kewenangan yang sangat besar kepada DPRD dalam menetapkan APBD. Sehingga, kegiatan advokasi APBD memiliki tugas ekstra dalam memantau kemungkinan terjadinya korupsi akibat hal ini. Modus korupsi yang muncul dalam tahap ini diantaranya yaitu; penganggaran pos/pasal yang tidak sesuai dengan aturan berlaku, titip pos anggaran, kolusi antara dinas-dinas dengan anggota DPRD untuk meloloskan pos anggaran tertentu, dan lain sebagainya.

3. Strategi Tahap Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan anggaran didominasi oleh fungsi-fungsi pemerintah daerah selaku eksekutif. Banyaknya korupsi yang terjadi pada jajaran birokrasi, rendahnya akuntabilitas publik, dan buruknya transparansi penyelenggaraan pemerintahan di daerah; menyebabkan kegiatan advokasi APBD mutlak diperlukan. Sasaran pada tahapan ini antara lain adalah; memantau realisasi anggaran, apakah sudah tepat sesuai dengan yang tercantum atau justru terjadi indikasi penyelewengan berupa korupsi. Juga dilakukan analisis antara jumlah dana yang dianggarkan dengan yang direalisasikan. Ketika terjadi pemborosan (*over budget*), maka dianalisis penyebabnya dan kemudian dipublikasikan kepada masyarakat. Untuk kemudian dijadikan sebagai bahan untuk mempertanyakan pertanggung jawaban kepala daerah terhadap pelaksanaan anggaran.

Untuk pelaksanaan belanja rutin, aktivitas yang dilakukan dalam advokasi APBD antara lain; melakukan survey dan observasi tentang pelayanan publik. Contohnya pembuatan KTP, kartu keluarga, sertifikat tanah, kartu pencari kerja, dan lain-lain. Dengan tujuan untuk mengetahui efisiensi dan efektifitas pelayanan, dan apakah terdapat pungutan yang tidak semestinya dalam pelaksanaannya.

Sedangkan, dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pembangunan, kegiatan advokasi APBD melakukan pemantauan terhadap realisasi anggaran pembangunan yang berupa proyek, program, dan lain-lain; untuk melihat apakah dalam tender proyek terjadi kolusi, serta indikasi terdapatnya proyek fiktif. Hal lain yang dapat dilakukan adalah; melalui riset, survey, dan jajak pendapat atas pelaksanaan anggaran pembangunan tersebut. Misalnya melakukan survey tingkat kepuasan masyarakat terhadap proyek pembuatan gorong-gorong untuk mengatasi banjir, pelayanan kesehatan untuk warga miskin, dan lain-lain.

4. Strategi Tahap Pertanggung Jawaban

Pada tahap pertanggung jawaban anggaran seharusnya dilengkapi dengan pemeriksaan audit terhadap APBD yang sudah diimplementasikan. Namun tidak ada lembaga pengawas eksternal di daerah yang bisa menjadi mitra DPRD untuk melakukan audit. Selain itu, hingga saat ini pemerintah daerah tidak memiliki data yang cukup akurat mengenai perbaikan kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagai dampak kebijakan anggaran dan pembangunan yang dilaksanakan. Akibatnya, tahap pertanggung jawaban APBD menjadi forum pertanggung jawaban yang tolok ukurnya kabur. Tolok ukur yang kabur dalam proses pertanggung jawaban, membuat proses penyusunan APBD tahun berikutnya tidak bisa mengambil pelajaran dari periode anggaran sebelumnya.

Sasaran advokasi APBD yang dilakukan dalam tahap ini adalah; mendesak mekanisme pertanggung jawaban anggaran yang lebih partisipatif. Dengan demikian melibatkan masyarakat untuk membuat penilaian atas pelaksanaan anggaran. Mekanisme pertanggung jawaban yang partisipatif ini dapat pula menghasilkan rekomendasi masyarakat untuk perbaikan anggaran pada periode mendatang. Disamping itu, apabila terdapat indikasi korupsi dalam proses-proses APBD yang telah dilalui harus dipantau apakah hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan proses hukum.

Apabila kegiatan advokasi APBD telah memiliki konsistensi yang memadai dalam memantau masing-masing tahapan anggaran; maka temuan yang didapat dari tahap penyusunan, pengesahan, dan pelaksanaan akan sangat membantu advokasi di tahap pertanggung jawaban ini.

Sementara itu, Manan mengemukakan bahwa;

”metode tersebut merupakan wujud proaktif masyarakat dalam mengontrol kinerja penyelenggara negara. Fungsi kontrol seperti ini bersifat konstruktif dalam menciptakan *good governance dan clean-effective government*. Juga lewat kontrol itu akuntabilitas publik penyelenggara negara dapat ditegakkan dan potensi penyelewengan kuasa penyelenggara dapat dicegah” (Manan, 2005:156).

Metode advokasi APBD yang dilakukan oleh MCW dalam menjalankan peran-perannya ini merupakan wujud proaktif masyarakat dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Yang ini dapat diwujudkan dengan melakukan upaya-upaya agar terjadi efisiensi dalam penggunaan sumber daya/anggaran publik, responsifitas pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efektif, bebas KKN (*clean & effective government*), maupun terjadinya proses kebijakan publik yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Sehubungan dengan hal tersebut, Sumarto berpendapat bahwa,

”penekanan *governance* di tingkat lokal diberikan pada adanya proses konsultasi dengan berbagai *stakeholder* di daerah, monitoring kinerja pelayanan publik, dan meningkatkan insentif karir pegawai negeri di daerah dengan tingkat kepekaan terhadap kebutuhan konstituennya” (Sumarto, 2003:6).

KESIMPULAN

Kesimpulan dari hasil penelitian mengenai peran dan posisi *civil society* sebagai *pressure group* dalam perumusan APBD ini, sebagai berikut:

1. Peran LSM *Malang Corruption Watch* (MCW) dalam penyusunan APBD adalah, melakukan usaha-usaha agar proses penganggaran berpedoman pada peraturan, perundang-undangan, norma, dan prinsip anggaran yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar APBD menjadi sebuah kebijakan publik yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Usaha-usaha yang dimaksud sebagai peran MCW adalah:
 - a. Pemantuan APBD
 - b. Mendesakkan (*pressure*) aspirasi masyarakat
 - c. Pendidikan dan pemberdayaan masyarakat
2. Metode yang digunakan LSM *Malang Corruption Watch* (MCW) dalam menjalankan perannya, adalah melalui advokasi APBD. Yang dimaksud advokasi APBD adalah, upaya atau kegiatan yang terencana dalam rangka mempengaruhi kebijakan penganggaran di daerah agar lebih berpihak pada kepentingan publik/masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi terjadinya distorsi dan penyimpangan, yang antara lain berupa; tingginya nilai gaji dan tunjangan anggota DPRD, korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik, kecilnya nilai anggaran pembangunan, naiknya pajak dan retribusi, buruknya pelayanan publik, atau dari minimnya partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas kebijakan publik di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi, Adib., dkk., 2002, *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia.
- Manan, Munafrizal. 2005. *Gerakan Rakyat Melawan Elite*, Yogyakarta: Resist Book.
- Miles, M.B. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Najih, Mokh., dkk.2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara: Membangun Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Malang: Intrans Publishing.

Sumarto, Hetifah SJ. 2004. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Wisadirana, Darsono. 2005. *Metode Penelitian dan Pedoman Penulisan Skripsi*, Malang: UMM Press.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah

Kepmendagri No. 29 tahun 2002, tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah