

Laporan Final Penelitian

Representasi Popular dalam Penganggaran Partisipatif

Laporan Final Penelitian

**Representasi Popular
dalam Penganggaran
Partisipatif**

**DEMOS
Jakarta, 2011**

Laporan Final Penelitian

Representasi Popular dalam Penganggaran Partisipatif

Tim Peneliti:

Widiyanto
Syafa'atun Kariadi

Supervisor:

Daniel Dhakidae Ph.D

Cetakan pertama:

Nopember 2011

ISSN 2086-9339

Penerbit:

Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, DEMOS

Gedung Griya Upakara Unit III Lt.3
Jl. Cikini IV No.10
Jakarta Pusat 10330
Tel: +62 (21) 398 99777
Fax: +62 (21) 314 7897
E-mail: office@demos.or.id
Website: www.demosindonesia.org

Disain Cover dan Layout:

Alang-Alang

Pengantar

Pelbagai eksperimentasi untuk meningkatkan partisipasi warga dalam proses-proses pengambilan kebijakan telah berlangsung saat ini. Usaha tersebut dilakukan dalam kerangka besar perbaikan representasi demokratik. Minimnya dan kecenderungan parahnya representasi ini telah lama diidentifikasi oleh Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, DEMOS sebagai masalah terbesar menuju terwujudnya demokrasi yang bermakna. Demokrasi bermakna sering pula disebut demokrasi substansial, merujuk pada teragregasinya kepentingan-kepentingan rakyat dalam proses pengambilan keputusan publik.

Dalam bingkai alur pemikiran di atas, penelitian mengenai “Representasi Populer dalam Penganggaran Partisipatif” ini dibuat. Demos melihat bahwa perencanaan penganggaran menjadi salah satu arena yang relatif terbuka terhadap inisiatif atau usulan dari warga untuk diserap dalam perencanaan pembangunan.

Dasar legalitas perencanaan pembangunan mensyaratkan adanya partisipasi warga. Hanya saja jaminan partisipasi warga tersebut sebatas dalam perencanaan, tidak sampai ke tahapan pembahasan maupun penetapan. Masih kuatnya peran birokrasi dan politisi—tentu juga para aktor informal—dalam proses pembahasan dan penetapan anggaran membuat partisipasi warga di tahapan perencanaan menjadi tak bermakna.

Hampir semua usulan warga tidak terakomodasi dalam kebijakan politik anggaran yang didominasi kepentingan ekonomi-politik para elit. Penyerapan 10 persen usulan warga dianggap sebuah prestasi yang luar biasa merujuk minimnya usulan warga yang disetujui. Ini terjadi di empat wilayah (Kabupaten Serang, Kabupaten Poso, Kota Balikpapan, dan Kota Banda Aceh) yang menjadi lokasi penelitian. Persiapan penelitian ini dilakukan pada Oktober-Desember 2009. Penelitian lapangan di empat wilayah tersebut hingga penyelesaian laporan dilakukan pada 2010.

Kesimpulan umum penelitian tersaji pada bagian akhir laporan ini. Metode eksplorasi wilayah penelitian menjadi satu hal yang menonjol dalam penelitian Demos ini dibanding dengan penelitian serupa yang bertemakan anggaran. Analisis ekonomi-politik juga sangat kentara berkat supervisi tajam dari Daniel Dhakidae, yang bertindak sebagai supervisor penelitian.

Occasional paper ini merupakan laporan final yang utuh mengenai penelitian penganggaran yang dilakukan Demos. Sebelum diterbitkan dalam bentuk *occasional paper* ini, resume laporan penelitian ini juga pernah diterbitkan dalam jurnal *Prisma* Vol 29 No. 4, Oktober 2010. Penelitian ini menjadi mungkin karena adanya bantuan finansial dari Kementerian Luar Negeri Norwegia melalui Kedutaan Besar Norwegia di Indonesia. Untuk itu Demos mengucapkan terima kasih. Selamat membaca!

Jakarta, Oktober 2011

Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, DEMOS

Pengantar Laporan Penelitian

Penyusunan Anggaran demi Pendalaman dan Penebalan Demokrasi

Daniel Dhakidae, Ph.D.
Supervisor Proyek Penelitian

1

Penelitian "*participatory budgeting*" ini dikerjakan untuk mengungkapkan fakta yang memungkinkan tafsiran agar kita bisa memahami suatu *democracy in action* di tingkat lokal. Mengamati perkembangan di tingkat lokal menjadi penting karena di sanalah pelaksanaan demokrasi bisa dijalankan secara radikal. Salah satu alasannya adalah di sana jarak—*political and bureaucratic distance*, antara *demos*, rakyat, dan *kratia*, kekuasaan yaitu para pemegang kekuasaan yang diwakilkan—paling pendek.

Ketika penelitian ini memilih wilayah penelitian maka bisa dikatakan bahwa kabupaten adalah tingkat terendah dalam birokrasi negara namun, yang paling bermakna untuk berbagai alasan; salah satunya adalah bahwa di sana suatu proyek bisa dikerjakan dalam skala yang cukup besar sehingga menyangkut jumlah yang besar, namun cukup kecil sehingga semuanya berada dalam jangkauan, baik secara birokratik maupun secara sosial dan kultural. Dalam arti ini situs penelitian di kabupaten memperoleh keunggulan bila dibandingkan dengan provinsi di atasnya, maupun kecamatan di bawahnya.

Dengan mengatakan *democracy in action* sebenarnya kita sudah berpleonasme dalam arti mengatakan sesuatu secara

berlebih-lebihan, menekankan sesuatu yang sudah dengan sendirinya jelas seperti mengatakan *salju putih* atau *gagak hitam*. Mengapa? Tidak ada demokrasi yang tidak *in action*. Ketika demokrasi tidak *in action* artinya sistem lain yang berkuasa, tampak atau tidak tampak; ini hanya cara lain untuk mengatakan bahwa demokrasi tidak berjalan, alias tidak berfungsi.

Asumsi tersebut memang dipegang ketika penelitian ini dirancang, diskusi-diskusi awal diselenggarakan, dan wilayah penelitian ditentukan. Dengan seluruh kelemahan yang ada—bahwa demokrasi dibajak oleh unsur-unsur lama konservatif; negara menjadi ajang kesewenang-wenangan kelompok berkuasa untuk melakukan perampokan kekayaan secara besar-besaran dan terang-terangan; dewan perwakilan adalah kumpulan kepentingan pribadi sebegitu rupa sehingga perwakilan bukan bagi/demi rakyat akan tetapi bagi/demi partai yang kehilangan atau menghilangkan tambatan politik dengan para pemilihnya—otonomi daerah adalah wujud demokrasi sebagai hasil perjuangan reformasi dengan menumpahkan darah dan mengucurkan keringat dari lapisan demi lapisan masyarakat. Pekerjaan berat sudah dilaksanakan demi reformasi yang berarti demi demokrasi.

Namun, dari pihak pekerjaan riset, tidak mungkin diharapkan adanya suatu penelitian yang mengerjakan semua hal ditinjau dari semua titik-titik. Demokrasi adalah suatu universum yang begitu luas dan begitu banyak dimensi. Meneliti demokrasi begitu beratnya sehingga hanya selangkah menuju ke ke-tidak-mungkin-an. Karena itu demokrasi, untuk kepentingan penelitian, hanya mungkin diperiksa dari perspektif tertentu yang

diharapkan cukup strategis untuk memungkinkan pemahaman yang cukup efektif tentang hal tertentu dan bermakna. Salah satu bidang yang memenuhi kriteria tersebut adalah proses penyusunan anggaran pada umumnya, dan penyusunan anggaran secara partisipatif khususnya, sebagaimana dikerjakan penelitian yang laporannya diberikan di sini.

Dalam hubungan itu meneliti semua kabupaten untuk memeriksa proses anggaran sangat ideal akan tetapi waktu, tenaga, dan anggaran untuk itu sendiri menjadi kendala yang perlu diperhitungkan. Harus ada pilihan karena pilihan itu sendiri menjadi bagian dari kecerdasan suatu proses penelitian.

2

Dengan bertolak dari paham-paham semacam itu, penelitian ini dirancang dan dikerjakan sebagaimana sudah berlangsung. Situs penelitian ditentukan yaitu Kota Banda Aceh, Kabupaten Serang, Kota Balikpapan, dan Kabupaten Poso, dengan suatu gabungan seimbang antara kota dan kabupaten, dua situs demokrasi paling bermakna di tingkat paling bawah dalam birokrasi Indonesia; distribusi seimbang antara dua di Timur dan dua di Barat; satu di Jawa dengan pertimbangan homogenitas lebih tinggi di Jawa, dan tiga di luar Jawa dengan pertimbangan heterogenitas luar Jawa. Meski demikian masalah berapa di mana—suatu pertimbangan *ekstensi* yang lebih menyangkut kuantitas—menjadi jauh kurang penting dibandingkan dengan keunikan setiap situs penelitian itu sendiri—sesuatu yang lebih berurusan dengan persoalan *intensitas*—yaitu kualitas sebagaimana dicoba diberikan deskripsi sebagai berikut.

Kabupaten Serang, Banten, menjadi tempat yang unik dengan seluruh kekhasan anyaman sosial yang berlangsung di sana. Serang terletak dalam suatu provinsi baru, namun itulah wilayah tua, yang dalam hubungan dengan birokrasi modern berumur setua kolonialisme Belanda + Indonesia merdeka. Sejak masa kolonial Belanda kawasan di sana menarik perhatian dunia politik kolonial, karena keunikan, ketertinggalan, kekerasan, pemerasan, dan ketidakadilan yang berlangsung di sana. Semua keunikan itulah yang memungkinkan pengalaman politik-birokratik yang super-intensif dan membuka peluang buat lahirnya suatu novel besar dalam kesusastraan dunia, *Max Havelaar*, karya Multatuli, nama samaran Edward Douwes Dekker, yang pernah menjadi pejabat tinggi Belanda di Banten.

Struktur sosial dengan posisi puncak dalam kekuasaan—suatu yang mirip-mirip dinasti—dengan paraphernalia kekuasaan dalam tangan para carok dan para jagoan menjadi sesuatu yang sangat menarik untuk melihat bagaimana *budgeting politics* berlangsung. Apakah yang disebut sebagai *participatory budgeting* mendapatkan tanah subur di sana atau mendapatkan resistensi besar. Kesan pertama adalah bahwa *participatory budgeting* tidak mungkin berlangsung dalam suatu sistem sosial yang begitu rentan terhadap campur-tangan segelintir elite lokal yang begitu berkuasa.

Akan tetapi kalau sekiranya *participatory budgeting* itu semata-mata dinilai dari seberapa jauh unsur-unsur masyarakat mampu memainkan peran untuk menentukan distribusi anggaran maka kualitas partisipasi itu pun akan menjadi soal besar karena distribusi *social power* tidak seimbang di dalam masyarakat pada umumnya.

Distribusi kekuasaan yang tidak seimbang akan menyebabkan partisipasi yang tidak seimbang yang dengan sendirinya menegasikan partisipasi itu sendiri. Karena itu titik kritikal dalam menilai masyarakat seperti Serang, Banten, adalah gabungan yang seimbang antara kualitas dan kuantitas, dan bukan semata-mata kuantitas partisipasi itu.

Wilayah penelitian kedua adalah kota Banda Aceh. Wilayah ini pun tidak kalah uniknya. Inilah wilayah yang menjadi situs perang gerilia selama berpuluh tahun, untuk tidak mengulang-ulang riwayat perang kolonial yang berdasawarsa umurnya. Inilah wilayah yang pada masa Orde Baru menjadi pusat DOM, Daerah Operasi Militer, justru karena perang gerilia itu. Namun, operasi militer dengan sendirinya melahirkan nemesisnya sendiri, dalam bentuk perlawanan yang pada gilirannya berarti meningkatkan kemampuan masyarakat mengorganisasikan dirinya untuk berhadapan dengan suatu kekuatan militer besar. Kemampuannya untuk bertahan selama belasan, malah puluhan tahun, mengisyaratkan sesuatu yang lain lagi. *Pertama, self-organizing capability* ternyata besar, mungkin bukan dalam skala akan tetapi dalam kualitas yang tidak kurang tingginya. *Kedua*, kemampuan mengorganisasikan diri dengan sendirinya berarti pula sistem informasi berjaringan yang tidak kalah rapinya. *Ketiga*, dan mungkin terpenting adalah komitmen yang diberikan oleh setiap anggota teruji dalam dan oleh lamanya waktu yang dipakai untuk perlawanan itu.

Wilayah dengan sekurang-kurangnya tiga kemampuan dasar di atas dipilih untuk menjadi salah satu situs penelitian proses anggaran ini. Pertanyaannya apakah tiga kemampuan di atas—

kemampuan mengorganisasikan diri, sistem informasi dalam jaringan, dan komitmen—bisa menjadi dasar kuat bagi suatu politik anggaran di masa damai. Atau persis sebaliknya, yaitu, ketiga kemampuan di atas hilang tak berbekas. Ini pun mengandung dua makna yang sangat ekstrim bertentangan satu sama lain yaitu hilangnya keinginan berpartisipasi dalam merumuskan anggaran, apatisme akut di satu sisi, dan di sisi lain kelanggengannya begitu terjaga sehingga terjadi partisipasi penuh karena kepentingan perang sudah ditransubstansiasikan menjadi kepentingan damai dengan memanfaatkan jaringan di atas. Apakah mungkin rasa kawan seperjuangan, *camaraderie*, mulai tersusun kembali di masa damai karena adanya kolega dan lain-lain di dalam badan-badan pemerintahan? Semua pertanyaan ini tentu saja menggelitik untuk melihat apa hasil, dan di mana peran sosial dalam politik anggaran di wilayah ini.

Wilayah ketiga adalah Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah. Dalam beberapa hal agak mirip dengan Aceh karena inilah wilayah konflik, dan penelitian dikerjakan dalam masa damai. Namun, ada perbedaan besar dengan Aceh untuk beberapa hal penting berikut ini. *Pertama*, di sini terjadi konflik horisontal artinya konflik pecah antara kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lain, antara satu kelompok agama dengan kelompok agama lain, antara kelompok etnik dengan kelompok etnik lain, atau kombinasi pelik antara keduanya. Inilah masyarakat yang hampir menjadi contoh gamblang tesis Hobbesian tentang *bellum omnium contra omnes*, perang semua melawan semua.

Kedua, kalau sekiranya ada intervensi negara di dalamnya maka intervensi ini akan sulit dikatakan sebagai intervensi yang berlangsung dalam keseimbangan berarti. *Ketiga*, sesuatu yang mungkin sama dengan di Aceh yaitu *self-consciousness* para mantan “pejuang”, yang sering disebut sebagai *ex-combatants*, yang merasa bahwa partisipasinya di dalam konflik berarti investasi bagi masa damai, yang harus dipetik hasilnya nanti pada saatnya. Tidak ada bayaran lain yang lebih berarti daripada “menuai hasil” di dalam anggaran negara.

Kombinasi dari beberapa unsur di atas sangat boleh jadi akan menentukan apa yang terjadi di dalam politik anggaran di wilayah tersebut. Karena itu akan menjadi sangat menarik untuk mengetahui apakah unsur-unsur di atas ada pengaruhnya, dan kalau ada/tidak apa yang bisa dilihat di dalam politik anggaran sebagai hasil penelitian ini.

Wilayah keempat adalah Balikpapan, di ujung Timur pulau Kalimantan. Inilah wilayah kaya dengan sumber daya alami—mungkin yang terkaya di antara semua wilayah penelitian yang diambil. Namun, bukan kekayaan sumberdaya alam semata-mata yang menjadi pertimbangan menarik dalam penelitian ini. Sumberdaya alami hanya semata-mata menjadi basis material, yang dengan sendirinya harus menjadi pertimbangan sungguh-sungguh dari penelitian semacam ini. Namun, yang terpenting adalah suatu yang menjadi akibatnya yaitu konsekuensi ekonomi-politik dari kelimpahan sumberdaya alami seperti minyak dan lain-lain terhadap organisasi sosial dalam masyarakat di sana.

Beberapa konsekuensi bisa dikatakan sebagai berikut ini. *Pertama*, dengan sumber daya alami yang berlimpah itu wilayah

ini menjadi incaran investasi, baik asing maupun domestik. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari sana bolehlah dikatakan bahwa wilayah ini adalah yang paling korporatis sifatnya di antara keempat wilayah penelitian yang hasilnya diumumkan di sini. Yang dimaksudkan di sini adalah organisasi kemasyarakatan berlangsung dalam hubungan yang erat dengan kenyataan investasi finansial di wilayah itu di mana perusahaan dengan ethos dan kultur korporatisnya berusaha menentukan tindak-laku birokratik dan masyarakat di sana. Misalnya, boleh dikatakan bahwa organisasi buruh lebih dominan dibandingkan dengan organisasi kemasyarakatan lain di sini. Ini sama sekali tidak berarti bahwa aktivisme buruh, *labor activism*, adalah sesuatu yang krusial di sini. Malah boleh dikatakan *labor movements* rendah di sana. *Ketiga*, kekayaan sumber daya alami dalam masa otonomi daerah dengan sendirinya menentukan tingkat independensi wilayah ini terhadap subsidi anggaran dari pusat.

Kombinasi, sekurang-kurangnya, dari tiga hal di atas inilah yang bisa diduga menjadi unsur-unsur penting dalam proses yang dialami dalam politik anggaran di wilayah ini. Apa hasilnya hanya bisa diketahui dalam penelitian lapangan yang dikerjakan di sini.

3

Dengan ini sudah dikemukakan beberapa keunikan keempat wilayah studi yang hasilnya dikemukakan di sini. Namun, bukan keunikan yang menjadi soal di sini karena studi ini adalah studi banding antara keempat wilayah dalam *budgeting politics*, dengan asumsi yang dipegang penelitian ini adalah bahwa bujet adalah politik yang dijalankan dengan cara lain, yaitu dengan cara mengalokasikan dana publik. Dengan hanya membicarakan

keunikan semata-mata—dalam suatu studi banding, *comparative studies*— seorang peneliti akan terperosok pada romantisme kultural masing-masing, yang membuat studi banding kehilangan pesonanya. Studi banding baru mendapatkan pesonanya ketika peneliti mampu menempatkannya pada suatu keserupaan bidang di mana semua keunikan itu boleh diperiksa bersama secara bermakna.

Yang disebut sebagai unsur keserupaan itu di atas mana perbandingan mungkin dikerjakan yaitu *field of comparability*, yang dalam hal ini tidak lain dari demokrasi itu sendiri yaitu sejauh mana, dengan alat apa, dan untuk mencapai hasil apa demokrasi itu dikerjakan. Salah satu bidang yang dimaksudkan di atas adalah bidang anggaran, *budget*, atau proses penyusunan anggaran, *budgeting*.

Pertanyaannya mengapa anggaran bisa dipakai sebagai ukuran bahwa demokrasi sedang beraksi? Anggaran tidak lain dari suatu *field of political contestation* dengan uang/dana sebagai penanda keras, kalau paham Bourdieu boleh dipakai di sini, di mana suatu kekuatan sosial itu bersiap dan bersikap untuk bermanuver terhadap kekuatan ekonomi-politik lainnya untuk memenangkan tujuannya masing-masing yaitu mengambil bagian dalam distribusi anggaran. Dengan menempatkan anggaran dalam konteks Bourdieu-esque semacam ini *democratic discourse* bukan saja sedang dipersoalkan akan tetapi sedang berjalan— *in action* dalam arti sesungguhnya.

4

Ditempatkan dalam perspektif demikian anggaran bukan anggaran lagi akan tetapi telah berubah rupa, ber-trans-

substansiasi menjadi politik dalam arti sesungguhnya-sungguhnya. Yang dimaksudkan di sini adalah praktik politik anggaran menembusi bidang-bidang yang dengan sendirinya diharapkan “ber-demokrasi”— misalnya sejauh berapa demokrasi masuk ke dalam kebudayaan komunitas yang sudah dipilih di atas, seberapa jauh demokrasi memasuki bidang organisasi-organisasi dalam suatu masyarakat, dan lain sebagainya. Dengan kata lain berapa dalam suatu demokrasi itu dalam praktek atau dipraktikkan, atau yang dipersoalkan di sini adalah seberapa jauh apa yang disebut sebagai *deepening democracy* itu berlangsung dalam suatu sistem yang mengerjakannya.

Anggaran lebih dari sekedar penyediaan dana finansial untuk mengerjakan proyek-proyek kenegaraan. Dalam arti tertentu penyusunan anggaran dan anggaran yang dihasilkannya adalah “puncak” dari seluruh pekerjaan demokrasi yang dimulai dengan pemilihan umum. Bagaimana anggaran ini kerjakan menjadi topik penelitian demokrasi di mana-mana karena peningkatan partisipasi di dalam proses anggaran adalah salah satu dari kriteria adanya *deepening democracy*, pendalaman dan penebalan demokrasi, *thickening democracy*—pendalaman berarti dikerjakannya suatu *empowered participatory democracy*.*

Dalam arti praktis dalam setiap tahap perumusan anggaran— perencanaan, penggalangan, perembukan, dan pengambilan keputusan anggaran— tidak semata-mata ditentukan oleh segelintir elite, biasanya kaum teknokrat anggaran, akan tetapi ada unsur-unsur masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang

* Tentang “*thickening democracy*” dan “*deepening democracy*” baca Erik Olin Wright, 2010, *Envisioning Real Utopias*, Verso, London, New York, p.180;188-190.

mengambil bagian di dalamnya. Dari sanalah berasal pendalaman demokrasi itu dalam versi anggaran. Partisipasi dalam setiap tahap menunjukkan unsur *deepening democracy*, demokrasi yang mendalam, sedangkan semakin banyak melibatkan unsur-unsur di dalam masyarakat menunjukkan unsur *thickening democracy*, demokrasi yang menebal, ada atau tidak ada unsur inklusive, misalnya perempuan dan bukan sekedar “wakil perempuan”, akan tetapi kepentingan perempuan, organisasi perempuan; kaum buruh dan organisasi buruh dan lain-lain.

5

Berapa pun kualitasnya, suatu penelitian adalah upaya maksimal meski, tidak selalu namun lebih sering, dengan pencapaian hasil minimal, untuk memahami sesuatu yang sebelumnya tidak terpahami, *to know the unknowable*. Dengan kesadaran seperti itu tim ini tahu bahwa mungkin tidak banyak yang disumbangkan penelitian ini—baik fakta yang diperoleh dan dikemukakan maupun implikasi teoritis dan praktis demi mendalami dan menebalkan demokrasi di negeri ini.

Namun, satu hal pasti kalau ada yang bisa disumbangkan oleh laporan ini tidak lain dari mengangkat soal-soal baru, masalah-masalah baru yang justru baru tampak ketika suatu penelitian sudah selesai dikerjakan. Untuk itulah penelitian di mana pun dirancang dan dikerjakan—termasuk penelitian yang laporannya ada di depan khalayak pembaca sekarang.***

Daftar Isi

Kata Pengantar :	5
Pengantar Laporan Penelitian	7
Daftar Isi	19
BAB I	
Pendahuluan	23
- Latar Belakang Penelitian	23
- Tentang Riset Ini	29
- Tujuan Penelitian	33
- Metodologi Penelitian	33
- Wilayah Penelitian dan Sejumlah Catatannya	35
BAB II	
Relasi Representasi dengan Penganggaran Partisipatif	39
- Kerangka Teoritik	39
- Pergulatan Aktor dalam Penganggaran	41
BAB III	
Penganggaran di Tengah Dominasi Birokrasi dan Kelompok- Informal di Kabupaten Serang	45
- Kondisi Demografi Kabupaten Serang	45
- Dominannya Jawara-Golkar versus Bupati Militer	46
- Minim Informasi dan Realisasi hingga Menjual Ketokohan; Pelaksanaan Musrenbang	49

- Politik Alokasi dalam APBD Kabupaten Serang tahun 2007	
(1) Belanja Aparatur Menghabiskan Separuh Anggaran	54
(2) Pendidikan Tertinggi tapi Tersedot untuk Belanja Aparatur	60
- Realisasi Anggaran untuk Tokoh Informal Berpengaruh	64

BAB IV

Ketegangan Melahirkan Dinamika Penganggaran; Studi Kasus Kabupaten Poso	69
- Demografi Kabupaten Poso	69
- Konteks Sosial-Politik “Sintuwu Maroso” Paska Konflik	70
- Pelaksanaan Musrenbang; Partisipatif di Bawah, Terpenggal di Atas	73
- Politik Alokasi Anggaran Kabupaten Poso	
(1) Sebagian Visi Terealisasi dalam Penganggaran	85
(2) Dominasi Agenda Birokrasi dalam Alokasi Anggaran	89
(3) Anggaran Pekerjaan Umum untuk Para Rente?	92
(4) Ketegangan Politik Mendorong Perubahan Peta Anggaran	99
- Memilih Jalur Pemberdayaan dan Marjinal secara Politik; Peran Masyarakat Sipil	102

BAB V

Participatory Budgeting di Kota Industri dan Investasi;

Kota Balikpapan	105
- Data Demografis Kota Balikpapan	105
- Pemimpin Responsif dan Sejumlah Catatannya	107
- Proses Musrenbang; Teratur Dimulai dari Atas	110
- Membaca Politik Alokasi APBD Kota Balikpapan 2010	
(1) Terbesar untuk Sekretariat Daerah	112
(2) Tren Belanja Aparatur Naik tapi Tetap Kurang dari Separuh APBD	116
- Peran Masyarakat Sipil; Pengawal dan Pengawas Anggaran	118

BAB VI

Participatory Budgeting di Banda Aceh;

Geliat Perempuan dalam Penganggaran	121
- Demografi dan Kekhususan Banda Aceh	121
- Antara Musrena dan Musrenbang	122
- Politik Anggaran APBK Banda Aceh 2010	
(1) Pendidikan nomor Satu, Perempuan Kesekian	127
(2) Separuh Lebih Anggaran untuk Belanja Aparatur	131
- Peran Masyarakat Sipil; Sebatas Pengawas meski Sesekali Mendorong	137

BAB VII

Representasi Populer dalam Dinamika Penganggaran

- Introduksi Kesimpulan	139
(1) Eliminasi Partisipasi dalam Perencanaan Anggaran	142

(2) Potensi Dinamika Penganggaran dalam Konflik Antar Aktor	151
(3) Populisme Semu, Birokrasi, dan Rente; Cermin Politik Alokasi Anggaran	156
Daftar Pustaka	169
- Buku, Surat kabar, dan Dokumen	169
- Link Internet	171
- Wawancara Informan	171
Tentang Penulis	173

Bab 1

Pendahuluan

Latar Belakang Penelitian

Dua putaran survei Demos yang dilakukan pada 2003-2004 dan 2007 menghasilkan temuan-temuan menarik. Survei menyimpulkan, antara lain, telah terjadi perkembangan pesat dalam hal kebebasan sipil-politik sejak Indonesia memasuki fase demokratisasi 1998. Ruang politik tidak lagi tertutup. Sejumlah perangkat perundang-undangan telah mengadopsi secara formal partisipasi publik secara independen di ranah pemerintahan maupun politik. Tidak hanya terbuka, ruang politik yang dapat diakses publik pun makin meluas. Gairah berpolitik publik saat ini tidak hanya terkonsentrasi di tingkat pusat semata namun berkembang ke tingkat lokal. Hal ini didorong oleh kebijakan desentralisasi politik yang dimulai sejak tahun 2000.

Desentralisasi pada akhirnya membuat lokal menjadi ruang politik baru. Kenyataan ini diperkuat dengan dilaksanakannya agenda-agenda demokrasi di tingkat lokal, seperti Pilkada yang dimulai sejak pertengahan 2005. Antusiasme warga dalam berpolitik dan berpemerintahan ditunjukkan pula melalui forum-forum demokrasi langsung lainnya yang telah didirikan. Forum-forum publik seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tingkat desa turut memberikan andil dalam menumbuhkan antusiasme publik tersebut.

Meluasnya ruang politik saat ini menandakan harapan yang besar bahwa demokrasi tampak semakin dekat dengan warga.

Politik tidak lagi terisolir dengan menempatkan warga hanya sebagai obyek tapi juga sebagai pelaku demokrasi. Jelas ini tecermin dalam keterbukaan ruang politik di tingkat lokal. Gagasan-gagasan mengenai pentingnya penerapan demokrasi langsung lantas menguat sejalan dengan buntunya demokrasi prosedural yang kian elitis.

Sejumlah kemajuan di atas bukan tanpa masalah. Setidaknya disimpulkan juga dalam dua kali survei Demos. Demokrasi yang berlangsung di Indonesia masih mengandung persoalan mendasar berupa representasi yang bermasalah. Bahkan dalam situasi terakhir, representasi justru mengalami kemunduran. Sejumlah instrumen demokrasi melemah, terutama terkait dengan kinerja dan cakupan kapasitas politik-negara seperti 'independensi partai dari politik uang dan kepentingan kuat yang terselubung' dan 'kemerdekaan pemerintah dari kelompok-kelompok kepentingan yang kuat'.

Akibatnya dapat ditebak. Demokrasi yang berkembang ternyata tidak berpengaruh pada pemenuhan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara kemajuan sekaligus meluasnya instrumen demokrasi bila dihadapkan dengan pemenuhan hak-hak warga bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Beberapa hak dan institusi menyangkut partisipasi publik dalam organisasi masyarakat yang independen dirasa belum menyentuh substansinya. Kondisi ini masih ditambah dengan belum cukup memadainya hak dan institusi yang mengatur akses dan partisipasi yang luas dari semua kelompok (terutama kaum marjinal) dalam kegiatan-kegiatan publik.

Ada gejala yang cukup kuat yang selama ini terjadi adalah proses kolonisasi instrumen dan prosedur demokrasi oleh elit dominan.¹ Para elit tersebut memanfaatkan, menumpang, sekaligus mendominasi instrumen dan prosedur demokrasi demi mengamankan serta mengakumulasi kekayaan. Kalangan elit ini tidak hanya datang dari para aktor yang mendominasi kekuasaan ekonomi dan politik di masa lalu, namun juga aktor yang tampil dominan di tingkat lokal (*local strongmen*) dengan basis kekuasaan tradisional pada mulanya. Aktor lokal dominan ini turut menggunakan prosedur demokrasi dan memanfaatkannya untuk melakukan transformasi kekuasaan menjadi elit dominan baru yang kemudian tampil di panggung politik secara terbuka.

Dominannya para elit bahkan mengarah pada monopolisasi instrumen demokrasi yang tak memungkinkan representasi populer dapat berkembang. Elit dominan mengambil alih instrumen demokrasi yang kelahirannya justru diniatkan untuk mengawal proses demokratisasi dan membatasi kekuasaan mereka secara formal. Namun para elit dominan yang sangat rakus ini tampaknya tak ingin instrumen itu bekerja, terlebih demi terciptanya representasi populer, sejalan dengan tuntutan banyak pihak. Mereka menguatirkan instrumen tersebut justru menjadi bumerang bagi kelangsungan kekuasaan mereka.

Yang kemudian terjadi adalah upaya-upaya depolitisasi terhadap isu-isu dan kepentingan publik. Urusan publik kerap dijadikan sebagai urusan teknokrasi pemerintahan semata atau malah terprivatisasi oleh pasar dan dikuasai oleh jaringan

¹ Lihat AE. Priyono *et al*, *Menjadikan Demokrasi Bermakna*, (Jakarta: Demos, 2007) hal. 85.

segelintir orang yang memiliki hak-hak istimewa. Solusi atas persoalan tersebut belum juga mampu diatasi karena buruknya representasi yang muncul akibat dari tidak hanya karena bangunan institusi yang bersifat elitis, namun juga partisipasi warga yang lemah dan terfragmentasi.²

Demokrasi sebagaimana didefinisikan David Beetham adalah kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik.³ Demokrasi dengan demikian mensyaratkan adanya hak dan kemampuan setiap orang untuk berpartisipasi dalam pemberian otoritas kepada para wakil dan pejabat berdasarkan ide atau opini utama yang berkembang di tengah masyarakat dan atas komposisi sosial masyarakat. Demokrasi mensyaratkan partisipasi semua orang, otoritas wakil rakyat dan pejabat terpilih yang mewakili berbagai aliran dan komposisi sosial masyarakat. Juga perlu adanya tanggung jawab dan transparansi wakil rakyat dan pejabat atas apa saja yang mereka lakukan.

Semangat ini yang tampaknya berusaha diadopsi dalam UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam upaya mewujudkan representasi populer. UU tersebut menjadi payung hukum pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), sebuah forum antarpelaku dalam menyusun rencana pembangunan nasional dan daerah. Dari pengertian di atas jelas bahwa musrenbang bersifat struktural.

² Empat persoalan utama dari masih lemahnya demokrasi di Indonesia sebagaimana pernah dilansir dalam Riset Demos 2003-2004 adalah: Defisit demokrasi di sejumlah instrumen demokrasi, pemilu yang mengabaikan representasi, monopoli demokrasi oleh para oligarkh, dan agen perubahan yang terpecah, mengambang, dan terpinggirkan. Laporan eksekutif riset Demos dapat diunduh di: www.demosindonesia.org

³ David Beetham, *Democracy and Human Rights*, (Cambridge UK: Polity Press, 1999).

Terdapat dua hal yang seakan ingin menegaskan bahwa proses musrenbang ini mengarah pada upaya penciptaan anggaran partisipatif itu. *Pertama*, sebagai sebuah gagasan, musrenbang berusaha mengakomodasi semua pihak yang berkepentingan untuk bertemu dan membicarakan usulan-usulan pembangunan. Dalam kerangka normatif musrenbang di atas, semua pihak ini diwakili dengan mengadopsi musrenbang sebagai forum 'antarpelaku'. Semua pihak terbuka untuk ikut ambil bagian dalam musrenbang dan turut serta dalam proses musyawarah perencanaan. Antarpelaku dalam kenyataannya tidak hanya berasal dari kalangan pemerintah dan legislatif namun dapat pula diikuti para pengusaha atau para wakil tokoh masyarakat.

Pembukaan kesempatan kepada publik supaya turut berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan juga menegaskan adanya keinginan kuat dalam UU untuk mengalihkan lokus perencanaan anggaran publik kepada warga. Tidak lagi hanya dibahas oleh kalangan eksekutif maupun legislatif yang penuh dengan distorsi kepentingan.

Kedua, sebagai sebuah mekanisme, musrenbang dalam ketentuan ini berlaku secara *bottom-up*, dari bawah ke atas. Musrenbang dilakukan secara hierarki dengan menekankan perencanaan dari desa sebagai titik permulaan. Musrenbang di tingkat desa menjadi sarana untuk menjangking masukan untuk diajukan ke level kecamatan dan kabupaten. Begitu pula seterusnya. Dengan hierarki pelaksanaan seperti ini menunjukkan kesan bahwa apa yang dibahas dan diputuskan di level atas, entah di kabupaten, provinsi, atau pusat sekaligus, seolah merupakan cermin usulan dari tingkat bawahnya.

mencerminkan representasi populer? Studi ini menggunakan alat ukur berupa penetapan bidang prioritas penerima alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten atau kota. Bidang penerima alokasi terbesar mencerminkan politik anggaran yang diputuskan.

Tentang Riset Ini

Semenjak memasuki fase demokratisasi 1998 memang telah banyak studi-studi mengenai anggaran yang telah dilakukan oleh sejumlah pihak.⁴ Gerakan-gerakan advokasi anggaran bahkan telah menyeruak tidak hanya berlangsung di tingkat nasional, namun berlangsung pula di tingkat lokal. Seperti gerakan advokasi pada umumnya, gerakan-gerakan advokasi anggaran pro publik awalnya dikerjakan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat di tingkat nasional yang kemudian membangun jaringan lokal. Sebagian gerakan tersebut bahkan muncul dari rahim organisasi yang berbasis sosial-keagamaan. Tidak sedikit pula studi anggaran yang menelaah berdasar sektoral hingga pelacakan alokasi (*budget allocation tracking*). Tak pelak, studi mengenai anggaran makin beragam dengan sejumlah varian sudut pandang atau perspektif kajian. Hal ini ditunjang pula menguatnya kampanye global mengenai pentingnya penerapan *good governance*, transparansi, dan akuntabilitas, dalam pemerintahan publik.

⁴ Fokus studi Demos ini ditentukan berdasar dua mekanisme. *Pertama*, adalah bacaan atas salah satu hasil riset Demos sebelumnya yang menyinggung pentingnya melakukan studi atas model demokrasi langsung. *Kedua*, melalui sebuah *focused group discussion* (FGD) yang melibatkan sejumlah lembaga maupun individu yang bergiat di ranah isu penganggaran seperti Fitra, Pattiro, Lakpesdam NU, Women Research Institute (WRI), Indonesia Budget Center (IBC), Indonesia Corruption Watch (ICW), Sarekat Hijau Indonesia (SHI). FGD dilakukan di Jakarta, pada 18 Oktober 2009 yang bertujuan untuk menentukan tema spesifik studi sekaligus menghindari *overlapping* tema dengan penelitian yang sudah dilakukan oleh lembaga atau individu lain sebelumnya.

Dengan mengacu pada kisah sukses *participatory budgeting* di Porto Alegre, beberapa upaya alternatif untuk memperbaiki persoalan buruknya representasi dan partisipasi warga tampak mulai dilakukan. Sejumlah organisasi *civil society* telah melakukan kegiatan-kegiatan seperti forum rembuk dalam kaitan keikutsertaan warga dalam perencanaan dan penganggaran yang partisipatif. Bersamaan dengan lembaga nonpemerintah yang bergiat pada isu-isu anggaran, kelompok-kelompok masyarakat ini juga melakukan kegiatan-kegiatan pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan dan anggaran publik.

Studi ini tidak menekankan perbandingan musrenbang dengan apa yang terjadi di Porto Alegre sejak akhir dekade 1980an itu. Studi ini ingin melihat sejauhmana representasi populer terwujud dalam penganggaran partisipatif sebagaimana diklaim dalam aturan formalnya. Riset ini penting menekankan bahwa partisipasi sudah dijamin secara formal dalam aturan perundang-undangan. Penekanan ini perlu dikemukakan sebagai salah satu bentuk introduksi demokrasi secara langsung dalam perencanaan penganggaran.

Di tengah meluasnya kebebasan sipil-politik hasil dari demokratisasi 1998, studi Demos ini ingin menelaah sejauhmana partisipasi mampu mendorong terwujudnya representasi populer dalam proses penganggaran di tingkat lokal. Partisipasi telah dijamin secara formal dalam proses perencanaan penganggaran. Jaminan partisipasi model ini merupakan kombinasi praktik politik demokrasi dengan representasi berbasis kepentingan dan juga menjadi salah satu bentuk kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat, yang mencerminkan upaya-upaya

penciptaan lapisan representasi baru di antara kedaulatan rakyat, asosiasi masyarakat, serta populisme.⁵

Studi yang dikerjakan Demos ini melihat penetapan anggaran sebagai titik tolak. Bidang apa saja yang menerima alokasi APBD paling besar dan bagaimana peruntukan alokasi di dalam setiap bidang-bidang prioritas tersebut. Baru kemudian ditarik ke proses sebelumnya guna mendapatkan gambaran dinamika penyusunannya. Dana APBD dialokasikan pada dua kategori besar pengeluaran: anggaran belanja aparatur dan anggaran belanja publik. Yang dimaksud belanja publik versi Demos adalah setiap pos pengeluaran APBD yang dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh publik.

Penghitungan versi Demos tidak mengacu pada pemisahan belanja langsung dan belanja tidak langsung sebagaimana nomenklatur anggaran pada umumnya. Belanja langsung diidentikkan dengan pengeluaran APBD yang dapat diserap publik, sedang belanja tidak langsung seringkali disamakan dengan belanja aparatur. Mekanisme penghitungan versi terakhir mengandung kelemahan karena ternyata banyak belanja aparatur yang menempel di pos belanja langsung.

Pada akhirnya studi ini menggunakan metode penghitungan *expert judgement* dengan cara mengeluarkan segala belanja aparatur yang muncul dalam pos belanja langsung atau belanja publik. Metode penghitungan ini dipilih dengan memilah penjabaran APBD yang sangat tebal itu. Dengan metode tersebut pula, studi ini menjangring enam macam pos maupun program

⁵ Willy Purnama Samadhi dan Nicolas Warouw, ed (2009), *Demokrasi di atas Pasir*, Demos-PCD, hal. 39

belanja aparatur yang menempel dalam pos pengeluaran publik dan dimasukkan ke kategori pos belanja aparatur. Keenam pos dan program tersebut adalah:

1. Program pelayanan administrasi kantor (isinya belanja ATK, telpon, listrik, air, konsumsi rapat, dll),
2. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur (pembangunan dan perawatan gedung pemerintah dan beli mobil dinas),⁶
3. Program disiplin aparatur (seperti belanja seragam),
4. Program peningkatan sumberdaya aparatur (pelatihan-pelatihan untuk aparat),
5. Program pengembangan sistem pelaporan capaian kerja dan keuangan (isinya pembuatan laporan-laporan),
6. Seluruh gaji pegawai yang disisipkan dalam seluruh program untuk publik.

Prosedur yang diterapkan dalam studi ini diawali dengan membaca hasil penetapan APBD kabupaten/kota berdasar penghitungan Demos. Hasil penetapan APBD kemudian dipilah lima bidang teratas yang mendapat alokasi anggaran terbesar dalam periode tahun anggaran. Pemilahan tersebut masih didasarkan pada sektor atau bidang. Setelah didapat lima bidang prioritas penerima alokasi, baru kemudian dieksplorasi lebih lanjut dengan memilah pengeluaran bagi belanja aparatur maupun belanja publik di masing-masing bidang.

⁶ Yang dimaksud dalam program ini adalah pembangunan dan perawatan gedung pemerintahan dengan asumsi bahwa tingkat kemanfaatan warga terhadap bangunan tersebut lebih sedikit dibanding kemanfaatan bagi aparatur. Lain halnya dengan gedung milik pemerintah yang berfungsi luas secara sosial bagi warga seperti gedung sekolah, pusat-pusat pelayanan kesehatan, atau balai warga. Gedung-gedung versi terakhir dalam studi ini diklasifikasikan sebagai belanja publik.

Analisis terpenting dalam studi Demos ini diperoleh setelah mendapatkan prosentase alokasi pengeluaran anggaran yang lebih detail dipersandingkan dengan hasil eksplorasi lapangan mengenai dinamika dan proses penyusunan anggaran.⁷

Tujuan Penelitian

- (1) Mendeskripsikan dinamika dan proses penganggaran di daerah, bagaimana proses perencanaan pembangunan berlangsung, mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat, dan menguraikan peran masing-masing dalam proses perencanaan.
- (2) Mengeksplorasi proses politik dalam penganggaran, bagaimana proses tarik-menarik kepentingan para aktor yang melingkupi perdebatan dalam penetapan anggaran.
- (3) Menginvestigasi politik alokasi anggaran, mengidentifikasi lima bidang yang menerima alokasi anggaran paling banyak dalam APBD, mendeskripsikan tren alokasi anggaran bagi aparatur, dan menemukan pola politik alokasi anggaran.

Metodologi Penelitian

Studi ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan analisis perbandingan atau *comparative analysis* atas kasus-kasus pilihan. Menurut Barton dan Lazarsfeld (1979) metode kualitatif memiliki ciri utama eksploratif, berusaha menemukan keterkaitan antar variabel, komparatif dan menyimpulkan, membuat integrasi laporan yang terkonstruksi, serta menguji hipotesis.⁸

⁷ Yang dimaksud dengan dinamika penyusunan anggaran yakni bagaimana tarik-menarik kepentingan para aktor yang terlibat dalam penyusunan anggaran. Sedang proses penyusunan diartikan sebagai alur pembuatan anggaran.

⁸ Lihat Sotirios Sarantakos, *Social Reseach* (1993), Melbourne: Macmillan Education Australia

Studi ini dilakukan dengan mengeksplorasi kasus-kasus penganggaran yang terjadi di wilayah penelitian. Setiap kasus kemudian ditelaah dengan pemilahan berdasar proses perencanaan, identifikasi aktor, bagaimana dinamika dalam penyusunan penganggaran, sejauhmana tarik-menarik kepentingan para aktor dalam proses pembahasan hingga penetapan APBD. Terakhir studi ini menyusun lima bidang yang memperoleh prioritas tertinggi alokasi APBD.

Dari alur tersebut studi baru menarik keterkaitan dominasi aktor dalam penganggaran dengan politik alokasi APBD. Proses ini juga dapat diartikan sebagai tahap pengujian hipotesis penelitian.

Mengenai metode pendekatan analisis perbandingan, secara garis besar metode ini terdiri atas dua cara: perbandingan internal (*internal comparison*) dan perbandingan eksternal (*external comparison*). Perbandingan internal merupakan perbandingan atas sebuah fenomena yang spesifik di antara rentang waktu atau ruang yang berbeda. Metode ini dipakai dalam penelitian sosial guna mendapatkan pola persamaan maupun perbedaan antar obyek studi. Sedang perbandingan eksternal membandingkan dua atau lebih fenomena dalam satu atau beberapa lingkungan masyarakat, di masa lalu atau sekarang guna mendapatkan sejumlah variasi temuan dalam fenomena tersebut.⁹ Perbedaan mendasar antara metode pertama dan kedua terletak fenomena yang hendak dianalisis. Jika *internal comparison* menekankan satu fenomena spesifik yang menjadi obyek studi, sedang *external*

⁹ Robert L. Miller and John B. Drewer, *A-Z of Social Research* (2003), London: SAGE Publication, hal.32

comparison pada dua atau beberapa fenomena yang diperbandingkan.

Studi yang dikerjakan Demos ini menggunakan metode pendekatan yang pertama, yakni *internal comparison*. Studi ini membandingkan fenomena-fenomena spesifik di empat wilayah studi untuk kemudian ditarik pola kecenderungannya. Teknik penggalian informasi dalam studi ini dilakukan dengan jalan studi atas dokumen, bacaan literatur, dan dilengkapi dengan wawancara dengan informan kunci. Pemilihan informan didasarkan atas keterkaitan mereka dengan proses musrenbang. Tim Peneliti mewawancarai sekitar 90an informan yang tersebar di empat wilayah studi. Latar belakang mereka sangat beragam mulai dari tokoh masyarakat, kepala desa dan para aparat pemerintahan desa, petani, nelayan, camat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), anggota DPRD, bupati/walikota atau wakilnya, kelompok masyarakat sipil.

Wilayah Penelitian dan Sejumlah Catatannya

Studi Demos memilih empat wilayah penelitian yang terdiri atas Kabupaten Poso, Kabupaten Serang, Kota Balikpapan, dan Kota Banda Aceh. Keempat wilayah studi ini mewakili sebaran geografis. Dua wilayah berada di bagian Barat Indonesia diwakili oleh Banda Aceh dan Kabupaten Serang, sedang dua lainnya dianggap mewakili bagian Timur Indonesia: Balikpapan dan Poso.¹⁰

¹⁰ Penelitian lapangan dikoordinasikan oleh satu orang peneliti lokal, mereka adalah Zulfian Hanief (Pattiro Banten), Jufriansyah (Stabil Balikpapan), Zefri Surya (LBH Poso), dan Yulinda Wati (Gerak Aceh). Para peneliti lokal membantu Tim Peneliti untuk mengkoordinasikan wawancara dengan sekitar 90an informan penelitian di empat wilayah. Para informan yang diwawancarai memiliki latar belakang yang beragam mulai dari anggota DPRD, pejabat eksekutif, Bappeda, kepala desa, camat, petani, aktivis, hingga pengusaha lokal.

Penelitian ini mendeskripsikan kondisi masing-masing wilayah guna memberikan gambaran wilayah penelitian dari segi geografi maupun demografinya. Secara sosial keempat wilayah penelitian memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Banda Aceh misalnya, merupakan wilayah terpenting di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pada beberapa tahun sebelumnya diselimuti konflik bersenjata. Saat ini di Banda Aceh juga diperlakukan hukum syariat Islam.

Sedang Kabupaten Serang mewakili wilayah yang kehidupan sosial warganya berada dalam dominasi aktor sosial informal yang dominan, yakni para jawara. Kabupaten Poso dianggap, seperti Banda Aceh, sebagai wilayah yang dulu diliputi konflik bersenjata, dengan pelaku konflik yang melakukan transformasi aksi. Yang paling akhir adalah Kota Balikpapan yang dianggap sebagai wilayah yang paling sering mendapat penghargaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dengan sejumlah inovasi yang telah diciptakan pemerintah setempat.

Data APBD yang digunakan dalam penelitian ini berbeda. Untuk Kabupaten Poso dan Kabupaten Serang menggunakan Penjabaran APBD tahun 2007, sedang untuk Kota Balikpapan dan Kota Banda Aceh menggunakan data tahun 2010. Perbedaan ini terjadi karena faktor teknis. Tim peneliti tidak berhasil mendapatkan data resmi Penjabaran APBD 2007 di kedua kota terakhir. Hal ini disebabkan sulitnya mengakses data yang dimaksud. Namun pada dasarnya perbedaan ini tidak berpengaruh pada analisis mengingat sesungguhnya studi ini menggunakan perbandingan obyek spesifik secara internal (*internal comparison*) dalam APBD. Penelitian ini tidak bertujuan

untuk menganalisis obyek penelitian dalam satu periode waktu tertentu. Dengan demikian perbedaan waktu data APBD menjadi hal yang kurang signifikan pengaruhnya dalam studi ini.

Bab 2

Relasi Representasi dengan Penganggaran Partisipatif

Kerangka Teoritik

Studi tentang representasi popular dalam penganggaran partisipatif ini dikerjakan berdasar atas tiga asumsi teoritik. Asumsi-asumsi tersebut menjadi semacam penjelas bagi signifikansi Demos melakukan studi tentang anggaran. *Pertama*, terdapat kecenderungan yang kuat telah terjadi lokalisasi politik. Bahwa kegairahan dalam berpolitik tidak lagi terfokus pada pusat atau nasional. Kebijakan desentralisasi politik berperan besar meluaskan lokus politik hingga ke tingkat lokal. *Kedua*, APBD menjadi arena pertarungan kepentingan ekonomi, politik, dan pengaruh yang berjalan dinamis di tingkat lokal. Sejalan dengan kian otonomnya pemerintahan di daerah, terutama dalam hal pengelolaan keuangan, mendorong para aktor politik lokal berebut kekuasaan untuk dapat mengakses sumber-sumber ekonomi di tingkat lokal termasuk APBD. Aktor yang terlibat dalam pertarungan ini sangat beragam.¹¹

Ketiga, bahwa partisipasi secara formal telah dijamin dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat lokal. Keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan di institusi publik

¹¹ Irene S. Rubin, (1990) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, (New Jersey: Catham House Publisher).

merupakan dasar dari hak asasi. Partisipasi warga yang meluas berperan penting dalam mendorong terwujudnya representasi populer.¹² Setidaknya ada tiga bangunan penting yang diperlukan dalam representasi populer ini: kapasitas masyarakat untuk terlibat aktif, organisasi kemasyarakatan, dan pemerintah yang mendukung dan bertindak sebagai fasilitator.

Representasi sendiri mengandaikan adanya wakil, orang-orang yang diwakili, sesuatu yang diwakili dan sebuah konteks politiknya. Dinamika representasi dengan demikian menyangkut otorisasi dan akuntabilitas, yang mengasumsikan dapat bersifat substantif, deskriptif atau simbolik. Representasi substantif adalah ketika wakil 'bertindak untuk' (*acts for*) mereka yang diwakili. Representasi deskriptif adalah ketika wakil 'berdiri untuk' (*stands for*) orang-orang yang secara obyektif serupa. Sedangkan representasi simbolik yaitu ketika seorang aktor dianggap oleh mereka yang diwakili juga, 'berdiri untuk' (*stands for*) mereka, tapi kali ini dalam pengertian kesamaan kebudayaan dan identitas.¹³ Neera Chandoke (2009) menegaskan bahwa dalam kaitan demokrasi sebagai dari kontrol publik atas praktik demokrasi maka dengan sendirinya representasi melekat di dalamnya. Dalam konsepsi demokrasi yang demikian, yang paling signifikan yakni hadirnya representasi populer yang mengandaikan adanya partisipasi.

¹² Istilah representasi populer sendiri digunakan untuk menggambarkan keterwakilan kerakyatan dalam kaitannya dengan kegiatan untuk membangun basis sosial demokrasi yang bermakna. Konsep representasi populer ini juga dimaksudkan untuk membedakan dengan jenis-jenis representasi dalam praktek demokrasi liberal yang biasanya bersifat elitis. Konsep ini juga berkaitan dengan gagasan tentang representasi substantif, yakni bentuk-bentuk representasi alternatif untuk mewakili kepentingan *riel* berbagai kelompok kepentingan sosial, baik yang berbasis kelas maupun nonkelas. Lihat Olle Törnquist, Kristian Stokke and Neil Webster, *Rethinking Popular Representation*, (New York: Palgrave Macmillan), 2009.

¹³ Olle Törnquist, *Ibid*,

Partisipasi meluas menjadi salah satu syarat dalam mewujudkan anggaran partisipatif (*participatory budgeting*). Karena dengan partisipasi yang demikian keterlibatan warga dapat mempengaruhi proses perencanaan penganggaran bahkan hingga tingkat penentuan alokasinya. Model demokrasi langsung dalam penganggaran seolah menjadi semacam kritik atas kegagalan model demokrasi perwakilan yang elitis dalam melakukan redistribusi sumberdaya publik. Dan melalui partisipasi meluas dalam penganggaran sangat dimungkinkan terjadinya pembalikan prioritas sosial. Ini yang menjadi syarat anggaran partisipatif kedua.¹⁴ Baik partisipasi meluas maupun pembalikan prioritas sosial berhasil diterapkan di Porto Alegre sejak akhir dekade 1980an.

Pergulatan Aktor dalam Penganggaran

Studi ini menekankan bahwa penganggaran tidak sekadar proses perumusan perencanaan pembangunan. Penganggaran melibatkan banyak kepentingan dan pergulatan aktor-aktor dalam mencapai tujuannya. Itu sebabnya penganggaran tidak sekadar proses instrumental perencanaan pembangunan namun juga soal politik. Bagi warga, penganggaran berarti kesempatan untuk dapat mendapatkan perbaikan layanan publik, kesempatan memperoleh perbaikan hak-hak dasarnya melalui pendanaan publik. Sedang bagi para aktor utama, para legislator maupun bupati dan walikota, penganggaran dapat digunakan sebagai sarana untuk menangguk perbaikan citra sekaligus memberikan prioritas alokasi kepada konstituennya.

¹⁴ Lihat lain Bruce (ed), *The Porto Alegre Alternative Direct Democracy in Action*, (London: Pluto Press, 2004).

Bagi sebagian bupati/walikota dan anggota DPRD yang memiliki komitmen mementingkan kesejahteraan sosial, penganggaran dapat digunakan sebagai sarana untuk merealisasikan program-program populis. Mereka mengalokasikan anggaran yang dianggap pemborosan dan tidak bermanfaat bagi publik ke sektor-sektor yang dirasa perlu menerima kucuran anggaran publik. Sementara itu penganggaran buat pengusaha merupakan kesempatan penting bagi mereka untuk mengakses pendanaan publik untuk mengerjakan proyek-proyek publik. Sebagian politisi maupun pengusaha bahkan menggunakan penganggaran sebagai penegas jejaring patronase-klienisme di antara mereka.

Keterlibatan warga dalam proses-proses penganggaran diyakini mampu mendorong pengalihan alokasi anggaran dari lingkaran elit. Sehingga anggaran tidak dikooptasi sebagai arena pertarungan kepentingan elit semata sekaligus sebagai salah satu instrumen penting untuk mempertahankan kekuasaan. Melalui anggaran, para elit dapat mengeruk keuntungan finansial baik secara langsung maupun melalui lingkaran pendukung kekuasaannya yang kelak menjadi rente bagi penguasa. Itu sebabnya menjadi penting untuk melibatkan representasi warga dalam tiap tahapan dalam proses penganggaran. Keterlibatan representasi warga hingga dalam tahap pembahasan anggaran dalam kasus Porto Alegre ternyata mampu memotong kendali elit atas anggaran. Prosentase anggaran bagi pelayanan sosial naik secara signifikan. Alokasi anggaran publik bagi sektor-sektor yang langsung bersentuhan dengan kepentingan warga dirasakan betul manfaatnya. Ini semua dikarenakan anggaran tidak hanya

menjadi domain bagi elit namun juga juga telah menjadi domain publik.

Masalahnya dalam proses penganggaran di Indonesia, keterlibatan warga hanya sebatas dalam tahap perencanaan. Itu pun hanya di tingkat usulan. Partisipasi warga tidak dijamin hingga proses pembahasan anggaran yang pada akhirnya menimbulkan kesan bahwa sesungguhnya warga hanya bertindak sebagai pihak pengusul. Hanya ada dua aktor utama dalam proses pembahasan penetapan APBD yakni oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Meski hanya melibatkan dua aktor, pembahasan anggaran di tingkat lokal bukan sesederhana yang dibayangkan mengingat masing-masing aktor mewakili kepentingan serta posisi yang tidak sama.

Walaupun warga tidak memiliki ruang yang cukup signifikan dalam proses pembahasan APBD, namun hal tersebut bukan berarti membuat warga tidak dapat mengakses anggaran sama sekali. Di sini letak menariknya studi ini. Dengan posisi yang marjinal secara politik, warga ternyata telah melakukan sejumlah inisiatif untuk mensiasati ketertutupan proses pembahasan anggaran bagi mereka dalam upaya mengakses APBD. Sejumlah upaya yang dilakukan warga tersebut berhasil diidentifikasi dalam studi ini.

Pada dasarnya studi ini memfokuskan analisis mengenai apakah partisipasi yang telah dijamin secara formal dalam rangkaian proses perencanaan pembangunan mampu mendorong anggaran yang partisipatif dalam APBD. Studi ini tidak menekankan untuk menganalisis ketersediaan ruang partisipasi dalam perangkat aturan di daerah. Studi ini tidak pula hendak melacak realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran di

lapangan. Studi ini lebih dikhususkan menelaah dinamika penyusunan anggaran publik sebagai instrumen penting bagi upaya redistribusi sumberdaya. Studi ini mengasumsikan bahwa anggaran merupakan arena pertarungan ekonomi-politik bagi banyak aktor.

Bab III

Penganggaran di Tengah Dominasi Birokrasi dan Kelompok Informal di Kabupaten Serang

Kondisi Demografi Kabupaten Serang

Kabupaten Serang merupakan satu dari tujuh kabupaten/kota yang masuk dalam Provinsi Banten, provinsi baru hasil pemekaran dari Provinsi Jawa Barat yang ditetapkan berdasar UU No. 23 tahun 2000. Kabupaten Serang memiliki arti strategis sebagai wilayah paling ujung barat Pulau Jawa sekaligus pintu masuk dari Pulau Sumatera. Dengan posisi strategis seperti itu, Kabupaten Serang menjadi lalu-lintas utama yang menghubungkan Pulau Jawa dan Pulau Sumatera. Dengan demikian sesungguhnya secara posisi kabupaten ini memiliki nilai ekonomis yang tinggi.

Luas keseluruhan kabupaten ini adalah 173.409 hektar dengan 34 kecamatan.¹⁵ Namun jumlah ini berlaku sampai tahun 2007 saja. Melalui UU No 32 tahun 2007 telah berdiri Kota Serang sebagai pecahan dari Kabupaten Serang. Akibat pemecahan ini, enam wilayah kecamatan ditarik menjadi bagian dari Kota Serang. Jadi saat ini Kabupaten Serang memiliki 28 kecamatan, dengan 314 desa.

Kabupaten Serang memiliki sejarah keislaman yang panjang. Di kabupaten ini, pernah berkuasa Kasultanan Banten yang amat ditakuti oleh Pemerintahan Kolonial Belanda pada abad ke-16.

¹⁵ *RPJMD Kabupaten Serang 2006-2011, bab II bagian i.*

Sisa-sisa kerajaan Islam ini sampai sekarang masih dapat dilihat di beberapa tempat di Serang.

Penduduk Kabupaten Serang berjumlah 1.652.763 jiwa dengan komposisi laki-laki sedikit lebih banyak dibanding perempuan: 828.455 dengan 824.308 jiwa. Tingkat kepadatan penduduk 896 jiwa/km persegi dengan laju pertambahan penduduk 2,8 %. Mayoritas penduduk Serang bekerja di sektor pertanian yang mencapai 33,16 %, disusul sektor perdagangan 19 %, jasa 15 % dan industri 13 %.¹⁶

Menurut perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS) hampir seluruh penduduk Serang memeluk Islam, yakni sebanyak 99 persen. Selebihnya menganut agama-agama lainnya.¹⁷ Dominannya penganut Islam ini membuat citra kabupaten ini terkesan sebagai kota yang islami. Simbol-simbol agama terpampang di ruang-ruang publik.

Dominannya Jawara-Golkar versus Bupati Militer

Meski pemeluk Islam dominan di Serang, namun preferensi politik ternyata tidak menunjukkan hubungan yang linier. Pemilu-pemilu yang telah berlangsung sejak 1999 selalu dimenangi oleh partai beraliran nasionalis sekuler, seperti Partai Golkar dan PDI Perjuangan. Misalnya, pada Pemilu 2004, Partai Golkar meraih kemenangan mutlak di kabupaten yang menjadi ibukota Provinsi Banten ini.

¹⁶ http://www.serangkab.go.id/?pilih=isi_profda&id=2&id_isi=7

¹⁷ *Serang dalam Angka* tahun 2002 terbitan Pemerintah Daerah Kabupaten Serang.

Partai Golkar pada Pemilu 2004 berhasil meraih kursi terbanyak: 13 kursi dari 45 kursi DPRD saat itu. Disusul kemudian PDI Perjuangan dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) masing-masing 6 kursi. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) menjadi partai yang mengalami lompatan kenaikan suara paling besar di Serang. Pada periode 1999-2004, PKS hanya menempatkan satu wakil. Namun pada periode 2004-2009 partai yang berasaskan Islam ini mendapat 5 kursi dan menempatkannya sebagai partai terbesar keempat yang memperoleh kursi DPRD Kabupaten Serang.

Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Serang 2004-2009

Partai Politik	Jumlah Kursi	Prosentase
Partai Golkar	13	28.9 %
PDI Perjuangan	6	13.3 %
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	6	13.3 %
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	5	11.1 %
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	3	6.7 %
Partai Amanat Nasional (PAN)	3	6.7 %
Partai Bulan Bintang (PBB)	3	6.7 %
Partai Bintang Reformasi (PBR)	2	4.4 %
Partai Demokrat (PD)	2	4.4 %
Partai Persatuan Daerah (PPD)	1	2.2 %
Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNIM)	1	2.2 %
Total	45	100 %

Dominasi Partai Golkar di Kabupaten Serang bukan tanpa sebab. Partai ini di tingkat lokal Serang dikendalikan oleh tokoh jawara yang merangkap sebagai pengusaha kontraktor paling berpengaruh, yakni Chasan Sohib. Dia merupakan pengusaha sekaligus tokoh informal yang pengaruhnya sangat dominan.

Jaringan politik keluarga Chasan Sohib merentang dari tingkat nasional hingga ke kabupaten-kabupaten yang berada

di Provinsi Banten. Dengan kekuasaannya yang oligarkis dan nepotistik serta pengaruh simboliknya sebagai tokoh jawara membuat kekuasaan keluarga ini nyaris tanpa batas. Segala modal kekuasaan nyaris dimiliki ayah Gubernur Banten ini. Mulai dari modal ekonomi, simbolik, maupun sosial. Dengan demikian Partai Golkar tampak sekadar sebagai kendaraan politik keluarga ini untuk menduduki jabatan-jabatan formal di Kabupaten Serang.

Pada 2005 berlangsung pemilukada Bupati dan Wakil Bupati Serang. Ada empat pasangan yang maju sebagai kontestan. Partai Golkar mendukung pasangan Bunyamin-Syahroni sebagai pasangan calon. Bunyamin merupakan calon petahana atau *incumbent*. Pasangan ini memiliki dukungan politik kuat di parlemen karena Partai Golkar mayoritas.

Pasangan Bunyamin-Syahroni menghadapi Taufik Nuriman-Andy Sudjadi yang disokong oleh PKS dan Partai Demokrat sebagai lawan yang tangguh. Taufik Nuriman merupakan pensiunan perwira menengah Kopassus yang bertahun-tahun bertugas di Markas Kopassus di Serang. Kedua pasangan ini merepresentasikan kekuatan dua kelompok sosial yang dominan di Serang. Pasangan Bunyamin-Syahroni mewakili kekuatan Partai Golkar-Jawara sedang pasangan Taufik Nuriman-Andy Sudjadi mewakili kelompok Islam-tentara.¹⁸

Akhirnya, pemilukada dimenangi oleh pasangan Taufik Nuriman-Andy Sudjadi dari kelompok Islam-tentara. Pasangan ini didukung kelompok fraksi minoritas di DPRD. Di awal

¹⁸ Andi Rahman Alamsyah, *Islam, Jawara, dan Demokrasi*, Jakarta: Dian Rakyat, 2010, hal. 55.

pemerintahannya tampak pasangan ini hendak melakukan upaya-upaya demonopoli kekuasaan keluarga Chasan Sochib. Satu contoh yang sangat fenomenal adalah penolakan Bupati Taufik Nuriman atas permintaan pembayaran biaya perbaikan jalan untuk proyek Pasar Induk Rau kepada PT Sinar Ciomas Raya Contractor (SCRC) milik Chasan Sochib.¹⁹ Pertarungan kekuatan antara kelompok Islam dengan jawara kadang terjadi secara terbuka. Kedua belah pihak inilah yang mendominasi kekuasaan, baik secara formal maupun informal, di Serang.

Minim Informasi dan Realisasi hingga Menjual Ketokohan; Pelaksanaan Musrenbang

Tingkat partisipasi politik warga Serang secara umum masih sangat minim, terkecuali bagi mereka yang dimobilisasi berbasis pada kelompok-kelompok sosial seperti jawara maupun kelompok pengajian. Di tingkat desa, umumnya masyarakat kurang antusias terhadap pelaksanaan forum-forum pertemuan warga seperti musrenbang. Aparatur desa dari tingkat RT yang lebih banyak mengikuti musrenbang. Sedang bagi warga desa biasa jarang sekali ikut atau diundang.

Dinamika pelaksanaan musrenbang di beberapa desa di Kabupaten Serang berbeda-beda. Ada yang pemerintahan desanya sangat aktif, seperti di Ciruas atau Baros. Kedua desa ini mengadakan rapat musrenbang dengan peserta mulai dari jajaran kelurahan, ketua RT/RW, tokoh masyarakat, hingga perwakilan perempuan. Rapat musrenbang di Baros lebih banyak diikuti oleh peserta perempuan. Mereka datang dan terlibat aktif dalam rapat musrenbang karena pada saat

¹⁹ <http://www.koranbanteng.com/2008/08/04/dalam-kasus-jl-pir-kesaksian-bunyamin-diragukan/>

bersamaan aparat desa juga membahas program Simpan Pinjam Perempuan (SPP) di desa tersebut. Hal ini menandakan bahwa warga sesungguhnya tidak menjadikan musrenbang sebagai agenda utama dalam pertemuan warga namun lebih pada kepentingan-kepentingan ekonominya.

Usulan yang dilontarkan warga dalam rapat musrenbangdes hampir seluruhnya adalah proyek-proyek infrastruktur, seperti perbaikan jembatan, pembangunan saluran irigasi, jalan kampung, rumah ibadah, sekolah, hingga perbaikan total rumah warga yang miskin. Usulan-usulan ini ditentukan dengan mekanisme penjangkauan suara ketika rapat. Kepala desa hanya berperan sebagai pendorong atau stimulan usulan.

Warga menyusunnya dengan menggunakan kriteria kebutuhan yang mendesak. Daftar usulan tersebut disertai dengan jumlah perkiraan pengeluaran proyek, estimasi besaran spesifikasi proyek. Namun tidak semua usulan warga yang disusun dalam musrenbangdes ini kelak akan direalisasikan oleh Pemda. Satu temuan pentingnya bahwa warga desa umumnya sudah menyadari hal ini. Mereka kemudian lebih memprioritaskan usulan proyek yang nilainya dianggap besar untuk diajukan melalui sumber-sumber pendanaan lain yang tingkat realisasinya lebih tinggi dibanding melalui musrenbang. Sumber-sumber pendanaan itu, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, *Fresh Money*,²⁰ dan *Up Grading Plus*. Cara kedua ini kemudian yang memang relatif berhasil dan masyarakat lebih merasakan hasilnya.

²⁰ *Fresh money* merupakan kebijakan Pemprov Banten untuk memberikan bantuan keuangan tahunan rutin kepada pemerintah desa langsung. Setahun dana yang dialokasikan ke tiap desa mencapai Rp 50 juta. Dari jumlah tersebut Rp 30 juta sendiri yang dialokasikan untuk pembangunan sarana fisik desa. Sisanya dibagi ke empat bidang: pemerintahan, PKK, LPM, dan Karang Taruna. Hasil wawancara Sahrani, Sekdes Baros.

Musrenbang tingkat desa diikuti oleh aparat desa, tokoh masyarakat, para ketua RT/RW setempat. Kepala desa, meski sebagai pengundang rapat, namun perannya hanya sebatas sebagai penampung usulan yang telah dirumuskan bersama-sama dalam rapat. Rapat berlangsung sehari dengan dihadiri salah seorang peninjau dari kecamatan. Peninjau ini fungsinya hanya untuk memastikan rapat dapat berlangsung dan berhasil menyusun daftar prioritas usulan dari desa. Peninjau tidak memiliki hak bicara apalagi hak menentukan usulan.

Musrenbang desa berjalan tanpa ada pengawalan dari pihak luar manapun, seperti dari kalangan kontraktor maupun LSM. Jadi rapat berjalan untuk dan oleh warga desa tersebut. Setelah daftar usulan sudah tersusun, maka daftar tersebut kemudian diserahkan kepada kecamatan guna dikompilasi dengan daftar usulan desa-desa lainnya sebagai bahan musrenbang kecamatan.

Kepala-kepala desa mengakui mereka tidak tahu mengapa tingkat realisasi usulan musrenbang sangat rendah. Usulan yang tidak disetujui biasanya diajukan kembali pada tahun berikutnya. Sesuai dengan alurnya, setelah daftar usulan tingkat desa sudah disusun, maka aparat desa kemudian menyerahkan daftar usulan ke tingkat kecamatan. Relasi desa dengan kecamatan hanya relasi yang sifatnya administratif pemerintahan. Aparat desa hanya menyerahkan saja, sementara kecamatan mengkompilasi dengan desa-desa lainnya. Ketika realisasi usulan musrenbangdes minim, maka tak jarang pihak kecamatan mendapat cacian dari aparat desa di bawahnya karena dianggap tidak serius memperjuangkan usulan warga.

Rapat musrenbang tingkat kecamatan selain diikuti oleh perwakilan desa-desa juga diikuti oleh unit pelaksana teknis dinas (UPTD) terkait yang ada di kecamatan, seperti UPTD Pendidikan. Peserta dari UPTD ini hanya *sharing* usulan.²¹ Mereka bukan representasi warga seperti halnya perwakilan dari desa, namun kepanjangan tangan dari satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) terkait yang lebih berwenang mengajukan usulan melalui SKPD tingkat kabupaten.

Selain UPTD dan perwakilan desa, peserta musrenbang tingkat kecamatan adalah tokoh masyarakat. Menurut seorang informan yang bertugas di tingkat kecamatan, sebenarnya perwakilan partai politik turut diundang. Namun mereka tidak pernah datang dengan alasan yang tidak diketahui.²² Keterlibatan representasi partai politik menjadi penting untuk mengawal pembahasan usulan musrenbang di tingkat DPRD Kabupaten sebelum disahkan. Tampaknya partai politik tidak melihat tawaran keterlibatan dalam musrenbang ini sebagai peluang untuk mendapatkan bahan masukan di tingkat dewan.

Dengan *gap* antara warga dengan para elit pemerintahannya yang cukup jauh, kepala desa melakukan berbagai kemungkinan untuk mendapatkan realisasi proyek. Jalan yang ditempuh kepala desa biasanya dengan cara menjual ketokohan seseorang yang menjadi pejabat di tingkat kabupaten.²³ Cara ini merupakan jalan pintas yang tidak selalu berhasil. Di beberapa desa kerap disambangi oleh anggota DPRD asal daerah setempat namun

²¹ Wawancara dengan Wawan Darmawan dari Kecamatan Baros.

²² Wawancara dengan Camat Ciruas dan Kasie Ekonomi dan Pembangunan Kecamatan Baros, Jaenal Aripin.

²³ Wawancara dengan Nahrowi, kepala desa Ciruas.

kedatangan anggota dewan ini ternyata tidak juga berpengaruh pada realisasi usulan.

Langkah menjual ketokohan seseorang memang lazim dilakukan di tengah masyarakat patrimonial yang menegaskan adanya kelas-kelas sosial dalam masyarakat. Masyarakat yang berada di lapisan atas selalu memegang peran dominan dalam menentukan kebijakan publik yang menjadi kekuasaannya. Sementara untuk masyarakat kelas bawah hanya mampu mengandalkan kontak-kontak sosial sebagai upaya untuk mencapai tujuannya.

Namun demikian, strategi menjual ketokohan pejabat desa relatif lebih berhasil ketimbang hanya mengandalkan realisasi usulan melalui musrenbang. Hal ini disebabkan karena kemungkinan persetujuannya yang lebih besar. Sedang jika hanya menunggu musrenbang maka tingkat kompetisinya lebih tinggi lebih didominasi kepentingan elit lokal, di samping alokasi dana yang sangat terbatas. Intinya, peran 'koneksi' sesungguhnya lebih dominan dalam realisasi sebuah usulan program daripada melalui mekanisme kompetisi yang tak transparan seperti jalur musrenbang.

Dalam alur pembahasan APBD peran dewan sangat menentukan. Anggota dewan selain melakukan pembahasan bersama pihak eksekutif juga membuat catatan pengawasan lapangan hasil dari reses. Namun catatan tersebut ada yang diakomodasi oleh eksekutif, ada yang tidak.

Di tingkat eksekutif peran Bappeda sebagai *leading sector* diakui sangat dominan. Instansi inilah yang kemudian menerjemahkan sinkronisasi daftar usulan musrenbang tingkat kecamatan dan usulan

dari SKPD yang ada. Bappeda menetapkan penentuan usulan berdasar pada isu strategis tahunan sebagai kebijakan politik alokasi yang diamanatkan oleh Bupati. Hasil sinkronisasi ini kemudian ditetapkan sebagai Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang akan dibahas bersama dengan DPRD.

Sedang dewan sendiri biasanya memberikan garis kebijakan anggaran melalui pokok-pokok pikiran DPRD yang dibacakan dalam rapat pramusrenbang tingkat kabupaten. Rapat berlangsung pada Maret-April. Jika antara eksekutif dan DPRD sudah sepakat dalam sinkronisasi baik usulan dari eksekutif maupun pokok-pokok pikiran DPRD, maka tahap berikutnya adalah dengan jalan menetapkannya dalam Prioritas dan Platform Anggaran Sementara (PPAS). Penetapan ini berlangsung sejak Agustus hingga September. Baru pada Oktober, pihak eksekutif menyusun RAPBD yang pada bulan berikutnya dibahas bersama dengan DPRD untuk ditetapkan.

Yang kerap menjadi bahan perdebatan di dewan, antara DPRD dengan eksekutif, lebih pada hal-hal yang sifatnya strategis seperti dalam penentuan indikator dan efektivitas program.

Politik Alokasi dalam APBD Kabupaten Serang tahun 2007

(1) Belanja Aparatur Menghabiskan Separuh Anggaran

Kemenangan pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dari PKS menegaskan bahwa visi pasangan ini tak jauh dari visi partai pendukungnya. Pasangan Taufik Nuriman-Andy Sudjadi mengusung visi Kabupaten Serang dengan menekankan pada dua pilar utama: Adil dan Sejahtera. Lengkapnya, visi

pemerintahannya adalah “Terwujudnya Kepemerintahan Yang Amanah Menuju Kabupaten Serang Terdepan Yang Islami, Berkeadilan dan Sejahtera”.

Visi ini kemudian diturunkan ke dalam tujuh misi pemerintahan Kabupaten Serang periode 2005-2010. Ketujuh misi tersebut adalah:

1. Meningkatkan kualitas manajemen pemerintahan secara menyeluruh dan berkesinambungan guna mendukung pengembangan sektor unggulan. Hal ini dioperasionalkan dengan cara merumuskan perencanaan pembangunan lima tahun kedepan secara lebih mantap, melalui pembenahan proses dan prosedur perencanaan serta peningkatan kajian yang lebih objektif agar terjadi keselarasan dan kesinambungan atas persoalan yang sebenarnya terjadi di lapangan. Pelibatan masyarakat secara lebih integral dalam proses pengambilan keputusan, dan berlanjut dengan memberikan dukungan dalam pelaksanaan dan pengawasan dilapangan. Pemantapan perencanaan ini diharapkan mampu mewujudkan hasil pembangunan yang tepat sasaran, tepat waktu dan berkualitas.
2. Meningkatkan prasarana dan sarana publik untuk mendukung pengembangan sektor unggulan.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya aparatur sejalan dengan perkembangan dan pengembangan sektor unggulan melalui peningkatan kualitas aparatur pemerintah selaku ujung tombak pemerintahan. Kualitas aparatur tidak hanya peningkatan ilmu dan teknologi,

namun lebih ditekankan pula pada peningkatan moral agar dapat lebih menghayati fungsi dan perannya sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat. Munculnya peningkatan rasa tanggung jawab dan pengabdian yang tinggi dalam melaksanakan tugas.

4. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Serang melalui pendidikan dan pelayanan kesehatan sejalan dengan pengembangan sektor unggulan.
5. Menyelenggarakan pembangunan berwawasan lingkungan dengan cara melakukan peningkatan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan guna mencegah terjadinya peningkatan kerusakan lingkungan, melalui pengawasan, pengendalian dan pemulihan.
6. Menghayati dan mengembangkan nilai-nilai religius Islam untuk dapat diaktualisasikan dan diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat dan pengelolaan pemerintahan secara konsisten.
7. Meningkatkan potensi ekonomi daerah melalui pendayagunaan sumberdaya ekonomi lokal agar terpenuhinya hak-hak dasar rakyat, peningkatan daya beli dan pendapatan masyarakat serta mengembangkan pola kemitraan yang sinergis.

Idealnya, visi-misi Bupati dan Wakil Bupati diterjemahkan ke dalam prioritas APBD sebagai bentuk realisasi capaian kinerja yang dikehendaki. Dengan kata lain, bidang yang menjadi prioritas dapat ditentukan sejauhmana anggaran publik diperuntukkan.

APBD menjadi instrumen yang dapat dijadikan dasar guna melihat tingkat keberpihakan pemerintahan daerah bersama APBD terhadap sektor-sektor tertentu.

Dalam penelitian ini, DEMOS menggunakan metode penghitungan tidak hanya dengan melihat besaran pengeluaran belanja langsung dan tidak langsung seperti yang terdapat dalam nomenklatur tiap APBD, namun DEMOS menggunakan metode lain. Penelitian ini menggunakan metode penghitungan dengan cara menjumlahkan alokasi pengeluaran pegawai yang di pos belanja tak langsung dengan menambahkan alokasi belanja pegawai di pos pengeluaran langsung. Metode penghitungan ini dinilai dapat menghasilkan perhitungan pengeluaran lebih detail dan dapat mengetahui secara rinci alokasi pengeluaran APBD untuk belanja pegawai. Dengan metode ini juga dapat menelisik anggaran belanja pegawai yang tersebar di pos belanja langsung yang jumlahnya sangat signifikan. Semakin besar alokasi APBD untuk belanja pegawai maka pengeluaran untuk belanja publik yang dapat diserap oleh publik menjadi makin berkurang.

Dengan metode penghitungan demikian pula, penelitian ini menemukan pengeluaran untuk belanja pegawai di pos belanja langsung sendiri bisa mencapai 7 – 9 % dari total APBD Kabupaten Serang setiap tahun. Pada tahun 2007, misalnya, total belanja pegawai yang ditempelkan pada pos pengeluaran belanja langsung yang tersebar di semua dinas dan bidang mencapai Rp80 milyar (*lihat tabel di bawah*). Jumlah ini setara dengan 10 kali lipat anggaran untuk Dinas Sosial pada tahun yang sama.

Tabel belanja pegawai di pos pengeluaran biaya langsung dan tak langsung
APBD Kabupaten Serang 2007-2010

Tahun Anggaran	Belanja pegawai di pos biaya tak langsung		Belanja pegawai di pos biaya langsung		Total APBD
	Nominal	Prosentase dalam APBD	Nominal	Prosentase dalam APBD	
2007	411,504,000,000	46,38 %	80,163,000,000	9,04 %	887,233,000,000
2008	472,491,000,000	45,46 %	85,797,000,000	8,26 %	1,039,285,000,000
2009	544,824,000,000	57,12 %	68,359,000,000	7,17 %	953,824,000,000
2010	510,083,000,000	57,83 %	62,743,000,000	7,11 %	881,967,000,000

Besarnya jumlah belanja pegawai di pos belanja langsung patut dicurigai karena rawan menimbulkan miscalculasi terutama terhadap pengeluaran dana publik untuk belanja pegawai. Ada kesan yang hendak dibangun oleh penyusun anggaran bahwa alokasi untuk belanja langsung cukup besar sehingga akan berdampak pada tingkat penyerapan oleh publik juga akan besar. Padahal pengeluaran untuk belanja pegawai tidak dapat diserap oleh publik sekalipun secara pembiayaan ditempatkan pada pos belanja langsung.

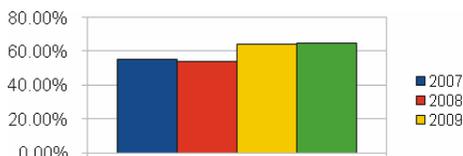
Satu hal barangkali yang dapat dilihat adalah tren penempelan belanja pegawai di pos belanja langsung, setidaknya dalam empat tahun (2007-2010) di APBD Kabupaten Serang mengalami penurunan. Namun ternyata pada saat bersamaan, terjadi kenaikan belanja pegawai di pos belanja tidak langsung. Artinya, pengeluaran untuk belanja pegawai secara total masih tetap rata-rata bahkan mengalami peningkatan dan menduduki peringkat pertama struktur pengeluaran dalam APBD Kabupaten Serang.

Temuan ini bisa dilihat sejak dalam APBD tahun 2007. Meski secara prosentase pengeluaran keseluruhan untuk belanja pegawai sempat mengalami penurunan pada tahun 2008, tapi setelah dicek, ternyata penurunan prosentase tersebut tidak diikuti oleh penurunan secara nominal mengingat besaran total APBD pada tahun itu mengalami kenaikan signifikan. Dari total APBD tahun 2007 sebesar Rp887 milyar, naik menjadi Rp1 trilyun lebih pada tahun berikutnya (*lihat tabel di atas*).

Penelitian ini menemukan pengeluaran untuk belanja pegawai atau aparatur di Kabupaten Serang ternyata menghabiskan lebih dari 50 % dari total dana APBD setiap tahunnya. Pada 2007 belanja aparatur mencapai 55,42 %, tahun berikutnya sempat turun ke angka 53,72 % dan naik 11 % di tahun 2009 menjadi 64,29 % (*selengkapnya lihat data di bawah*). Prosentase yang sangat besar tersebut digunakan untuk membiayai pengeluaran untuk gaji pegawai Pemda yang berjumlah lebih dari 13 ribu orang PNS.

Tabel dan Grafik Prosentase Belanja Pegawai Kabupaten Serang 2007-2010

Tahun	Prosentase
2007	55,42 %
2008	53,72 %
2009	64,29 %
2010	64,95 %



(2) Pendidikan Tertinggi tapi Tersedot untuk Belanja Aparatur

Mengenai prioritas alokasi anggaran secara umum, dalam APBD tahun 2007, bidang Pendidikan memperoleh jatah anggaran terbesar dibanding SKPD lainnya. Total anggaran bidang pendidikan mencapai 40,81 %. Prioritas sektor ini sebenarnya bukan merupakan bentuk keinginan politik pemerintah daerah setempat, melainkan karena adanya kewajiban sebagaimana dijamin dalam Amandemen UUD 1945 dan UU Sistem Pendidikan Nasional, seperti diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).²⁴ Namun yang menjadi catatan, yang masuk dalam alokasi anggaran pendidikan menurut putusan MK termasuk di antaranya pengeluaran untuk gaji guru yang dianggap sebagai salah satu komponen penting pendidikan.

Setelah sektor pendidikan, prioritas kedua alokasi APBD adalah bidang Pemerintahan Umum yang mencakup di dalamnya pengeluaran untuk gaji anggota DPRD, Bupati dan Wakil, Sekretariat Daerah, serta unsur pemerintahan lainnya seperti para camat. Bidang pemerintahan umum ini menghabiskan anggaran mencapai 24,78 % atau hampir senilai Rp220 milyar. Pengeluaran terbesar di bidang ini adalah untuk Sekretariat Daerah dan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencapai 70 % atau lebih dari Rp65 milyar dan Rp94 milyar sendiri. Sebagian besar dari pengeluaran bidang Pemerintahan Umum ini merupakan belanja tak langsung yang tak bisa diserap oleh publik.

²⁴ Pasal 49 UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang diperkuat dalam Putusan MK No. 011/PUU-III/2005 tentang judicial review UU No 20 tahun 2003.

Bidang kesehatan menempati peringkat ketiga prioritas alokasi APBD Kabupaten Serang pada 2007. Bidang Kesehatan memperoleh 13,24% dari total APBD atau sepertiga anggaran untuk Dinas Pendidikan. Diikuti alokasi untuk Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pertanian masing-masing memperoleh alokasi sebesar Rp 79,611,889,823 atau 8,97 % dan Rp 18,722,678,854 atau 2,11 % (*lihat tabel di bawah*).

Lima Bidang Prioritas Penerima Alokasi APBD Kabupaten Serang 2007

NO	BIDANG	TOTAL	PROSENTASE APBD
1	Pendidikan	362,111,594,648	40.81%
2	Pemerintahan Umum	219,813,519,032	24.78%
3	Kesehatan	117,494,876,495	13.24%
4	Pekerjaan Umum	79,611,889,823	8.97%
5	Pertanian	18,722,678,854	2.11%

Dinas Sosial tidak memperoleh prioritas alokasi secara signifikan dalam APBD. Bidang sosial hanya menempati urutan ke-15 dari 17 bidang yang menerima alokasi APBD Kabupaten Serang dengan total alokasi anggaran Rp4,89 milyar atau setara 0,55 %. Dinas ini menerima anggaran jauh lebih sedikit dibanding bidang Kepegawaian (1,09 %), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau Bappeda (1,12 %) atau Kependudukan dan Pencatatan Sipil (0,90 %).

Dengan menempatkan bidang pendidikan dan kesehatan dalam urutan pertama dan ketiga prioritas alokasi APBD, sekilas menampakkan adanya keinginan serius dari pemerintah daerah Kabupaten Serang untuk memperbaiki pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Di dua sektor inilah, sektor pendidikan dan kesehatan, kunci penting bagi pemajuan indeks pembangunan

manusia (IPM) Kabupaten Serang yang menempati peringkat empat. IPM Kabupaten Serang pada tahun 2008 memperoleh skor 67,8, di bawah Kota Cilegon (74,9), Kota Tangerang (74,7), dan Kabupaten Tangerang (71,1). Bahkan IPM Kabupaten Serang masih di bawah rata-rata IPM Provinsi Banten dengan skor 69,7.²⁵

Prioritas alokasi APBD untuk sektor pendidikan juga dinilai sangat tepat mengingat tingkat pendidikan di Kabupaten Serang masih sangat rendah. Masih banyak warga yang tak bersekolah maupun tidak lulus pendidikan dasar di Kabupaten Serang ini, terutama di wilayah-wilayah pinggiran. Sebagai contoh di Kecamatan Tanara yang dihuni sekitar 9100-an keluarga. Keluarga yang lulusan SD di kecamatan ini mencapai 5000-an. Sementara ada sekitar 3000 keluarga yang tidak lulus SD. Sisanya, lulus SMP hingga perguruan tinggi. Tampak tren tingkat pendidikan keluarga seperti piramida dalam arti semakin tinggi tingkat pendidikan, makin sedikit jumlah keluarga yang lulus.²⁶ Rendahnya tingkat pendidikan ini diyakini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan tingkat kesejahteraan warga yang rendah pula. Struktur ekonomi seperti piramida. Banyak warga yang hidup dalam kategori prasejahtera dan makin sedikit ke tingkat lapisan di atasnya.²⁷ Salah satu penyebab buruknya kualitas pendidikan masyarakat Serang diduga disebabkan banyaknya bangunan sekolah yang rusak. Kondisi tersebut sangat mengganggu jalannya kegiatan belajar masyarakat. Menurut catatan Bappeda, pada tahun 2007, terdapat 53 % dari 4.805 gedung SD/Sederajat

²⁵ Presentasi Bappeda Kabupaten Serang dalam forum musrenbang Kabupaten Serang yang berlangsung pertengahan April 2010.

²⁶ Laporan Magang Individual CPNS BKKBN, tidak diterbitkan, hal. 7.

²⁷ *Ibid.*

yang kondisinya rusak parah. Untuk gedung SMP/Sederajat mencapai lebih dari 26 % dari 1.877 unit, dan SMU/Sederajat berkisar 14 % dari 697 gedung. Besarnya jumlah kerusakan gedung sekolah di seluruh kabupaten ini menandakan rendahnya perhatian Pemda terhadap sektor pendidikan.

Perhatian utama dari Pemda di sektor ini tampak lebih menekankan pada aspek peningkatan kapasitas sumberdaya para pengajar. Kesimpulan ini tampak dari besarnya alokasi anggaran terbesar pendidikan dalam APBD 2007 untuk belanja pegawai atau aparatur daripada alokasi untuk belanja publik yang dapat diserap dan dimanfaatkan oleh publik yang lebih luas.

Perbandingan Belanja Aparatur dengan Belanja Publik di Tiga Bidang Vital Masyarakat APBD Kabupaten Serang tahun 2007

BIDANG	BELANJA APARATUR		BELANJA PUBLIK	
	NOMINAL	%	NOMINAL	%
Pendidikan	71,389,433,001	65,74 %	290,722,161,647	34,26 %
Kesehatan	33,641,352,295	59,01 %	83,853,524,200	40,99 %
Sosial	1,337,511,989	65,55 %	3,553,820,250	34,45 %

Data penelitian di atas menunjukkan anggaran untuk belanja aparatur menyerap mayoritas dari total anggaran bidang pendidikan (65,74 %). Pengeluaran untuk belanja aparatur yang lebih besar ternyata juga terjadi di sektor kesehatan dan sosial yang mencapai 59 % dan 65,55 % dari anggaran bidang masing-masing. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa meski bidang pendidikan dan kesehatan merupakan bidang prioritas dalam alokasi APBD Kabupaten Serang tahun 2007, namun

melalui penghitungan yang lebih detail, ternyata alokasi terbesar dari dua sektor tersebut digunakan untuk belanja aparatur, yakni untuk membayar gaji maupun honorarium pegawai. Alokasi dana APBD yang dapat diserap oleh publik jauh lebih sedikit.

Realisasi Anggaran untuk Tokoh Informal Berpengaruh

Di Kabupaten Serang, pengaruh kekuatan informal jawara sangat terasa dalam kehidupan sosial-politik setempat. Bupati Taufik dan pasangannya amat menyadari hal ini. Penekanan visi “Adil” pemerintahan Taufik diduga dicanangkan untuk mengkritisi kuatnya pengaruh tokoh jawara setempat, macam Chasan Sochib atau biasa disebut CS. Meski CS tak memiliki jabatan formal di pemerintahan Kabupaten Serang, namun kekuasaannya secara simbolik sebagai tokoh jawara dapat mempengaruhi peta alokasi anggaran. Ada semacam keengganan dalam menentukan alokasi anggaran jika tidak mempertimbangkan kelompok Ciomas.

Mulanya Ciomas merupakan tempat CS membangun basis kekuasaan simbolik sebagai tokoh jawara dan basis ekonomi dengan proses akumulasi kapital di sana. Sejalan dengan makin besarnya kekuasaan CS, nama Ciomas tidak lagi dapat dianggap sebagai nama sebuah daerah semata. Ciomas telah berkembang sebagai simbol kekuasaan yang diasosiasikan dengan CS yang mengendalikan Serang dan Banten secara lebih luas. CS sendiri menggunakan Ciomas sebagai nama perusahaan kontraktornya yang kerap mengerjakan proyek-proyek yang didanai oleh APBD.²⁸

²⁸ Banyak proyek dikerjakan oleh PT Sinar Ciomas yang pada akhirnya bermasalah. Misal, pengerjaan proyek jalan lingkar Pasar Rau yang sepihak, namun beban kemudian dimintakan kepada Pemda Kabupaten Serang untuk membayar. Proyek ini berujung di pengadilan. Proyek bermasalah lain keterlambatan pengerjaan Gedung DPRD Kabupaten Serang pada 2004. Lihat “Kontraktor Gedung DPRD Didenda”, *Koran Tempo*, 14 Oktober 2004.

Di samping CS, beberapa tokoh informal Serang yang dekat dengan kalangan jawara banyak menerima alokasi pengerjaan proyek-proyek besar. Pada paket proyek pengerjaan jalan Dinas Pekerjaan Umum tahun 2009, misalnya. Sekitar 80 % anggaran dari keseluruhan dana alokasi untuk paket pengerjaan jalan tahun itu jatuh ke tangan pengusaha-pengusaha lokal. Dari total Rp21 milyar lebih nilai keseluruhan proyek ini, sekitar Rp16 milyar atau sekitar 75 % sendiri dimenangi oleh pengusaha-pengusaha setempat. Bahkan Rp6 milyar di antaranya atau 35 % dari total proyek Dinas dikerjakan oleh dua perusahaan kontraktor milik CS: PT. Tirta Raya Utama dan PT Gema Ciomas Raya. Dua perusahaan ini mengerjakan dua proyek dengan nilai tender paling besar.

Dalam data pelaksana proyek pengerjaan jalan memang terdapat beberapa perusahaan yang dimiliki pengusaha di luar kelompok jawara. Namun jumlah perusahaan yang demikian sangat sedikit, dan menerima tender dengan nominal yang tak terlalu besar dibanding dengan nominal tender yang dimenangi perusahaan yang berafiliasi dengan para jawara (*selengkapnya lihat data di bawah*).

Perusahaan yang Menerima Paket Pekerjaan Jalan Dinas Pekerjaan Umum tahun 2009

Penerima Proyek	Pemilik/Direktur Perusahaan	Jenis Pengadaan	Paket Proyek	Asal Dana	Nilai Proyek
PT. TIRTA RAYA UTAMA	Yeni Hasan (istri Chasan Sochib)	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Gorda - Wewuluh	DAK	3,932,381,000
PT. RESPATI JAYA	Syachrul Lelang	Umum	Pemeliharaan Berkala Jalan Mancak - Blokang	DAK	2,366,590,000
PT. GEMA CIOMAS RAYA	Chasan Sochib via Irma Suryani	Lelang Umum	Pemeliharaan Berkala Jalan Cikande – Bandung	DAK	3,055,901,000
PT. ESETIKA KINARYA	Alev S. Alhambra	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Tersaba - Desa Bendung	DAU	439,239,000

PT. RUBI JAYA	Dony Sudrajat	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Ukirsari - Gunung Santri	DAU	2,597,970,000
CV. GALANG LAKSANA	H. Budi Susilo	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Sentul - Jongjing Tahap 2	DAU	936,000,000
CV. PRISMA KENCANA	Tb. Roy Fachroji	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Kalumpang – Bayur	DAU	665,700,000
PT. RESPATI JAYA	Syachrul Lelang	Umum	Peningkatan Jalan Rangkas Panjang - Cimaung (DAU)	DAU	1,505,801,000
PT. TRIA LAKSANA	H. Memet	Lelang Umum	Peningkatan jalan Barugbug - Pondok Kahuru	APBD Perubahan	1,342,563,000
PT. CAHAYA DWI PUSAKA MANDIRI	H. Agus Fuad Ama (Ketua Kadin Kota Serang)	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Ukirsari - Gunung Santri	APBD Perubahan	2,050,000,000
CV. BINA ASTRI	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Kramat Watu - Waringin Kurung	APBD Perubahan	710,000,000
CV. BAHTERA RAYA	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Rangkas Panjang – Cimaung	APBD Perubahan	760,000,000
PT. SELLA PUTRI WULANDARI	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Nangela – Kopo	APBD Perubahan	1,382,437,000

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Serang

Alokasi proyek paket pengerjaan jalan ini memakan porsi terbesar di Dinas Pekerjaan Umum bila dibanding proyek pengairan atau irigasi. Itu artinya, tender di sektor ini menjadi sasaran bagi para penguasa ekonomi lokal, seperti CS ini, guna memperkuat proses akumulasi sumberdaya ekonomi.

Melihat data di atas, tampak sulit untuk melepaskan sangkaan adanya intervensi kekuasaan informal dalam kaitannya dengan alokasi dana-dana publik di Kabupaten Serang. Prosedur formal dalam proses tender rentan dimanipulasi demi memuluskan peserta dari kalangan tertentu. Hal ini ditunjang oleh kelemahan, misalnya, dalam pelaksanaan tender yang menggunakan dana publik selama ini belum mempertimbangkan rekam jejak perusahaan yang mengikuti tender dalam penentuan pemenang.

Yang menarik adalah bahwa tender proyek-proyek yang didanai oleh APBD Perubahan secara keseluruhan dimenangi oleh beberapa perusahaan lokal. Perusahaan-perusahaan tersebut memiliki afiliasi dengan elit lokal, satu di antaranya dimiliki oleh ketua Kadin Kota Serang, yakni H. Agus Fuad Ama. Secara struktural ketua Kadin Kota Serang tersebut berada di bawah komando CS, selaku ketua Kadin Provinsi Banten. Jatuhnya proyek-proyek yang didanai APBD melalui pembahasan APBD Perubahan ini, kuat dugaan akibat adanya intervensi-intervensi kekuasaan di tingkat pembahasan anggaran. Intervensi kerap dilakukan untuk mendorong lolosnya sebuah proyek.²⁹

Kelompok-kelompok sosial dominan seperti jawara tidak pernah secara terbuka terlibat dalam pembahasan anggaran di DPRD. Lain halnya dengan kalangan LSM atau media massa yang kerap diundang untuk mengikuti rapat meski mereka tidak memiliki hak suara. Hanya saja jawara kerap melakukan *pressure-pressure* simbolik ketika mereka tidak mendapat akses terhadap kepentingan ekonominya. Jadi lebih pada tahap pengalokasian. Sementara di tingkat pembahasan atau perencanaan, mereka tidak terlibat.³⁰

Tekanan yang dilakukan oleh kelompok sosial seperti jawara lebih mengutamakan kepentingan ekonomi-politiknya demi mempertahankan kelangsungan kekuasaan informal. Cara yang biasa mereka lakukan adalah dengan jalan merawat hubungan patronase dengan para tokoh yang berada dalam ranah kekuasaan formal supaya dapat mengakses sumberdaya publik.

²⁹ Wawancara dengan Najib Hamas, anggota DPRD dari Fraksi PKS, Ketua Panitia Anggaran.

³⁰ Wawancara Jaenal Aripin.

Bab IV

Ketegangan Melahirkan Dinamika Penganggaran; Studi Kasus Kabupaten Poso

Demografi Kabupaten Poso

Terletak di antara 1° 06'44" - 2° 12'53" Lintang Selatan serta 120° 05' 25" – 123° 06'17" Bujur Timur, dengan luas 8.712 km persegi, kabupaten ini terdiri atas 18 kecamatan yang membawahi 133 desa definitif, dan 23 di antaranya yang berstatus kelurahan. Menurut catatan Badan Pusat Statistik (BPS)³¹ hingga tahun 2007, penduduk Poso berjumlah 183.511 jiwa dengan perbandingan laki-laki dan perempuan mendekati sama. Tingkat kepadatan penduduknya dapat dikatakan sangat rendah yakni 21 jiwa/km persegi.

Luas wilayah Poso terbesar adalah kawasan perbukitan berupa hutan dan perkebunan. Luas kawasan hutan lindung sekitar 291.548,23 Ha (33,46%), kawasan hutan produksi 214.513,12 (24,62%), dan kawasan budidaya non kehutanan (KBNK) seluas 365.163,65 Ha (41,91%) dari luas keseluruhan wilayah Kabupaten Poso.³²

Komoditas unggulan kabupaten ini berasal dari sektor pertanian yang menempati urutan pertama penyumbang 50

³¹ *Kabupaten Poso dalam Angka*, BPS Kabupaten Poso, 2008.

³² *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Poso 2005-2010*.

persen Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) antara 1999 – 2003. Dalam laporan BPS setempat, yang dikutip dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Bupati Poso 2005 – 2010, sektor pertanian mengungguli sektor jasa-jasa, perdagangan, perhotelan, dan sektor industri pengolahan.

Bila dilihat dari komposisinya, penduduk Poso sangat plural. Kabupaten ini didiami oleh beragam etnis seperti Toraja (yang terbagi-bagi dalam banyak sub etnik), Jawa, Gorontalo, Bugis, Minahasa, Bali, Tionghoa, Arab, serta etnis-etnis yang berasal dari daerah Nusa Tenggara. Menurut data BPS Kabupaten Poso pada 2007, lebih dari 58 % penduduk Poso beragama Kristen Protestan, disusul Islam 35 %, Hindu 5 %, Katholik 0,9 %.

Keragaman etnis (yang kadang diidentikkan dengan agama) ini sangat kentara dengan pengelompokan-pengelompokan berbasis tempat tinggal. Pengelompokan ini terjadi lebih disebabkan oleh faktor historis atau asal-usul semata. Tidak didasarkan pada pengkotak-kotakan yang sifatnya administratif kewilayahan seperti yang kerap dilakukan oleh negara sebagai bagian dari politik kontrolnya.

Konteks Sosial-Politik “Sintuwu Maroso” Paska Konflik

Meski hidup dalam keragaman etnis dan agama, sebelum konflik elit lokal bernuansa sektarian pertama kali terjadi pada 1998, penduduk Poso hidup rukun. Mereka memegang teguh semboyan Poso yang cukup terkenal “Sintuwu Maroso” yang mencerminkan kebhinekaan yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat setempat. Slogan ini seakan sudah terinternalisasi dalam kehidupan warga Poso. Sehingga ketika terjadi konflik selama empat

tahun hingga 2002, penduduk setempat mengalami polarisasi yang mereka sendiri tidak sadari penyebabnya.

Konflik membuat tingkat partisipasi masyarakat menjadi sangat terbatas. Kebebasan sipil barangkali tidak berlaku di wilayah konflik, seperti Poso ini. Perang kota yang terjadi di Poso membuat peran negara yang diwakili oleh kekuatan militer tampil mendominasi di segala urusan publik. Konflik pula yang menjadi alasan pembenaran bagi aparat kepolisian untuk membangun pos-pos polisi di setiap desa di Kabupaten Poso dengan dalil menjaga ketertiban dan mencegah eskalasi konflik.

Alih-alih memperjuangkan partisipasi, saat konflik, masyarakat Poso justru terombang-ambing dalam ketidakpastian. Mereka banyak yang mengungsi menyelamatkan diri. Ruang-ruang partisipasi masyarakat dalam proses-proses pembangunan tertutup, kalah dominan dengan operasi-operasi militer pihak berwajib. Praktis konflik menyebabkan partisipasi menjadi nihil. Intinya, Poso seperti daerah konflik lainnya, mengalami kemunduran baik perangkat maupun instrumen demokrasi yang termasuk partisipasi warga.

Dalam situasi paskakonflik tersebut, Kabupaten Poso berhasil melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk periode 2005-2010 yang dimenangi oleh pasangan Piet Inkiriwang dan Abdul Muthalib Rimi sebagai bupati dan wakil bupati. Awalnya pasangan ini didukung oleh Partai Damai Sejahtera (PDS) yang merupakan pemenang pemilu di tingkat lokal pada 2004 dan memperoleh mayoritas kursi di Dewan. Namun sekitar tahun 2006, Piet berganti haluan dengan menyeberang ke Partai Demokrat. Di DPRD Kabupaten Poso,

Partai Demokrat hanya minoritas. DPRD didominasi oleh PDS yang berhasil memperoleh 6 kursi dan menempatkan kadernya, Sawerigading Pelima, sebagai Ketua DPRD Kabupaten Poso. Disusul kemudian oleh Partai Golkar dan Partai Patriot dengan 5 dan 4 kursi (*lihat tabel komposisi anggota DPRD di bawah*).

Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Poso 2004 – 2009

Partai	Jumlah Kursi	Prosentase
Partai Damai Sejahtera (PDS)	6	24 %
Partai Golkar	5	20 %
Partai Patriot	4	16 %
Partai Karya Pembangunan Indonesia (PKPI)	2	8 %
PDI Perjuangan (PDS)	2	8 %
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	1	4 %
Partai Bintang Reformasi (PBR)	1	4 %
Partai Keadilan Sejahtera (PKS)(PDS)	1	4 %
Partai Amanat Sejahtera (PAN)	1	4 %
Partai Demokrat	1	4 %
Partai Pelopor	1	4 %
Total	25	100 %

Melihat peta komposisi anggota DPRD di atas, tampaknya Piet memperoleh dukungan yang lemah di parlemen setempat. Abdul Muthalib Rimi, pasangannya, memang menjabat sebagai Ketua DPD Partai Golkar Poso, namun menurut sejumlah informan, pasangan ini sesungguhnya mengalami perpecahan. Piet tampak lebih piawai memanfaatkan kedudukannya, baik selaku bupati

maupun ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Poso, guna memobilisasi dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan maupun komunitas berbasis agama yang dulu pernah terlibat dalam konflik untuk meraih popularitas di mata masyarakat Poso.³³

Pelaksanaan Musrenbang; Partisipatif di Bawah, Terpenggal di Atas

Mengenai musrenbang, tidak semua desa di Kabupaten Poso melaksanakan secara konsisten sesuai dengan ketentuan dalam kerangka legal yang menjaminkannya. Pasal 23 ayat (2) UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menegaskan bahwa batas waktu musrenbang untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah Maret. Artinya, pelaksanaan musrenbang tingkat desa dan kecamatan antara Januari-Februari. Namun pada kenyataannya banyak desa yang melaksanakan musrenbang tingkat desa lebih cepat dari waktu yang ditentukan dalam aturan. Desa-desa tersebut mengadakan musyawarah pada bulan November tahun sebelumnya. Durasi pelaksanaan musyawarah cukup singkat untuk menentukan usulan pembangunan tingkat desa: hanya satu hari.

Satu hal yang menarik terjadi di Poso dimana pemerintah desa menamai pertemuan perencanaan pembangunan bukan musrenbang sebagaimana dikenal selama ini. Namun aparat desa menyebutnya dengan musyawarah pembangunan atau disingkat musbang. Meski berbeda dalam hal waktu dan penyebutan, namun para informan penelitian yang berasal dari kalangan kepala

³³ Piet Inkiriwang, misalnya, membagikan sejumlah traktor kepada petani di daerah Meko, Tentena, yang ternyata tak lain adalah tim suksesnya dalam Pemilu 2009. Wawancara dengan Vincent, pengelola Radio Wasantara, Tentena.

desa dan aktivis pendamping mereka mengatakan pada dasarnya tidak ada perbedaan antara musbang dengan musrenbang. Proses dan mekanismenya sama.

Pada mulanya kepala desa mengundang secara resmi aparat pemerintahan di bawahnya, seperti para ketua rukun warga, rukun tetangga, dan juga tokoh masyarakat dan perwakilan perempuan, kelompok tani, nelayan serta Badan Perwakilan Daerah (BPD). Para undangan tersebut menghadiri rapat sekaligus memberikan masukan atau usulan program yang kelak dijadikan usulan bersama tingkat desa. Kehadiran representasi kepentingan diakui dapat berpengaruh terhadap jenis usulan. Sebagaimana yang terjadi di desa Tongko, Tumora, Betania, dan Kawende. Kawende merupakan satu-satunya desa di Kabupaten Poso yang dipimpin kepala desa seorang perempuan.

Di Kawende dan desa-desa lainnya itu, kehadiran representasi perempuan yang mengikuti musrenbangdes memberikan usulan-usulan yang pro terhadap kepentingan perempuan, seperti usulan program pemberdayaan perempuan, pendidikan dan pelatihan keterampilan, pembangunan gedung pendidikan keterampilan keluarga (PKK). Menyangkut jenisnya, mayoritas usulan warga dalam musbangdes masih didominasi usulan fisik macam pembangunan saluran air atau *riyol*, pendirian perumahan bagi nelayan, jalan kantong produksi, pembangunan dan perbaikan sarana publik macam sekolah, puskesmas atau poliklinik desa (*polindes*). Semua desa memiliki kecenderungan yang sama. Amat minim usulan musbang selain usulan fisik.

Peran kepala desa dalam proses musrenbangdes sangat terbatas. Perannya hanya sebagai fasilitator dan tidak berposisi

sebagai pemberi persetujuan usulan. Kepala desa membantu penyusunan usulan-usulan warga dan membuatnya lebih sistematis. Semua usulan dari warga ditampung dan dimusyawarahkan di antara mereka, kemudian disusun daftar usulan prioritas tingkat desa. Tak ada tim perumus khusus dalam penentuan ini. Semua mem bahas nya dan menyetujuinya dengan didasari argumen masing-masing.

Metode peserta musrenbangdes untuk menentukan skala prioritas tampak sederhana namun terukur. Para kepala desa yang berperan sebagai fasilitator membantu menentukan usulan prioritas dengan jalan mendasarkan usulan-usulan tersebut pada tingkat ketermendesakan terhadap kebutuhan warga dan sejauhmana dampak usulan tersebut bermanfaat bagi banyak orang, bukan perorangan. Menariknya, di Poso, tiap usulan musbang desa dibikin tabel isian didasarkan lokasi, volume, estimasi biaya, sumber pendanaan, dan sasaran manfaat. Terkesan ada argumentasi yang cukup rasional dalam daftar usulan ini, diperkuat dengan keterangan status usulan "Mendesak". Metode penyusunan usulan yang didasarkan pada *need-based* ini diperoleh warga desa dari para aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang terlibat dalam sebuah proyek penguatan peran kepala desa dan BPD.

Metode ini telah diterapkan di sejumlah desa. Misalnya saja usulan pembangunan turap di bibir sungai di Kawende yang menjadi usulan sangat mendesak. Kepala desa Kawende selaku informan penelitian mengatakan bahwa di daerahnya, setiap hujan datang, air sungai pasti akan meluap membanjiri permukiman sekitarnya. Ketiadaan turap penghalang di bibir sungai selalu saja membuat air meluber merusak perkebunan. Kondisi ini mendasari warga untuk memasukkan pembuatan turap sepanjang 500 meter

tersebut sebagai skala prioritas usulan musrenbang sejak 2007 hingga 2010. Usulan ini memang pernah disetujui pada tahun anggaran 2008-2009 namun realisasinya sangat jauh dari yang diharapkan. Pemda Poso hanya menyetujui pembangunan turap sepanjang 16 meter dari 500 meter yang diusulkan.

Ketika daftar usulan yang dihasilkan dalam musrenbangdes selesai disusun, maka proses berikutnya adalah menyerahkan daftar usulan desa ke tingkat kecamatan. Di level ini usulan desa tidak mengalami perubahan, baik pengurangan maupun penambahan. Peran kecamatan hanya sebatas mengkompilasi usulan musrenbang tingkat desa-desa di bawahnya. Setidaknya demikian yang disampaikan oleh informan penelitian yang berlatar belakang kepala desa, aktivis, dan camat. Pada kenyataannya pihak kecamatan tidak menempatkan dirinya dalam posisi yang strategis guna mengaitkan usulan-usulan dari desa dengan rencana pembangunan jangka menengah kabupaten. Pemangku kewajiban musrenbang kecamatan pada akhirnya tak lebih dari seorang kurir yang membawa usulan masyarakat tanpa mendiskusikan dan mengusahakan supaya usulan tersebut dapat diterima dalam proses musrenbang selanjutnya.³⁴

Idealnya tidak demikian. Pihak kecamatan seyogyanya mampu berperan lebih dari sekadar kurir. Mereka seharusnya dapat pula berperan sebagai tim perumus skala prioritas usulan-usulan dari desa.³⁵ Kerja-kerja tersebut dapat saja mereka lakukan mengingat posisinya yang strategis dalam pengajuan usulan tingkat

³⁴ Lihat http://www.dsfindonesia.org/userfiles/Final_Mission_Report_Poso_Palu.pdf

³⁵ Wawancara dengan Faiz PRKP.

kabupaten. Yang dimaksud strategis karena Camat menjadi peserta dalam musrenbang kabupaten, di samping pemangku kepentingan lainnya. Lain halnya dengan kepala desa yang sama sekali tidak dilibatkan dalam proses musrenbang kabupaten.

Kompilasi usulan musrenbang kecamatan kemudian diserahkan oleh perwakilan kecamatan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang akan mengundangnya selaku delegasi dalam pertemuan Forum Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) atau pra-musrenbang kabupaten. Forum ini dilaksanakan sebelum berlangsungnya musrenbang tingkat kabupaten dengan mempertemukan antara pihak kecamatan dengan SKPD tingkat kabupaten. Secara formal, forum ini disebut sebagai wahana untuk melakukan sinkronisasi usulan sebelum disepakati bersama sebagai usulan resmi daerah atau rencana kerja Pemda (RKPD) untuk dibahas dengan DPRD.

Di Forum SKPD ini terjadi pertemuan antara dua jenis pendekatan: partisipatif dan teknokratik. Pendekatan partisipatif merupakan pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan.³⁶ Esensi pendekatan ini adalah kehadiran dan keterlibatan pemangku kepentingan dalam forum-forum publik terbuka. Pendekatan ini diwujudkan dalam pelaksanaan musrenbangdes, di mana semua usulan program didasarkan pada tingkat kebutuhan masyarakat desa. Sementara pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan

³⁶ Pelbagai macam pendekatan musrenbang dapat dilihat dalam dasar pemikiran UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam aturan hukum ini disebutkan empat metode pendekatan. Selain partisipatif dan teknokratik, perencanaan pembangunan juga menggunakan pendekatan bawah-atas (*bottom-up*) dan atas-bawah (*top-down*).

kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja fungsional. Pendekatan ini tecermin dalam perumusan program-program perencanaan pembangunan oleh satuan kerja atau SKPD tertentu. Satuan-satuan kerja menggunakan mekanisme internal dalam menentukan usulannya. Sebagaimana institusi pemerintahan, SKPD tampak lebih mengandalkan peran birokrasi di bawahnya yang berada di level kecamatan hingga desa dalam bentuk unit pelaksana teknis (UPT) dinas guna menjaring usulan SKPD.

Yang menarik, selain merupakan pertemuan dua pendekatan dalam satu titik, Forum SKPD juga mempertemukan dua arus besar jenis usulan yang berbeda. Bila usulan dari bawah yakni lewat musrenbangdes didominasi usulan fisik, maka usulan dari SKPD kebanyakan adalah usulan program nonfisik,³⁷ seperti belanja pegawai, honorarium, bimbingan teknis, dan perjalanan dinas.

Satu hal lagi, bila dilihat dalam konteks relasi kekuasaan, pertemuan usulan musrenbang dengan usulan SKPD bukan pertemuan yang dapat dianggap setara secara politik. Satuan Kerja merupakan bagian tak terpisahkan dari struktur birokrasi Pemda. Dengan posisinya yang demikian, SKPD memiliki sumber kekuasaan formal lebih besar untuk mengakses informasi tentang anggaran. Lain halnya dengan aparat desa selaku pelaksana musrenbangdes yang tidak memiliki otoritas apa pun dalam penentuan usulan di tingkat kabupaten. Bila ada satu usulan yang sama, maka usulan tersebut dapat dimasukkan menjadi usulan eksekutif yang akan dibahas dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menjadi masalah ketika ada perbedaan usulan antara musrenbangdes dengan SKPD. Dengan kuatnya dominasi

³⁷ Wawancara dengan Amir Kusa, anggota DPRD Kabupaten Poso.

teknokratisme, maka usulan musrenbang tingkat desa itu kerap tereliminasi dari daftar usulan Pemda. Usulan SKPD yang kemudian terpilih menjadi usulan resmi Pemda. Kenyataan ini diperparah dengan minimnya pengawalan dari publik serta rendahnya akuntabilitas dalam proses musrenbang tingkat kabupaten. Yang kemudian terjadi adalah usulan SKPD yang menjadi usulan resmi dari Pemda dengan mengeliminasi usulan warga yang telah dirancang sejak musrenbang tingkat desa.

Para informan yang berlatar belakang kepala desa mengatakan mereka tidak pernah tahu bagaimana proses penentuan usulan musrenbang tingkat kabupaten. Selama ini pihak Bappeda selaku pelaksana musrenbang kabupaten tidak pernah memberi penjelasan. Dalam pandangan informan tadi, Bappeda tidak memiliki metodologi yang jelas dalam menentukan sebuah usulan diterima atau ditolak. Ketiadaan metodologi dalam penentuan persetujuan usulan musrenbang kabupaten mengakibatkan kecurigaan di antara desa. Rasa curiga ini muncul disebabkan adanya pembangunan di daerah yang tidak mengajukan usulan lewat musrenbang, sedang desa yang telah berkali-kali mengajukan satu usulan tidak sekali pun direalisasikan.³⁸

Kondisi ini makin mengukuhkan kenyataan bahwa pendekatan partisipatif tampak hanya berlaku sebatas musrenbang di level pemerintahan paling bawah. Pihak-pihak yang berkepentingan datang merumuskan usulan bersama. Namun usulan dari bawah yang sangat akomodatif tersebut dimentahkan oleh dominasi SKPD. Kepala desa baru tahu bila usulan mereka disetujui dari kecamatan.

³⁸ Wawancara dengan Franky Karepoan, kepala desa Betania.

Perwakilan dari kecamatan yang biasa datang mengabarkan.

Sejumlah informan telah menyadari kelemahan dalam prosedur pengakomodasian partisipasi warga yang diterjemahkan dalam perencanaan anggaran Pemda tersebut. Misalnya, dalam hal usulan program yang berasal dari dua pintu: SKPD dan musrenbangdes. Meski ada usulan program atau proyek yang dapat digabungkan karena kebetulan sama, namun usulan SKPD yang akhirnya lebih sering meminggirkan usulan musrenbangdes. Pada akhirnya, usulan musrenbangdes yang cenderung lebih partisipatif di tingkat bawah, berhenti pengajuannya di level kecamatan.

Para informan menganggap kondisi ini sebagai masalah dalam proses pelaksanaan partisipasi anggaran. Idealnya, semua usulan perencanaan proyek berawal dari musrenbang karena wilayah pelaksanaan pembangunan proyek berada di desa. Secara faktual memang ada juga proyek yang direalisasikan di luar mekanisme musrenbang. Dengan hanya melalui musrenbang maka dapat meminimalisasi kasus-kasus yang nepotistik tersebut.³⁹

Satu contoh fenomenal mengenai proses pengawalan yang pernah terjadi di Poso berlangsung pada 2007. Saat itu dinamika politik lokal Poso memanas. Bupati Piet Inkiriwang yang saat pemilihannya tahun 2005 mendapat dukungan politik dari PDS, tiba-tiba melakukan manuver politik dengan mengarahkan dukungannya kepada Partai Demokrat. Dia memilih membesarkan Partai Demokrat dengan menjadi Ketua DPC Partai Demokrat Poso. Manuver ini memancing amarah pengurus PDS Poso termasuk Ketua DPRD, S. Pelima, yang berasal dari partai berbasis agama

³⁹ Wawancara dengan Ari Pamungkas, camat Poso Kota.

Kristen itu. Ketua dan pimpinan DPRD lainnya lantas memanfaatkan otoritasnya guna mengumpulkan para camat se-Poso dalam sebuah forum resmi DPRD yang mereka sebut “Jaring Asmara”. Forum ini disebut-sebut sebagai forum tandingan musrenbang yang dilakukan oleh DPRD.⁴⁰ DPRD Poso lantas melakukan langkah politik dengan membentuk Panitia Khusus Angket dengan mengusung isu dugaan korupsi yang dilakukan Bupati Piet terhadap pengucuran Dana Recovery Konflik Poso yang berasal dari Pemerintah Pusat.

Forum “Jaring Asmara” sejatinya menjadi semacam ‘koneksi’ antara camat, yang dalam alur musrenbang berfungsi mengkompilasi usulan musrenbang tingkat desa, dengan DPRD. Dewan memiliki fungsi strategis dalam penganggaran karena ia bersama dengan Bupati berwenang untuk menyetujui APBD yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda).⁴¹ Bila tidak ada persetujuan dari salah satu pihak maka Perda batal secara hukum.

Camat berkepentingan dengan DPRD karena melalui institusi ini mereka ingin mencari tahu penyebab mengapa tingkat realisasi musrenbangdes sangat rendah. Pimpinan DPRD berdalih bahwa pertemuan “Jaring Asmara” bukanlah untuk menggantikan musrenbang yang diadakan pihak Bappeda, namun hanya untuk melakukan ‘pengecekan silang’ usulan musrenbangdes yang diajukan Bappeda kepada DPRD. Periode-periode sebelum 2007 belum pernah terjadi forum-forum resmi seperti “Jaring Asmara” ini. Koneksi camat dan DPRD ini bersifat taktis karena dilatari oleh

⁴⁰ Salah seorang anggota DPRD mengatakan bahwa latar ketegangan ini lebih disebabkan rendahnya penyerapan usulan masyarakat lewat musrenbang khususnya untuk belanja langsung dalam RAPBD yang diajukan pihak eksekutif.

⁴¹ Pasal 344 ayat (1) UU No.27 tahun 2009 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

kepentingan menaikkan posisi tawar DPRD di hadapan Bupati Piet Inkiriwang.

Menanggapi terjadinya koneksi DPRD dengan Camat, Bupati lantas merespon dengan mengeluarkan Surat Edaran Bupati Poso No: 180/330/Hukum tertanggal 12 Juni 2007. Isi surat tersebut melarang keras semua SKPD di lingkungan Pemkab Poso untuk mendatangi undangan rapat dan melarang memberikan informasi kepada setiap anggota Pansus DPRD. Drama politik elit tingkat lokal Poso ini baru berakhir pada Pemilu 2009 lalu yang menempatkan Partai Demokrat sebagai partai pemenang. Dengan demikian posisi politik Bupati Piet lebih kuat ketimbang S. Pelima dan PDS-nya yang mengalami kekalahan di ajang pemilu tahun itu.

Forum penjaringan aspirasi anggota berbeda dengan forum "Jaring Asmara". Jika "Jaring Asmara" baru pertama kali berlangsung, yakni pada 2007, dilatari oleh rivalitas elit politik lokal, sedang forum penjaringan aspirasi masyarakat berlangsung setiap masa reses Dewan. Meski dapat dipastikan setiap tahun anggota Dewan memiliki kesempatan untuk mengagendakan penjaringan aspirasi secara formal, namun forum ini kurang produktif. Banyak anggota DPRD yang tidak melakukan kunjungan ke basis wilayah pemilihannya. Mereka jarang terlibat dialog dengan masyarakat sehingga masalah rendahnya realisasi usulan-usulan perencanaan pembangunan tidak terakomodasi dalam forum-forum resmi itu. Sekalipun terjadi pertemuan antara anggota parlemen lokal dengan konstituennya, namun nyatanya tidak berakibat pada tindakan apa pun oleh anggota Dewan terhadap usulan musrenbangdes.⁴²

⁴² Wawancara dengan Asparat, Kepala Desa Tongko.

Selain problem tiadanya koneksi strategis yang didasari oleh kepentingan yang sama antara warga dengan DPRD, problem lainnya dalam proses pengawalan musrenbangdes adalah status usulan yang bukan dokumen pembahasan APBD.⁴³ Saat ini statusnya hanya daftar usulan yang dikompilasi pihak kecamatan dan hanya dijadikan referensi dalam rapat pembahasan tingkat kabupaten. Bila usulan musrenbang merupakan dokumen pembahasan, maka konsekuensi logisnya anggota Dewan dapat menggunakannya sebagai materi guna mengecek usulan penganggaran yang diajukan oleh pihak Pemda.

Fungsi bujeting DPRD lainnya diterjemahkan oleh anggota Dewan dengan jalan memainkan perannya sebagai penerima usulan program dari perorangan. Biasanya usulan tersebut diajukan dalam bentuk proposal bantuan oleh konstituen kepada anggota DPRD yang dikenal. Setiap anggota DPRD melakukan hal tersebut. Proses ini lebih kerap terjadi saat pembahasan sisa anggaran dalam pembahasan APBD Perubahan yang berlangsung pada bulan-bulan akhir tahun anggaran berjalan.

Menurut pengusaha yang menjadi informan penelitian ini, DPRD sering melakukan pemotongan alokasi anggaran yang telah dibahas dengan dalih anggaran terlalu besar. Pemotongan ini dianggap mereka bersifat politis. DPRD lebih berkepentingan untuk mengalokasikan anggaran ke pos pengeluaran lainnya ketimbang menyetujui nominal yang tertera dalam alokasi anggaran. Tampak relasi antara anggota DPRD dengan para pengusaha tak melulu soal *deal-deal* kepentingan ekonomi bagi

⁴³ Wawancara dengan Iskandar Lamuka, tokoh masyarakat dan aktivis LPSHAM Poso.

para pengusaha yang dominan, namun kepentingan politis juga terjadi dalam negosiasi tersebut. Para pemilik modal menjadi patron utama aktor politik formal mengingat kepentingan ekonomi para pemilik modal tersebut yang sangat tergantung pada sumberdaya-sumberdaya yang berada dalam kewenangan aktor politik formal.

Selain DPRD, Bupati juga memiliki peran penting dalam proses pembahasan dan pengesahan APBD Kabupaten Poso. Keduanya menjadi para pihak yang mengesahkan anggaran yang dituangkan ke dalam Peraturan Daerah (Perda). Jika tidak disetujui oleh salah satu pihak, maka Perda tersebut tidak sah. Di Poso, Bupati berasal dari partai politik yang berbeda dengan mayoritas anggota DPRD. Selain melalui kekuasaan formal yang dimilikinya sebagai Bupati, Piet diduga juga memobilisasi dukungan dari sejumlah pengusaha besar guna memperoleh dukungan ekonomi dan politik ketika Pemilu 2009. Dukungan para pengusaha ini dikordinasi oleh tiga orang yang kelak menjadi tim sukses Partai Demokrat dan berperan penting mengantarkan partai itu menjadi pemenang pada Pemilu 2009 tingkat Poso. Ketiga orang tersebut Sherly Mamuaya, Boy (Ketua DPC Partai Demokrat Poso), dan Yani Mamuaya (Ketua DPRD Poso). Ketiganya oleh para aktivis dijuluki "SBY Poso" yang diambil dari huruf depan nama mereka.⁴⁴

Ketiga orang tersebut dianggap para informan penelitian sebagai aktor yang dominan dalam penentuan alokasi anggaran dengan memprioritaskan kelompok pengusaha-pengusaha besar yang dekat dengan Bupati Piet.

⁴⁴ Wawancara dengan Fahmi dan Robert.

Politik Alokasi Anggaran Kabupaten Poso

(1) Sebagian Visi Terealisasi dalam Penganggaran

Semasa awal periode pertama pemerintahan Bupati Piet Inkiriwang (2005-2010), pemerintahan Kabupaten Poso berjalan dengan bayang-bayang konflik sektarian yang masih berbekas di benak warga. Deklarasi Malino I meski sudah disepakati tahun 2004, namun sejumlah peristiwa pembunuhan dan teror masih terjadi meski secara intensitas menurun bila dibanding tahun-tahun sebelumnya. Ketika terjadi pemilihan bupati tahun 2005, Poso tak ubahnya kota yang sedang berbenah. Pasangan Bupati Piet Inkiriwang dengan Wakil Bupati Abdul Muthalib Rimi terpilih menegaskan bahwa pemerintahan mereka mengusung visi "Terwujudnya Kabupaten Poso sebagai Daerah yang Aman, Damai, Adil, Bersatu, Demokratis, Sejahtera, Mandiri, dan Handal dalam Sumberdaya Manusia, dengan Menjunjung Tinggi nilai-nilai Kemanusiaan, Kemerdekaan, dan Persatuan". Visi ini dianggap populis di mata masyarakat Poso yang bertahun-tahun hidup dalam konflik.

Visi Bupati terpilih tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam tiga misi pemerintahan selama lima tahun (2005-2010) yakni:

- (1) Mewujudkan Kabupaten Poso yang Aman dan Damai;
- (2) Mewujudkan Kabupaten Poso yang Adil dan Demokratis;
- (3) Mewujudkan Kabupaten Poso yang Sejahtera.

Sejalan dengan kerangka legal yang mengatur musrenbang,⁴⁵ visi-misi Bupati terpilih kemudian dijabarkan ke dalam dokumen

⁴⁵ Pasal 5 ayat (2) UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

perencanaan pembangunan jangka menengah atau lima tahun Pemda (RPJM Daerah). Pengertian aman dan damai dalam misi pemerintahan Piet diartikan sebagai kondisi yang bebas dari bahaya ancaman dan juga keadaan tidak terjadi konflik, kerusuhan, atau saling bermusuhan, tapi bersatu dan rukun dalam sistem negara hukum.⁴⁶ Misi ini jelas ditawarkan oleh Piet dalam konteks paskakonflik sektarian yang berlangsung secara massif sebelumnya.

Dalam penjabaran RPJMD selanjutnya, mengenai indikator Kabupaten Poso yang aman dan damai adalah berkurangnya gejala keamanan dan ketertiban masyarakat, pulihnya kehidupan sosial-budaya dari trauma konflik, serta kembalinya pengungsi Poso ke tempat masing-masing tanpa rasa takut dan kuatir.⁴⁷

Situasi paska konflik sektarian memang menjadi perhatian utama bagi bupati Piet Inkiriwang guna menawarkan program-program yang dianggap dapat meredakan ketegangan para pihak. Tawaran ini jelas dinyatakan Piet dalam misi kedua yang menekankan pada aspek keadilan bagi semua. Dalam penjabaran misi kedua pemerintahannya, mewujudkan Kabupaten Poso yang Adil dan Demokratis, pemerintahan Piet mengartikan Adil dengan (a) tidak berat sebelah atau tidak memihak; (b) berpihak kepada yang benar, berpegang pada konstitusi dan hukum atau tidak sewenang-wenang; (c) menghendaki kepastian hukum; dan (d) menuntut tidak berat sebelah atau tidak memihak tetapi juga

⁴⁶ Penjabaran RPJMD Kabupaten Poso 2005-2010 Bupati Piet Inkiriwang dan Wakil Bupati Abdul Muthalib Rimmi.

⁴⁷ Penjabaran RPJMD Kabupaten Poso 2005-2010.

menuntut keberpihakan pada saat kebenaran menjadi taruhannya. Sementara Demokratis diartikan dengan memiliki arti pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara di depan hukum.

Misi ketiga yang hendak ditawarkan oleh pemerintahan Piet adalah sejahtera dengan arti berada dalam keadaan aman dan tentram sejalan dengan kewajiban negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Sebagian informan menilai bahwa misi pemerintahan Piet telah dilaksanakan, terutama menyangkut keamanan. Tingkat kriminalitas dan teror di kabupaten ini semakin menurun seiring makin banyaknya aparat keamanan yang datang ke Poso. Pemda mendukung pemerintah pusat selaku penanggung jawab keamanan mendirikan satu pos polisi setiap desa. Sebagian warga berpendapat pendirian pos polisi di desa diharapkan mampu mendekatkan masyarakat dengan aparat keamanan sehingga tercipta rasa aman. Bila polisi hanya terkonsentrasi di kecamatan maka jaraknya dianggap terlalu jauh. Proses pendirian polmas dilakukan dengan jalan Pemda memberikan bantuan untuk pendirian bangunan, sementara pemerintah desa diminta untuk memberikan lahannya.⁴⁸

Selain pendirian pos polisi masyarakat (Polmas) di setiap desa, satu kebijakan lain yang pernah dilakukan oleh Bupati Piet dalam rangka melaksanakan misi "aman" pemerintahannya adalah Proyek Peningkatan Sumberdaya Ketahanan Sipil

⁴⁸ Wawancara dengan Mardin, Kepala Desa Tumora.

(Hansip) atau Pelindung Masyarakat (Linmas), dan PAM Swakarsa. Proyek ini dilaksanakan pada 2007 dengan menelan dana Rp3,3 milyar. Sumber dana berasal dari Dana Recovery Konflik Poso dari Pemerintah Pusat Rp2,8 milyar dan APBD Rp500 juta. Proyek ini belakangan dianggap proyek mubazir karena setelah ditelisik ditemukan bahwa alokasi terbesar pengeluarannya untuk pengadaan perlengkapan seragam seperti pakaian dinas, sepatu lars, dan atribut pakaian dinas lainnya.⁴⁹ Biaya di atas belum termasuk pengeluaran untuk membiayai kinerja aparat keamanan, seperti gaji atau honor atau tunjangan lainnya.

Dua program di atas menunjukkan bahwa Piet di awal pemerintahannya lebih cenderung menggunakan pendekatan keamanan sebagai prioritas kerjanya. Agenda utama Piet ini nampaknya didorong keyakinan bahwa faktor keamanan merupakan faktor yang menentukan bagi berjalannya kehidupan masyarakat dan aktivitas ekonomi warga. Model pendekatan keamanan seperti ini selalu muncul dari inisiatif elit dengan mengatasnamakan stabilitas pemerintahan. Dampak yang diakibatkan adalah proyek yang sifatnya *top-down* itu cenderung mengabaikan usulan dari warga terutama dalam peta alokasi APBD.

Paling tidak pengabaian kepentingan warga tercermin dari rendahnya akomodasi dan realisasi musrenbang tingkat desa oleh Pemda. Hampir semua desa mengalami masalah minimnya realisasi ini. Minim tidak diartikan tidak pernah ada usulan yang sama sekali tidak disetujui. Namun bisa juga disetujui dengan

⁴⁹ Laporan AJI Palu yang diterbitkan dalam laporan jurnal Telisik dengan judul "Merawat Api dalam Sekam", terbitan AJI Palu, Kota Palu, Mei 2008. Halaman 48.

catatan prosentase realisasinya sangat rendah. Usulan warga pada akhirnya menjadi sangat siklis. Usulan yang ditolak secara otomatis akan diajukan kembali dalam proses musrenbang tahun berikutnya dengan sejumlah tambahan usulan bila ada. Kecuali sudah ada realisasi atas usulan tersebut.

(2) Dominasi Agenda Birokrasi dalam Alokasi Anggaran

Rendahnya realisasi usulan proyek pembangunan lewat musrenbang dari tingkat desa tampaknya lebih disebabkan dominannya agenda-agenda birokrasi guna menunjang kepentingan Pemda itu sendiri. Hal itu ditunjukkan dengan besarnya alokasi gaji pegawai yang dianggarkan dalam APBD. Struktur birokrasi Pemda Kabupaten Poso dinilai gemuk dengan pegawai sekitar 7.000 orang.⁵⁰

Belanja pegawai sendiri terdapat di dua pos pengeluaran APBD, yakni di pos belanja tak langsung dan belanja langsung. Belanja pegawai merupakan bagian dari pengeluaran rutin yang tidak bisa diserap oleh publik, meski ditempatkan dalam pos belanja langsung. Dengan memisahkan pos pengeluaran belanja pegawai di alokasi belanja langsung dan belanja tidak langsung, penelitian ini menemukan alokasi belanja pegawai di pos tidak langsung berkisar antara 2,73 % - 7,11 % selama tahun 2007 hingga 2010. *(Lebih jelasnya dapat disimak tabel di bawah).*

⁵⁰ Wakil Bupati Poso, Abdul Muthalib Rimi pernah menyatakan jumlah ini dalam sebuah berita di media online. Sumber: Sumber : <http://beritaposo.blogspot.com/2008/10/15-pns-poso-masih-mangkir-masuk-kantor.html>

Perbandingan Alokasi Pegawai di Pos Belanja Tak Langsung dan Belanja Langsung dalam APBD Kabupaten Poso 2007-2010

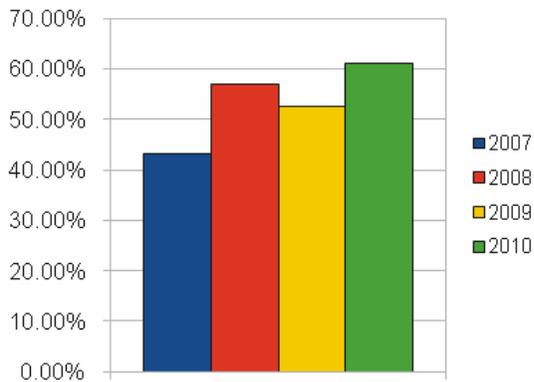
Tahun Anggaran	Belanja pegawai di pos biaya tidak langsung		Belanja pegawai di pos biaya langsung		Total APBD
	Nominal	Prosentase dalam APBD	Nominal	Prosentase dalam APBD	
2007	157,620,000,000	35,98%	31,161,000,000	7,11%	438,025,000,000
2008	254,008,000,000	53,13%	17,769,000,000	3,72%	478,086,000,000
2009	312,206,000,000	49,80%	17,087,000,000	2,73%	626,899,000,000
2010	309,223,000,000	57,49%	19,708,000,000	3,66%	537,870,000,000

Dari tabel di atas terlihat dalam APBD tahun 2007, alokasi belanja pegawai di pos belanja langsung mencapai Rp 31.161.000.000 dan pada tahun berikutnya mengalami penurunan prosentase hampir separuhnya. Meski dari sisi prosentase dalam APBD menurun, namun ternyata dalam tahun yang sama, prosentase belanja pegawai di pos belanja tak langsung mengalami lonjakan sebesar hampir Rp100 milyar atau setara 17,15 % (dari 35,98 % menjadi 53,13 %) dari total APBD. Nilai kenaikan alokasi untuk belanja pegawai ini hampir dua kali lipat dari nilai kenaikan total APBD tahun 2008. Artinya, porsi kenaikan anggaran publik lebih diperuntukkan bagi bertambahnya alokasi kepada aparatur pemerintahan ketimbang sektor-sektor vital masyarakat.

Yang juga dapat dibaca secara jelas dari paparan data di atas bahwa selama empat tahun, sejak 2007 hingga 2010, tampak alokasi belanja pegawai secara keseluruhan mengalami peningkatan secara prosentase sebesar 18,06 %. Lebih ringkasnya dapat digambarkan dalam grafik di bawah:

Tren dan Grafik Prosentase Belanja Pegawai APBD Kabupaten Poso 2007-2010

Tahun	Prosentase
2007	43.10%
2008	56.85%
2009	52.53%
2010	61.15%



1

Dengan besarnya pengeluaran APBD untuk belanja pegawai berarti tingkat penyerapan anggaran untuk membiayai pemerintahan sangat tinggi. Pegawai banyak, birokrasi gemuk. Hal ini berpotensi koruptif karena anggaran publik dikuatirkan akan digunakan untuk mempertahankan oligarki kekuasaan elit melalui kaki-kakinya di birokrasi. Apalagi ditambah dengan rendahnya transparansi dan akuntabilitasnya di mata publik makin memperkuat oligarki kekuasaan dengan Bupati sebagai pusatnya.

Salah satu contoh yang sering memperoleh sorotan adalah tingginya alokasi anggaran untuk Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda). Pada APBD 2007 saja alokasi untuk Bappeda sendiri mencapai hampir Rp9 milyar. Jumlah ini menurut DPRD tak masuk akal karena secara fungsional, Bappeda hanya koordinator anggaran yang tidak memerlukan kerja-kerja teknis hingga ke level pemerintahan terbawah. Setelah plafon anggaran Bappeda diperiksa ternyata alokasi perjalanan dinasnyanya sangat besar hingga mencapai Rp 300 juta. Hal ini menimbulkan kecurigaan mengingat Kepala Bappeda merupakan orang dekat Bupati sehingga dikhawatirkan besarnya alokasi perjalanan dinas akan dimanfaatkan demi tujuan politik Bupati.⁵¹

(3) Anggaran Pekerjaan Umum untuk Para Rente?

Bila dilihat dari prioritas peruntukan APBD, bidang Pendidikan menempati urutan pertama, sektor yang menerima alokasi dengan 28,21 % dari total APBD. Kemudian diikuti bidang Pemerintahan Umum dengan 23 %. Sedang bidang Pekerjaan Umum, Kesehatan, dan Perumahan menjadi bidang yang menerima prioritas alokasi APBD yang ke-3, 4, dan 5. *Selengkapnya lihat tabel di bawah:*

Lima Bidang Prioritas Alokasi APBD Kabupaten Poso Tahun 2007

No	Bidang	Total	Prosentase APBD
1	Pendidikan	123,522,611,413	28,21%
2	Pemerintahan Umum	104,625,135,812	23,89%
3	Pekerjaan Umum	44,100,549,920	10,07%
4	Kesehatan	40,238,243,669	9,19%
5	Perumahan	25,534,278,365	5,83%

⁵¹ *Op.Cit*

Alokasi yang besar bagi bidang pekerjaan umum tampaknya dipengaruhi oleh menguatnya posisi para pengusaha kontraktor secara politik karena faktor keterdekatan para pemodal tersebut dengan Bupati. Kontraktor seakan memiliki kekuasaan besar mengingat kebutuhan untuk mengadakan proyek-proyek infrastruktur fisik sangat besar di wilayah paskakonflik, seperti Poso ini. Tak mungkin semua proyek infrastruktur dikerjakan oleh badan usaha milik daerah (BUMD) sehingga di sektor ini tampaknya anggaran paling banyak diserap oleh publik, yang tak lain adalah para kontraktor itu sendiri.

Data APBD tahun 2007 di atas menunjukkan anggaran pembangunan infrastruktur dalam APBD yang dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum mencapai Rp44 milyar atau sebesar 10 % dari total APBD. Jumlah ini naik lagi pada tahun berikutnya menjadi Rp54 milyar. Tingginya nilai anggaran ini tentu saja diikuti dengan tingginya posisi tawar para pengusaha kontraktor terhadap pihak yang berwenang mengucurkan anggaran.

Di Poso sendiri menurut data Gabungan Pengusaha Konstruksi (Gapensi) pada tahun 2008 terdapat sekitar 300 pengusaha kontraktor yang memiliki ijin. Mulai dari skala kecil hingga skala besar. Sebagian besar pengusaha merupakan kontraktor kecil yang umumnya mengerjakan pembangunan proyek di bawah Rp100 juta. Mereka umumnya adalah para eks kombatan yang melakukan transformasi kegiatan. Dari memanggul senjata, ketika Poso damai, banyak di antara mereka yang berprofesi sebagai kontraktor dadakan. Para eks kombatan ini tidak memiliki pengalaman dan pengalaman mengerjakan proyek-proyek infrastruktur. Mengingat latar belakang sosial mereka sebagai

bekas pihak yang terlibat konflik membuat para kontraktor dadakan diperhitungkan secara politik.

Bupati Piet sendiri, misalnya, memiliki kepentingan supaya para mantan kombatan ini memiliki pekerjaan. Jika tidak, dkuatirkan mereka akan kembali berulah dan menciptakan konflik baru. Hal ini dilihat Bupati Piet sebagai peluang untuk memperkuat posisinya secara politik. Bupati diduga menanggung keuntungan di balik keberadaan mantan kombatan ini guna memperkuat legitimasi kepemimpinannya.⁵² Dalihnya, Bupati berhasil berdiri di atas dua golongan yang bertikai meski pada kenyataannya dia memelihara hubungan secara patronase.

Selain pengusaha dadakan yang jumlahnya ratusan, di Poso banyak pengusaha besar yang berasal dari luar wilayah Poso. Model pengusaha ini mengandalkan koneksi yang kuat dengan pemimpin politik setempat. Anggaran pembangunan infrastruktur banyak diserap oleh kelompok pengusaha jenis ini dengan kekuatan kapital ekonominya yang sangat besar. Modal yang mereka miliki sulit sekali ditandingi oleh pengusaha kelas menengah-kecil.⁵³

Di tengah sistem pemerintahan lokal paskakonflik yang minim akuntabilitas publik serta tiadanya pelembagaan transparansi, keberadaan aktor-aktor informal yang dominan menjadi bagian tak terpisahkan dalam lingkaran oligarki kekuasaan. Dengan demikian, faktor kedekatan dengan penguasa politik formal menjadi prasyarat mutlak guna mendapatkan alokasi sumberdaya publik dalam APBD. Sementara timbal balik

⁵² *Ibid.*

⁵³ Wawancara dengan Fahmi, sekretaris Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (Hipmi) Kabupaten Poso, dan juga Robert, seorang kontraktor.

dari pengusaha itu tak lain adalah donasi ekonomi kepada pemegang kekuasaan formal ketika membutuhkan modal ekonomi untuk memenangi pertarungan di ranah politik elektoral.

Dominannya pengaruh pemilik kapital ekonomi besar yang berkolaborasi dengan penguasa politik lokal sangat dirasakan oleh para pengusaha kecil tatkala mereka berkompetisi dalam sebuah tender. Pengusaha besar dengan segenap kekuatan ekonominya dapat dipastikan akan memenangi tender dengan nilai proyek yang sangat besar karena mereka memegang lisensi khusus⁵⁴ sebagai prasyarat tendernya. Sedang pengusaha kecil menengah tidak mungkin mengakses proyek-proyek skala besar karena terkendala persyaratan administratif.⁵⁵ Kondisi ini dikeluhkan oleh beberapa pengusaha kecil yang menjadi informan penelitian. Bahkan oleh Ketua Kadin setempat yang juga pengusaha golongan menengah dengan aset beberapa ratus juta saja.

Salah seorang informan yang masuk dalam organisasi Kadin mengilustrasikan bagaimana diskriminasinya perlakuan Bupati Piet terhadap para pengusaha di luar lingkaran kekuasaannya. Menurutnya, Pemda sama sekali tidak pernah melibatkan dan memberikan informasi tentang proyek yang dibiayai Pemda kepada asosiasi pengusaha seperti Gapensi, Hipmi, maupun Kadin. Bupati lebih sering memberikan akses informasi kepada para pengusaha yang dekat dengannya. Menurutnya, praktik pemberian informasi yang diskriminatif dan memihak pengusaha besar macam ini susah untuk dilepaskan dari mobilisasi anggaran besar untuk proyek-proyek yang dibiayai dana publik.

⁵⁴ Lihat Keppres 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

⁵⁵ Wawancara dengan Hamzah Thamrin, Ketua Kadin Kabupaten Poso.

Meski demikian para pengusaha kecil yang umumnya berada di luar lingkaran oligarki kekuasaan Bupati menggunakan alternatif lain untuk mengakses dana APBD. Penelitian ini mengindikasikan para pengusaha melakukan kontak yang bersifat individual dengan anggota Dewan dalam rangka menjamin kepentingan ekonominya dalam proses penganggaran.

Pengusaha juga memanfaatkan situasi permusuhan politik yang terjadi antara Bupati dengan DPRD dengan lebih mendekat kepada anggota DPRD yang memiliki hak bujet dan sering menerima proposal proyek dari masyarakat. Menariknya, pengusaha kontraktor kelas kecil tidak hanya mengandalkan kontak-kontak dengan anggota Dewan, namun mereka juga menjalin hubungan dengan kepala desa. Mereka menerapkan strategi dua kaki secara vertikal guna memuluskan agenda kepentingan ekonominya: satu kaki di level pengesahan anggaran (entah DPRD maupun melalui eksekutif, dalam hal ini SKPD tertentu) sedangkan satu lainnya di level pengusul anggaran.

Pengalaman ini pernah ditemui di Betania dan Tongko. Kepala desa Betania mengatakan bahwa perbaikan Polindes desa setempat merupakan hasil lobi kontraktor pelaksana yang sempat mendatangnya. Kepala desa tersebut tidak keberatan dengan pertimbangan kemanfaatannya bagi warga desa. Selain itu bangunan Polindes memang dianggap sudah tak layak pakai dan dikuatirkan akan ambruk. Pemerintah Desa setempat sudah memasukkan perbaikan Polindes dalam daftar usulan musrenbang selama beberapa tahun, namun tidak pernah sekalipun terealisasi, sebelum datangnya kontraktor yang menawarkan bantuan tadi.

Sementara di desa Tongko, kontraktor mengerjakan perbaikan gedung SD Tongko 1. Ada nuansa nepotisme dalam proses pengerjaannya. Kontraktor pelaksana proyek merupakan istri seorang pegawai negeri di instansi Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Poso. Setelah sempat masuk dalam usulan musrenbang desa setempat, pada akhir 2009, perbaikan empat ruang kelas dan toilet sekolah akhirnya disetujui. Cepatnya proses persetujuan ini diduga karena kontraktor pelaksanaannya masih memiliki hubungan keluarga dengan Kepala SD tersebut.⁵⁶

Yang menjadi ironi adalah tingginya alokasi untuk sektor infrastruktur ternyata tidak dibarengi dengan tingginya alokasi untuk upaya yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi APBD tahun 2007 untuk bidang kesejahteraan sangat kecil, hanya sekitar Rp2,8 milyar atau 0,65 % dari total keseluruhan pengeluaran APBD Kabupaten Poso. Bila dibandingkan dengan alokasi untuk bidang pekerjaan umum maka anggaran bidang kesejahteraan sosial ini setara dengan seperduapuluh anggaran untuk sektor infastruktur tersebut. Dari prioritas alokasi ini tampak dengan jelas anggaran publik lebih diperuntukkan bagi sektor fisik yang memiliki nilai ekonomi-politik tinggi dibanding pemenuhan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Selain karena alokasi APBD untuk bidang kesejahteraan sosial yang amat kecil, jauh lebih sedikit dibanding bidang pekerjaan umum, penelitian ini menemukan pula lebih dari setengah alokasi untuk tiga bidang vital masyarakat dialokasikan guna pembayaran gaji aparatur. Bidang pendidikan, misalnya. Meski

⁵⁶ Wawancara dengan Asparat, Kepala Desa Tongko.

secara prioritas menempati urutan pertama, namun ternyata 77,45 % dari keseluruhan alokasi bidang ini diperuntukkan untuk belanja aparatur. Ini artinya cuma 22,55 % atau Rp22,8 milyar sisa alokasinya yang diperuntukkan untuk belanja publik seperti pembangunan atau perbaikan gedung sekolah dan ruang kelas, pendirian unit pendidikan anak usia dini (UPTD) yang dirasa mendesak bagi pemenuhan hak atas pendidikan warga Poso.

Besarnya alokasi untuk belanja aparatur juga ditemukan dalam alokasi bidang kesehatan dan kesejahteraan sosial. Alokasi belanja aparatur di sektor kesehatan mencapai 54,88 % sendiri, bahkan di bidang sosial hingga 84,11 %. *Untuk selengkapnya dapat lihat tabel di bawah:*

**Perbandingan Belanja Aparatur dan Belanja Publik di Tiga
Sektor Vital Masyarakat
APBD Kabupaten Poso tahun 2007**

BIDANG	BELANJA APARATUR		BELANJA PUBLIK	
	NOMINAL	%	NOMINAL	%
Pendidikan	95,674,227,973	77,45 %	27,848,383,440	22,55 %
Kesehatan	22,082,632,579	54,88 %	18,155,611,100	45,12 %
Sosial	2,389,475,795	84,11 %	451,307,000	15,89 %

Data di atas menunjukkan bahwa meski dari segi alokasi, bidang pendidikan menempati prioritas pertama. Namun setelah ditelisik sesungguhnya alokasi terbesar bidang tersebut ternyata lebih banyak dinikmati untuk belanja aparatur. Sementara alokasi belanja publik yang dapat diserap manfaatnya oleh warga, memperoleh alokasi yang kecil. Sedang alokasi untuk bidang

kesejahteraan sosial, Pemda dan DPRD Kabupaten Poso masih menganggap urusan tersebut bukan sebagai urusan prioritas. Hal ini ditunjukkan dengan sangat kecilnya alokasi untuk bidang tersebut.

Mengenai alokasi anggaran, ketika terjadi permusuhan politik pada 2007, DPRD pernah menelisik lebih detail peta alokasi anggaran yang diajukan Bupati Piet. Saat itu DPRD berhasil melakukan rasionalisasi setelah menemukan alokasi perjalanan SKPD ke luar daerah yang cukup besar dibandingkan dengan anggaran perjalanan daerah. Pengeluaran perjalanan dinas yang besar ini menyumbang ketimpangan alokasi antara belanja tak langsung dengan belanja langsung yang dapat diserap masyarakat. Dengan komposisi yang timpang ini, kalangan DPRD yang memiliki mandat formal sebagai wakil rakyat berusaha mengubah peta alokasi anggaran sejalan dengan peraturan pemerintah tahun 2008 yang menekankan agar terjadi keseimbangan belanja tak langsung atau rutin dengan belanja langsung atau publik.⁵⁷

(4) Ketegangan Politik Mendorong Perubahan Peta Anggaran

Pengalaman penting dalam dinamika penganggaran di Kabupaten Poso adalah saat terjadinya permusuhan politik antara DPRD dengan Bupati. Anggota DPRD berpendapat bahwa Bupati dalam mengajukan RAPBD tidak lagi berpedoman pada KUA & PPAS yang telah disepakati bersama. Hal ini dibuktikan dengan adanya perbedaan program dan kegiatan yang ada dalam PPAS dengan RAPBD yang diajukan.

⁵⁷ Wawancara dengan Azmir Podungge, anggota DPRD Kabupaten Poso dari Partai PAN.

Ketegangan di antara kedua institusi tersebut berhasil mengubah sebagian peta alokasi anggaran. Negosiasi DPRD yang memperoleh dukungan dari perwakilan warga yang diwakili oleh para Camat menghasilkan penambahan alokasi belanja publik terutama untuk bidang Pekerjaan Umum atau anggaran infrastruktur, yang mengalami kenaikan menjadi 11,44 % pada 2008 dari semula 10,07 %. Selain adanya kenaikan pada sektor pekerjaan umum, kenaikan anggaran juga terjadi pada alokasi pengeluaran untuk Pemberdayaan Masyarakat Desa yang naik hampir 2 %, dari 2,74 % menjadi 4,58 %.

Meski demikian ada beberapa pos alokasi anggaran vital yang mengalami pemangkasan anggaran atau penurunan prosentasi anggaran seperti yang terjadi pada sektor pendidikan. Sektor ini naik secara pendanaan namun menurun bila dilihat dari prosentase secara keseluruhan. Sedang sektor pertanian yang mengalami penurunan baik secara dana maupun prosentasenya. *Selengkapnya lihat tabel perbandingan prioritas APBD 2007 dan 2008.*

**Tabel Perbandingan Alokasi APBD Kabupaten Poso
tahun 2007 dan 2008**

2007			2008			
Pendidikan		28.21%	1		27.43%	2
Dinas Pendidikan	123,522,611,413			131,156,696,000		
Kesehatan		9.19%	4		9.75%	4
Dinas kesehatan	32,162,319,014			33,545,077,300		
RSUD	8,075,924,655			13,055,951,000		
Pekerjaan Umum		10.07%	3		11.44%	3
Dinas Prasarana Wilayah	44,100,549,920			54,691,740,000		
Perumahan		5.83%	5		3.06%	
Dinas pemukiman dan penataan wilayah	25,534,278,365			14,626,086,600		
Perencanaan		2.05%			1.29%	
Bappeda	8,996,440,066			6,144,769,000		
Perhubungan		1.29%			0.69%	
Dinas perhubungan dan LLAJ	5,645,132,000			3,279,989,400		
Lingkungan Hidup		0.70%			0.60%	
Bappedada	3,048,999,078			2,850,292,000		

Kependudukan dan Catatan Sipil		0.89%			0.77%	
Dinas kependudukan, catatan sipil dan KB	3,901,171,939			3,700,432,000		
Sosial		0.65%			0.46%	
Dinas kesejahteraan sosial	2,840,782,795			2,180,695,500		
Tenaga Kerja		0.56%			0.69%	
Dinas tenaga kerja dan transmigrasi	2,437,568,932			3,280,193,000		
Koperasi dan Usaha Kecil Menengah		1.56%			0.57%	
Dinas perindustrian perdagangan dan koperasi	6,840,568,932			2,733,686,000		
Politik		1.51%			0.93%	
Badan Kesbangpol linmas	5,005,998,089			2,584,028,300		
Kantor Satpol PP	1,617,881,284			1,856,553,000		
Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian		23.89%	2		29.53%	1
DPRD	4,224,341,028			3,281,861,000		
Kepala daerah dan wakil	1,199,133,867			512,690,000		
Sekretariat daerah	29,899,672,406			23,507,122,200		
Sekretariat DPRD	7,368,180,766			7,921,426,800		
Badang pengelola keuangan daerah	45,289,690,662			86,937,270,189		
Badan pengawas daerah	3,528,000,000			3,137,935,000		
15 kantor kecamatan	13,116,117,083			15,895,032,000		
Kepegawaian		1.45%			0.95%	
Badan kepegawaian	6,356,487,000			4,540,745,000		
Pemberdayaan Masyarakat Desa		2.74%			4.58%	5
Dinas pemberdayaan masyarakat kabupaten	11,990,124,391			21,909,318,478		
Kearsipan		0.37%			0.31%	
Kantor arsip dan perpustakaan	1,634,327,534			1,463,930,700		
URUSAN PILIHAN						
Pertanian		4.20%	6		3.60%	
Dinas pertanian dan peternakan	14,838,559,071			10,793,631,000		
Kantor ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian	3,554,400,576			6,425,503,000		
Kehutanan		1.67%			1.06%	
Dinas kehutanan dan perkebunan	7,316,270,401			5,063,445,000		
Energi dan Sumber Daya Mineral		1.06%			0.58%	
Dinas perambangan dan energy	4,645,158,970			2,756,166,000		
Pariwisata		0.49%			0.33%	
Dinas pariwisata, seni dan budaya	2,131,941,200			1,574,251,000		
Kelautan dan Perikanan		1.63%			1.40%	
Dinas perikanan dan	7,119,139,369			6,679,051,000		
kelautan JUMLAH	437,941,770,806	100.00%		478,085,567,467	100.00%	

Secara kalkulatif, berkat forum 'Jaring Asmara' ini, DPRD mengklaim berhasil merasionalisasi anggaran sebesar 15 % yang sebagian besar merupakan pengurangan belanja aparatur seperti perjalanan dinas luar daerah, belanja kendaraan dinas yang berlebihan, belanja alat-alat studio yang berulang-ulang tiap tahun, dan honorarium pegawai negeri sipil.⁵⁸ Komposisi alokasi anggaran pun akhirnya berubah, dari 70 % untuk belanja aparatur atau tidak langsung berbanding 30 % untuk belanja langsung, menjadi 55 % : 45 %.

Memilih Jalur Pemberdayaan dan Marjinal secara Politik; Peran Masyarakat Sipil

Peran kelompok masyarakat sipil di Poso mulai menonjol ketika situasi konflik berangsur mereda. Aktivitas mereka berkuat pada proses pendampingan dan rehabilitasi korban konflik yang bersifat non politis. Namun saat konflik mereda, mereka mulai banyak melakukan aktivitas pemberdayaan masyarakat dengan menetapkan desa sebagai basis wilayah kerjanya. Beberapa kelompok masyarakat sipil kemudian menginisiasi program restrukturisasi dan revitalisasi pemerintahan desa mulai dari penguatan peran Badan Perwakilan Desa (BPD), pelatihan-pelatihan politik untuk tokoh masyarakat, asistensi alur pelaksanaan musrenbang, hingga proyek-proyek teknis seperti pembangunan sumur resapan, dan sebagainya.

Organisasi masyarakat sipil maupun gerakan tidak secara spesifik terlibat dalam proses advokasi proses musrenbang. Mereka hanya terlibat dalam kasus-kasus tertentu, tidak secara

⁵⁸ Wawancara dengan Faiz PRKP.

sistematis di semua alur. Dengan modal sosial yang dimiliki, organisasi-organisasi seperti LBH, PRKP maupun LPMS baru melakukan advokasi ketika diminta tolong oleh kepala desa menanyakan usulan-usulan warga yang tidak direalisasi oleh Pemda.

Sebagai contoh, pada 2009 sejumlah aktivis dari beberapa organisasi masyarakat sipil melakukan pendampingan di berbagai desa untuk menemui Bupati Piet. Mereka menanyakan mengenai usulan pembangunan *baruga* atau balai pertemuan masyarakat di kampung. *Baruga* ini penting bagi warga sebagai wahana sosial bertemunya warga untuk membahas masalah-masalah mereka. Warga protes kepada Bupati karena mereka sebenarnya telah memasukkan pembangunan *baruga* dalam usulan musrenbang selama bertahun-tahun namun belum juga direalisasi. Akhirnya, atas desakan warga tersebut, Bupati Piet menyetujui proyek pembangunan *baruga*.⁵⁹

Selain sangat aktif melakukan pemberdayaan nonpolitis di tingkat desa, sejumlah organisasi masyarakat sipil dan organisasi gerakan juga memelihara koneksi dengan beberapa anggota DPRD. Namun kontak ini tidak terbangun atas kepentingan yang strategis. Mereka hanya menggunakan kontak-kontak dengan anggota Dewan bila memerlukan informasi. Sejauh ini kelompok masyarakat sipil melakukan kontak secara intens hanya kepada 2-3 orang saja dari 45 keseluruhan anggota DPRD.

⁵⁸ Wawancara dengan Azmir Podungge, anggota DPRD Kabupaten Poso periode 2004-2009 dan 2009-sekarang.

Bab V

***Participatory Budgeting* di Kota Industri dan Investasi; Kota Balikpapan**

Data Demografis Kota Balikpapan

Kota Balikpapan dapat dibilang kota administratif dan pusat pemerintahan kedua Provinsi Kalimantan Timur setelah ibukotanya, Samarinda. Dengan luas wilayah 503.3057 km², terdiri dari 5 Kecamatan dan 27 kelurahan, Kota Balikpapan memiliki APBD yang cukup besar. Pada tahun 2009 APBD Kota Balikpapan mencapai Rp1,3 trilyun lebih. Meski bila dibanding APBD kota dan kabupaten lain di Kalimantan Timur, Kota Balikpapan termasuk yang ber-APBD kecil. Kabupaten Kutai Kertanegara misalnya, memiliki APBD hampir Rp5 trilyun. Menjadikan Kutai Kertanegara sebagai kabupaten dengan APBD terbesar di Indonesia.

Dibanding Kota Samarinda, APBD Kota Balikpapan juga masih kalah jauh. Rata-rata Kabupaten dan Kota di Kalimantan Timur ber-APBD di atas Rp2 trilyun. Hal ini dikarenakan Kota Balikpapan tidak memiliki sumberdaya alam sendiri. Besarnya pendapatan daerah diperoleh dari besarnya dana perimbangan dan bagi hasil dari Pusat dengan banyaknya perusahaan-perusahaan baik nasional maupun multinasional. Juga perolehan dari penghasilan pajak yang diambil dari banyaknya hotel dan distribusi jasa di kota ini.⁶⁰

⁶⁰ Wawancara dengan Walikota Balikpapan, H. Imdad SE, 26 April 2010.

Penduduk di Kota Balikpapan lebih banyak pendatang. Komposisi penduduknya sangat heterogen meliputi hampir seluruh suku yang ada di Indonesia, baik dari Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, Jawa, Sumatera dan Kalimantan sendiri. Penduduk asli Balikpapan sendiri adalah Pasir Balik yang hampir punah dan tersebar di daerah Kecamatan Balikpapan seberang. Penduduk Kota Balikpapan umumnya berbahasa Indonesia dan sedikit yang menggunakan bahasa daerah. Sebagian besar dari mereka berprofesi sebagai kaum pekerja dan kelompok birokrat. Dari total jumlah penduduknya 621.862 jiwa, sekitar 2 %-nya merupakan warga negara asing yang menjadi bagian dari kaum pekerja dan tenaga profesional.⁶¹

Karena lebih banyaknya kaum pekerja inilah yang membuat tak banyak warga yang turut aktif ambil bagian dalam forum-forum warga. Meski karena banyaknya kaum pendatang, beberapa paguyuban yang berafiliasi ke masing-masing daerah juga tampak marak. Kelompok-kelompok ini dalam beberapa kasus sering juga dijadikan basis dukungan bagi partai politik atau calon-calon yang ingin maju dalam pemilihan kepala daerah. Dinamika kelompok dan organisasi kemasyarakatan yang berfungsi sebagai *counter balance* bagi pemerintahan semacam NGO atau LSM di Kota Balikpapan tampaknya juga tak seramai Kota Samarinda. Kota Balikpapan ini bisa dikatakan sebagai kota yang tertib dan kondusif. Selain ada kepentingan baik dari elit pusat maupun lokal itu sendiri untuk menciptakan wilayah yang aman bagi para investor dan perusahaan yang banyak berdiri di kota ini.

⁶¹ LKPJ Walikota Balikpapan 2009.

Pemimpin Responsif dan Sejumlah Catatannya

Dalam data yang dikeluarkan BPS banyaknya jumlah perusahaan konstruksi yang ada di Kota Balikpapan bahkan lebih banyak dari jumlah gedung sekolah dasar.⁶² Dengan jumlah perusahaan baik yang lokal, nasional, maupun multinasional mencapai lebih dari 500 perusahaan, Kota Balikpapan juga termasuk dalam salah satu kota di Indonesia yang paling banyak dituju para investor.⁶³

Perkembangan nilai investasi yang terus meningkat dari tahun ke tahun di Kota Balikpapan juga diungkapkan oleh Walikota Balikpapan, Imdad Hamid, saat memberikan sambutan Musrenbang Kota Balikpapan. Menurut data yang diperoleh, nilai investasi di Kota Balikpapan pada tahun 2007 sebesar Rp2,75 triliun meningkat sangat signifikan pada tahun 2008 menjadi Rp7,21 triliun. Tahun 2009 sempat mengalami penurunan menjadi Rp5,41 triliun. Namun untuk tahun 2010 nilai investasi diproyeksi mengalami kenaikan kembali menjadi Rp6,41 triliun dan tahun 2011 diproyeksi kenaikannya menjadi Rp7,59 triliun.⁶⁴

Sebagai kota yang rapi dan teratur, Kota Balikpapan pun beberapa kali menerima penghargaan Otonomi Award yang rutin diadakan oleh Jawa Pos Institute Pro-Otonomi (JPIP) secara tahunan.⁶⁵ Untuk tahun 2010 ini, Kota Balikpapan bahkan meraih trofi untuk dua kategori: bidang Pelayanan Publik Administrasi Dasar dan Grand Kategori Bidang Pelayanan Publik.

⁶² *Balikpapan dalam Angka*, BPS Kota Balikpapan, 2009

⁶³ Data KPPOD 2005.

⁶⁴ Sambutan Walikota Balikpapan dalam Musrenbang Kota Balikpapan, Kamis, 11 Maret 2010 di Ruang Aula Kantor Walikota Balikpapan.

⁶⁵ www.jpip.or.id

Dalam laporan yang dikeluarkan oleh KPK tahun 2009 pun Kota Balikpapan ditempatkan sebagai kota berintegritas terbaik kedua di Indonesia. Hasil survei yang diambil dari pendapat pengguna layanan publik di sejumlah kabupaten/kota di Indonesia tersebut berfokus pada unit pelayanan dasar kesehatan baik itu puskesmas atau rumah sakit kelas C, pengadaan barang dan jasa, pembuatan akta kelahiran, bantuan pembangunan, renovasi, dan perbaikan fisik sekolah dengan APBD kabupaten/kota. Penilaian diambil dari ada tidaknya penambahan biaya ketika akan mengurus sesuatu di salah satu instansi, kondisi lingkungan instansi terkait antrean prosedur yang panjang dalam layanan, upaya yang dilakukan petugas untuk melakukan pencegahan tindak korupsi, misalnya dengan membuka layanan publik, contoh kotak saran dan lainnya. Survei integritas yang rutin dilakukan KPK tiap tahun ini juga bertujuan memantau sejauhmana efektivitas pengendalian terjadinya korupsi di layanan publik mulai dari pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dalam survei integritas tahun sebelumnya (2008), Kota Balikpapan juga berada di posisi baik yakni peringkat ketiga.⁶⁶

Sejumlah kemajuan yang diraih Kota Balikpapan diyakini tak dapat dilepaskan dari pengaruh kepemimpinan responsif pasangan Walikota, Imdaad Hamid, dan Wakilnya, Rizal Effendi. Walikota sendiri telah dua periode memimpin Kota Balikpapan, tepatnya sejak 2001 dan akan berakhir pada 2011. Pada tahun 2006 pasangan ini memenangi Pilkada dengan dukungan beberapa partai politik, seperti dari PDI Perjuangan, Partai Demokrat, Partai

⁶⁶ www.kpk.go.id

Patriot Pancasila dan Partai Damai Sejahtera. Pasangan ini mengungguli pasangan dari Partai Golkar, yang pada Pemilu 2009 berhasil memenangi kursi terbanyak di DPRD Kota Balikpapan dengan sembilan kursi.

Komposisi Anggota DPRD Kota Balikpapan Periode 2009-2014

Partai	Jumlah Kursi	Prosentase
Partai Golkar	9	20%
Partai Demokrat	7	16%
Partai Keadilan Sejahtera	6	13%
PDI Perjuangan	4	9%
Partai Patriot Pancasila	4	9%
Partai Persatuan Pembangunan	4	9%
Gerindra	3	7%
Partai Damai Sejahtera	2	4%
Partai Hanura	2	4%
Partai Bulan Bintang	1	2%
Partai Demokrasi Kebangsaan	1	2%
Partai Amanat Nasional	1	2%
Partai Indonesia Sejahtera	1	2%
Total	45	100%

Saat ini posisi ketua DPRD diduduki oleh Andi Burhanuddin Solong dari Partai Golkar, partai di luar pengusung walikota. Dominannya partai berlambang beringin di DPRD menimbulkan masalah tersendiri bagi kalangan eksekutif serta proses perencanaan anggaran. Kepemimpinan walikota dan wakilnya yang dianggap sangat responsif terhadap pengajuan usulan

musrenbang menjadi lebih sering diintervensi oleh Ketua DPRD yang banyak memasukkan usulan sepihak, terutama pada saat pembahasan anggaran perubahan atau APBD Perubahan.⁶⁷

Proses Musrenbang; Teratur Dimulai dari Atas

Dalam pelaksanaan Musrenbang, peserta untuk tingkat kelurahan masing-masing dihadiri oleh ketua-ketua RT, tokoh masyarakat (agama dan pemuda), dan para kepala sekolah.⁶⁸ Menurut keterangan beberapa kepala kelurahan, sehari sebelum jadwal resmi Musrenbang yang dibuat oleh Bappeda, dilakukan kegiatan pra-musrenbang berupa pengumpulan data yang dilakukan oleh masing-masing RT. Usulan dari masing-masing RT inilah yang kemudian dibawa dalam Musrenbang kelurahan. Usulan kemudian dikelompokkan ke dalam beberapa bagian: pembangunan fisik, ekonomi, sosial budaya, dll. Bagian pembangunan fisik dan infrastruktur biasanya memakan porsi lebih banyak.

Terkait dengan usulan kegiatan, telah ada form isian yang dibagikan Bappeda. Menurut keterangan Kepala Bappeda Balikpapan, daftar usulan-usulan Musrenbang juga telah dikomputerisasi sehingga memudahkan melacak usulan kegiatan yang telah masuk dan disetujui maupun yang masih dalam kategori *waiting list*.⁶⁹

⁶⁷ Seorang narasumber mengatakan bahwa tak segan Ketua DPRD menelpon Kepala Bagian Keuangan atau Kepala Bappeda pada tengah malam untuk memaksakan perubahan anggaran. Perubahan ini berdampak pada berkurangnya realisasi anggaran untuk usulan program atau kegiatan yang telah masuk dalam musrenbang.

⁶⁸ Untuk peserta Musrenbang tingkat kelurahan kepala sekolah yang diundang adalah tingkat sekolah dasar. Sementara untuk tingkat kecamatan, dihadiri kepala sekolah tingkat menengah pertama (SMP). Hasil wawancara dengan Kepala Kelurahan Prapatan Balikpapan, 29 April 2010.

⁶⁹ Wawancara dengan Kepala Bappeda Balikpapan, 26 April 2010.

Dalam pelaksanaan Musrenbang baik tingkat kelurahan sampai tingkat kota telah ada SK yang dikeluarkan Walikota terkait pelaksanaan teknis Musrenbang tersebut. Surat edaran tersebut biasanya juga dimuat sebagai iklan layanan masyarakat di beberapa media cetak setempat. Dengan sistem kepala-kepala kelurahan yang ditunjuk dan diangkat oleh Walikota terpilih dengan mendapat pertimbangan dari BAPERJAKAT (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan), sistem pemerintahan di Kota Balikpapan tampak menuju pada sistem birokrasi yang sangat hirarkis dan “mengikuti garis komando”.

Peran Walikota terpilih dan BAPERJAKAT dengan demikian menjadi sangat sentral. Karena posisi kepala-kepala pemerintahan di bawahnya beserta para stafnya merupakan pegawai negeri sipil yang bisa diangkat, diberhentikan atau dipindahtugaskan ke tempat lain sewaktu-waktu tanpa ada periodisasi masa pemerintahan yang ajeg.

Lalu bagaimana sebuah program bisa berjalan bila kepala kelurahan bisa dimutasi sewaktu-waktu? Dalam salah satu wawancara dengan salah satu kepala kelurahan, sistem mutasi memberi kelebihan pada tidak bertumpunya suatu program pada individu (kepala kelurahan) karena ia bisa di mutasi ke tempat lain sewaktu-waktu. Dengan demikian diperlukan sistem yang kokoh hingga program bisa berjalan dengan stabil.⁷⁰

Adanya sistem yang terintegrasi sedemikian rupa hingga tak akan terganggu dengan adanya proses mutasi antar kepala pemerintahan di tingkat kelurahan atau kecamatan juga ditegaskan Walikota Balikpapan dalam wawancaranya. Alokasi

⁷⁰ Wawancara dengan Lurah Prapatan, *op.cit.*

dana yang diturunkan untuk masing-masing kelurahan atau wilayah juga telah diatur sedemikian rupa di Bappeda. Selain di tingkat kelurahan sendiri ada LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat) yang merupakan perwakilan dari masing-masing RT dan bertugas sebagai rekan kerja staf kelurahan. LPM merupakan nama lain dari Dewan Kelurahan yang merupakan mitra kerja dan berkantor di masing-masing kelurahan. Institusi ini berisi perwakilan dari masyarakat yang diambil dari masing-masing RT. Mereka bertugas selama 3 tahun dan dapat memangku masa jabatannya selama dua periode.⁷¹

Sebagai bagian dari integrasi program kerja, Walikota Balikpapan terpilih saat ini juga membuat acara *coffee morning* setiap Senin pagi yang mengundang seluruh jajaran SKPD dan kepala-kepala kelurahan untuk membicarakan seluruh agenda program kerja. Acara ini sendiri merupakan gugus kerja bagi Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sehingga menjadi acara yang dikhususkan bagi para elit pemerintahan menjadi agak tertutup. Tidak ada ruang bagi masyarakat atau organisasi kemasyarakatan terlibat di dalamnya karena partisipasi dua kelompok terakhir ini dianggap telah diakomodir pada forum-forum Musrenbang di tingkat lokal.

Membaca Politik Alokasi APBD Kota Balikpapan 2010 (1) Terbesar untuk Sekretariat Daerah

Bila melihat visi dan misi arah pembangunan Kota Balikpapan sebagaimana bisa dilihat pada websitenya, pemerintah Kota Balikpapan memiliki visi “Menata Kembali dan Membangun

⁷¹ Wawancara dengan Ketua LPM Kelurahan Manggar, 29 April 2010.

Balikpapan dengan *Good Governance* dan Masyarakat Madani". Visi ini diharapkan menjadi pengawal bagi terwujudnya visi kota Balikpapan di masa depan sebagai kota industri, perdagangan, jasa, dan pariwisata. Visi ini juga dimaksudkan mampu mewadahi terlaksananya lima program pokok Kabinet Indonesia Bersatu 2004-2009, berupa: pengentasan kemiskinan, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dasar, lingkungan hidup, dan menjamin Indonesia yang aman.⁷² Sesuai dengan visi tersebut, maka misi yang dijalankan pemerintah kota meliputi 6 bidang, yaitu:

1. Pengentasan Kemiskinan
2. Peningkatan Sumber Daya Manusia
3. Infrastruktur dan Investasi
4. Pariwisata dan Lingkungan Hidup
5. Pemberantasan Korupsi
6. Kesejahteraan Keluarga

Sementara untuk alokasi anggarannya sendiri akan terlihat bahwa prioritas utama anggaran dialokasikan untuk urusan Otonomi Daerah yang berkuat pada urusan Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian.

Lima Bidang Prioritas Alokasi APBD Kota Balikpapan tahun 2010

No	Bidang	Total	Prosentase APBD
1	Pemerintahan Umum	594,115,643,562	39,94%
2	Pendidikan	378,529,384,474	25,44%
3	Pekerjaan Umum	204,700,680,100	13,76%
4	Kesehatan	81,438,829,996	5,47%
5	Lingkungan Hidup	61,602,381,675	4,14%

⁷² www.balikpapan.go.id.

Dari data alokasi APBD Kota Balikpapan tahun 2010 di atas, pos anggaran Pemerintahan Umum menyerap hampir 40 % dari total anggaran. Prosentase ini jauh lebih besar ketimbang alokasi untuk bidang-bidang yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, seperti bidang Kesehatan. Meski bidang Kesehatan termasuk pula dalam lima besar prioritas bidang penerima alokasi APBD, namun secara keseluruhan bidang Kesehatan hanya menerima 5,47 % saja atau hampir seperdelapan dari total alokasi untuk bidang Pemerintahan Umum. Bahkan alokasi anggaran untuk sektor Pertanian dan Kelautan hanya 1,81 % atau anggaran untuk Pemberdayaan Perempuan yang hanya 0,50 %.

Pos anggaran untuk Pemerintahan Umum mayoritas tersedot untuk belanja tidak langsung, yang tidak dapat diserap oleh publik. Setelah ditelisik ternyata alokasi untuk Sekretariat Daerah mencapai Rp443.264.319.121 setara dengan 75 % total alokasi bidang Pemerintahan Umum atau sekitar 29 % lebih total anggaran APBD. Besarnya alokasi untuk Sekretariat Daerah ini menunjukkan bahwa politik anggaran Kota Balikpapan lebih diprioritaskan untuk program-program elitis dan rentan digunakan untuk melayani kepentingan kekuasaan. Simak saja, misal mata anggaran belanja hibah kepada badan, lembaga, atau organisasi maupun belanja hibah bagi kelompok masyarakat. Alokasi dua belanja hibah dalam anggaran Sekretariat Daerah ini mencapai Rp67 milyar. Bahkan mata anggaran untuk belanja bantuan sosial Rp121,4 milyar.

Besarnya alokasi untuk Sekretariat Daerah ini tampaknya dipengaruhi oleh latar belakang Walikota Balikpapan saat ini. Imdaad Hamid sebelumnya lama berkecimpung di Bappeda dan

sempat menjabat sebagai Sekda Kota Balikpapan. Jabatan Sekda maupun Bappeda bagi walikota sendiri berperan sangat sentral dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga mobilisasi anggaran yang besar seolah menjadi prasarat yang mutlak.

Hanya saja besarnya alokasi APBD untuk bidang Pemerintahan Umum ini tidak diikuti alokasi yang signifikan bagi bidang yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Salah satu contoh tidak sensitifnya alokasi APBD Kota Balikpapan adalah rendahnya alokasi anggaran untuk penanganan gizi buruk yang hanya mendapat alokasi 0,6 % dari total APBD. Bidang lainnya yang mendapat alokasi APBD yang sangat kecil adalah bidang Sosial dan Tenaga Kerja, yang hanya mendapat 0,67%.

Seperti kebanyakan daerah lainnya, Pemerintahan Kota Balikpapan menempatkan bidang Pendidikan dalam prioritas yang mendapat alokasi APBD. Dalam penelitian ini tercatat sekitar 25% APBD yang diperuntukkan bidang tersebut, berbeda dengan jumlah yang diklaim Pemerintah Kota sebesar 31%.⁷³ Meski alokasinya cukup besar untuk bidang Pendidikan, tampaknya porsi anggaran lebih banyak dialokasikan untuk pembiayaan aparatur ketimbang untuk pembangunan sarana pendidikan. Dalam penghitungan penelitian ini, sektor belanja aparatur bidang pendidikan menelan porsi hingga 63,86 % sementara sisanya untuk belanja publik.

⁷³ Lihat berita di Posmetro Balikpapan; "Kemajuan Pendidikan Dipertanyakan". Diunduh lewat [http:// www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita.detail&id=36821](http://www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita.detail&id=36821)

(2) Tren Belanja Aparatur Naik tapi Tetap Kurang dari Separuh APBD

Imajinasi untuk menjadikan Kota Balikpapan sebagai kota industri, investasi, jasa dan perdagangan membuat elit pemerintahan setempat tampak bersemangat untuk memobilisasi APBD demi terwujudnya pembangunan tempat-tempat komersial. Para elit gemar mendukung pembangunan sarana-sarana fisik seperti kawasan industri dan pusat berbelanja, meski dalam proses perencanaannya masih mengandung banyak permasalahan.⁷⁴ Bukti lainnya adalah dukungan penuh jajaran pemerintahan Kota Balikpapan untuk memberikan alokasi puluhan milyar dana APBD bagi klub sepakbola setempat, Persiba.⁷⁵ Meski pemberian dana APBD kepada klub sepakbola dianggap illegal,⁷⁶ namun DPRD maupun Walikota Balikpapan tampak tak hirau dengan tetap mengucurkan dana APBD untuk Persiba dengan dalih sebagai ajang promosi daerah.

Mengenai alokasi anggaran untuk belanja aparatur, dalam empat tahun (2007-2010) APBD Kota Balikpapan menunjukkan tren belanja aparatur yang menaik. Pada tahun 2008 anggaran belanja pegawai mencapai 20,63 % dari total APBD. Jumlah ini mengalami penurunan secara prosentase dibanding tahun sebelumnya yang mencapai 21,93 %. Dua tahun berikutnya anggaran belanja aparatur mengalami peningkatan hingga mencapai 33,23 % pada tahun anggaran 2010.

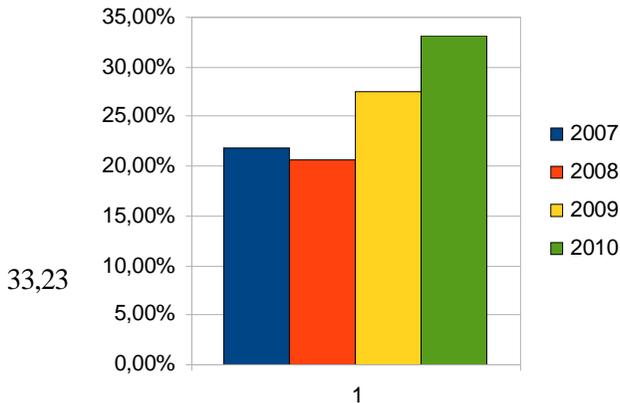
⁷⁴ Salah satu pembangunan pusat berbelanja yang didukung penuh oleh jajaran pemerintahan Kota Balikpapan adalah pembangunan "Supermall Balikpapan". Bisa dilihat dari http://www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita_detail&id=9071 dan <http://www.kaltimprov.go.id/kaltim.php?page=detailberita&id=2158>

⁷⁵ Lihat http://www.tempointeraktif.com/hg/sepakbola/2010/10/04/brk_20101004-282428.id.html

⁷⁶ Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 903/187/SJ tentang larangan penggunaan dana APBD untuk klub sepak bola.

Tren dan Grafik Belanja Aparatur Balikpapan Tahun 2007-2010

Tahun	Prosentase dari APBD
2007	21,93 %
2008	20,63 %
2009	27,42 %
2010	33,23 %



Belanja aparatur dalam APBD Kota Balikpapan tersebar di setiap bidang prioritas, dengan alokasi untuk Sekretariat Daerah yang paling terbesar. Sementara di tiga bidang dasar yang terkait dengan pemenuhan hak dasar warga, yakni bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Sosial, peruntukan belanja aparaturnya bervariasi. Pada bidang Pendidikan, misalnya, alokasi belanja aparaturnya lebih besar dari belanja publik, yakni sebesar 63,86 %. Hal yang sama ternyata berlaku juga di bidang Sosial, yang dalam struktur birokrasi Pemerintah Kota Balikpapan digabung dalam Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan. Sebagai bidang yang terhitung pal-

ing kecil menerima alokasi APBD, bidang Sosial ini tampak hendak menonjolkan peran aparaturnya dengan memberikan porsi anggaran lebih besar dibanding untuk belanja publik. Alokasi belanja aparatur mencapai 64,27 % atau Rp6,4 milyar, sedang 35,73 % diperuntukkan untuk belanja publik.

Namun yang terjadi pada bidang Kesehatan sebaliknya. Alokasi belanja publik di bidang ini lebih besar, mencapai Rp 56,04 % dibanding 43,96 % belanja aparatur. Besarnya alokasi belanja publik bidang Kesehatan mencakup sejumlah program-program seperti pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas, puskesmas pembantu dan jaringannya yang mencapai Rp8 milyar atau 10 % dari total alokasi belanja Dinas Kesehatan (*lihat tabel di bawah*).

**Perbandingan Belanja Aparatur dan Belanja Publik di Tiga
Sektor Vital Masyarakat
APBD Kota Balikpapan tahun 2010**

Bidang	Belanja Aparatur		Belanja Publik	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
Pendidikan	241,746,024,500	63,86 %	136,790,559,974	36,14 %
Kesehatan	33,648,174,500	43,96 %	42,896,031,496	56,04 %
Sosial	6,414,183,200	64,27 %	3,565,556,000	35,73 %

Peran Masyarakat Sipil; Pengawal dan Pengawas Anggaran

Dari sisi partisipasi warga dalam anggaran dan proses Musrenbang, persoalan ketiadaan sinkronisasi antara usulan-usulan di tingkat bawah dan proses pengambilan keputusan di

atasnya tetap terjadi dan dikeluhkan.⁷⁷ Demikian halnya benturan program antara musrenbang dan program Jaring Asmara (penjaringan aspirasi masyarakat) terutama yang dilakukan saat para anggota dewan memasuki masa reses. Sering kali, saat para anggota dewan tersebut membawa agenda sendiri dan berupaya memberi prioritas pada saat rapat panitia anggaran karena mereka berkepentingan untuk membawa suara para konstituennya dan menjadi agenda politik para anggota dewan.

Meski tak banyak, muncul pula beberapa kelompok lembaga swadaya masyarakat seperti Sentra Program Pemberdayaan dan Kemitraan Lingkungan (Stabil) dan Forum Masyarakat untuk Transparansi (Format) yang mencoba mengawal dan mengawasi jalannya anggaran dan arah pembangunan di Kota Balikpapan. Mereka juga tengah menginisiasi pelaksanaan Musrenbang ke tingkat yang lebih lokal seperti partisipasi warga mulai dari tingkat RT dan mengagendakan program usulan berbasis sektoral seperti kelompok nelayan, lingkungan hidup, pendidikan, dan sebagainya, dengan progres hasil yang masih belum bisa dinilai.⁷⁸

Partisipasi perempuan juga terlihat masih minim. Peserta musrenbang hampir didominasi oleh laki-laki. Bisa jadi karena faktor waktu pelaksanaan musrenbang yang tidak sesuai bagi kehadiran perempuan. Dalam banyak kasus pelaksanaan pra

⁷⁷ Wawancara dengan Lurah Manggar, 29 April 2010.

⁷⁸ Format merupakan lembaga gabungan beberapa elemen masyarakat dan aktivis yang dibentuk oleh STABIL bekerja sama dengan Transparency International (TI) Indonesia dan dimaksudkan sebagai Lembaga Pemantau Independen (LPI) di tingkat lokal yang dimaksudkan sebagai lembaga pengawal dan pemantau kebijakan Pemerintah Kota Balikpapan. TI Newsletter 2008 I/No. 03.

musrenbang yang mengundang seluruh warga dilakukan pada malam hari. Dari segi komposisi para anggota LPM sendiri, wakil perempuan tampaknya perlu mendapat perhatian. Selain tak banyak pula kelompok-kelompok masyarakat sipil yang secara khusus mengangkat isu perempuan dalam gerakan mereka.

Bab VI

***Participatory Budgeting* di Banda Aceh; Geliat Perempuan dalam Penganggaran**

Demografi dan Kekhususan Banda Aceh

Dengan luas wilayah administratif sebesar 61.359 Ha atau kisaran 61,36 Km² Kota Banda Aceh terdiri dari 9 kecamatan, 17 mukim, 70 gampong dan 20 kelurahan. Kepadatan penduduk di Kota Banda Aceh setelah musibah gempa dan tsunami tahun 2004 menjadi berkurang. Bencana tsunami merenggut korban jiwa sekitar 200 ribu jiwa. Tahun 2007 jumlah penduduk Kota Banda Aceh sebesar 219.659 jiwa berdasarkan hasil proyeksi penduduk yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik.⁷⁹

Pasca diberlakukannya UU Otonomi Khusus daerah istimewa Aceh no. 18 tahun 2001 dan perjanjian damai Helsinki 2005, pemerintahan di Kota Banda Aceh memiliki wewenang dalam pengelolaan keuangan yang berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Perbedaan tersebut terutama menyangkut penerimaan dana alokasi khusus yang diterima oleh Provinsi Banda Aceh melalui dana tambahan bagi hasil minyak dan gas bumi serta dana otonomi khusus. Untuk dana otonomi khusus sebagaimana diatur dalam Qanun No. 2 tahun 2008 tentang tata cara pengalokasian tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi dan penggunaan dana otonomi khusus, tiap kabupaten dan kota memperoleh bagian 60 % sementara provinsi 40 %.

⁷⁹ www.bandaacehkota.go.id.

Dengan besaran dana otsus yang mencapai hampir Rp4 triliun untuk tahun anggaran 2010 saat ini. Sebagai ibukota provinsi, Kota Banda Aceh tidak serta merta menerima dana otsus yang lebih besar dibanding kabupaten atau kota di Provinsi NAD. Pembagian dana otsus itu sendiri menurut Qanun No. 2 tahun 2008 tersebut, didasari oleh beberapa indikator. Antara lain: jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks kemahalan konstruksi, dan indikator lainnya yang relevan.

Dengan indikator-indikator tersebut masing-masing daerah bisa menerima dana otsus yang berbeda-beda tiap tahunnya. Kabupaten Gayo Lues dan Aceh Tenggara, misalnya. Untuk tahun 2010 ini, penerimaan dana otsus untuk jatah kedua kabupaten itu meningkat sangat tajam. Sebaliknya untuk Kota Banda Aceh lokasi dana otsusnya tahun ini turun drastis dari Rp94,20 miliar menjadi Rp59,43 miliar. Dengan besaran ini menjadikan Kota Banda Aceh menjadi daerah penerima dana otsus terkecil ketiga setelah Lhokseumawe dengan dana sebesar Rp57,48 miliar dan Sabang sebesar Rp47,33 miliar. Demikian halnya dengan dana otsus yang dikelola Provinsi Aceh sebesar Rp1,612 triliun. Dana tersebut lebih banyak dialokasikan untuk kegiatan proyek di dua kabupaten Gayo Lues dan Aceh Tenggara hingga mencapai lebih dari 60 persen.⁸⁰

Antara Musrena dan Musrenbang

Pasca bencana tsunami di Aceh akhir 2004 dan masa *recovery* tahun-tahun berikutnya, ada banyak aliran dana dan program bantuan ditawarkan termasuk bagi pembentukan pemerintahan

⁸⁰ Serambi Indonesia, 19 Februari 2010.

lokal yang akuntabel dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip *good governance* dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam perencanaan pembangunan dan penjangkauan aspirasi masyarakat, selain forum resmi musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) yang dilakukan mulai dari tingkat gampong/kelurahan hingga tingkat kota, Kota Banda Aceh juga membentuk musrena (musyawarah perencanaan aksi kaum perempuan).

Forum yang dibentuk atas kerjasama Pemerintah Kota (terutama dengan melakukan pendekatan pada wakil walikota terpilih saat ini yang kebetulan juga seorang perempuan, Hj. Illiza Sa'aduddin Djamal SE,) dengan beberapa lembaga swadaya masyarakat terutama kelompok-kelompok perempuan dan bantuan dana dari lembaga nonpemerintah internasional ini dimaksudkan untuk menghimpun aspirasi suara perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kota Banda Aceh. Forum yang dimulai sejak tahun 2007 ini dilakukan di tingkat kecamatan dan diharapkan dapat menjadi proyek percontohan bagi daerah lain (baik di kota/kabupaten di Provinsi Aceh maupun provinsi-provinsi lain) bagi terbentuknya sebuah forum yang lebih melibatkan partisipasi perempuan secara aktif. Meski pada prakteknya, tetap perlu dilihat lebih jauh peran dan hasil dari forum-forum tersebut.

Nyatanya, berdasarkan hasil pemantauan beberapa kelompok masyarakat yang terlibat dalam forum ini mengatakan bahwa pelibatan langsung dari masyarakat masih sangat kurang. Peserta forum lebih didominasi para pejabat terkait. Bahkan untuk beberapa LSM dan kelompok masyarakat yang ingin ikut dalam

forum harus mendaftarkan diri terlebih dahulu. Selain harus lebih proaktif, mereka juga tidak memiliki hak suara penuh. Semua usulan yang masuk juga seringkali hilang dan tidak terakomodasi pada tingkatan musrenbang yang lebih tinggi. Seperti pada forum SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) dan rapat panitia anggaran di legislatif.⁸¹

Sama halnya dengan musrena, pelaksanaan musrenbang mulai dari satuan unit paling rendah di tingkat kelurahan juga masih berjalan secara *top down*. Dari beberapa musrenbang kelurahan yang sempat diikuti, peserta yang hadir lebih banyak berasal dari perwakilan aparat dan pejabat setempat. Kepala kelurahan dan sekretarisnya beserta perwakilan dari Bappeda. Mekanisme perwakilan masyarakat biasanya lebih banyak diwakili oleh ketua atau anggota dewan kelurahan atau biasa disebut *tuha peut*.

Tentang pelaksanaan musrenbang tersebut, para aktivis di Aceh juga menilai masih sebatas simbolis. Pemerintah hanya ingin menunjukkan kepada rakyat telah bekerja selama ini. Dalam pandangan aktivis, musrenbang tidak lebih dari sebuah ajang sinkronisasi antara rencana kerja Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA) dengan Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten/Kota (SKPK).⁸² Pelaksanaan musrenbang seharusnya menentukan usulan-usulan prioritas dari setiap daerah dan menjadi rencana kerja (Renja) SKPA. Namun yang terjadi seperti ajang 'jual sapi', laku tidak laku, *the show must go on*.⁸³ Masih menurut aktivis, kondisi tersebut

⁸¹ Wawancara dengan aktivis SORAK dan GERAK Aceh.

⁸² Sebagaimana dinyatakan Yulindawati, Staf Advokasi Korupsi dan Monitoring Peradilan Gerakan Anti Korupsi (GeRAK) Aceh.

⁸³ www.rakyataceh.com, 19 April 2010.

sesungguhnya mencerminkan tidak adanya keseriusan SKPK dalam memperjuangkan usulan masyarakat di daerahnya dan menunjukkan etika pejabat daerah sesungguhnya, yaitu tidak memperhatikan rakyat. Dengan kondisi itu membuat masyarakat enggan karena usulannya belum tentu mempengaruhi proses penganggaran. Parahnya lagi, dalam rapat tersebut para peserta perwakilan kabupaten/kota banyak yang meninggalkan kegiatan.

Beberapa catatan lainnya menyangkut pelaksanaan musrenbang adalah waktu pelaksanaan musrenbang yang sangat singkat. Sehingga masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk mengkritisi maupun mengklarifikasi usulannya. Selain sebagian masyarakat ada yang tidak menguasai substansi dari program-program yang diusulkan dinas-dinas. Belum lagi persoalan usulan kegiatan yang masih cenderung ke kegiatan pembangunan fisik semata. Bukan pada peningkatan pelayanan atau penguatan sumber daya masyarakat.

Secara teknis, pelaksanaan musrenbang memang dilakukan secara maraton dan paralel. Mulai dari tingkat gampong/kelurahan telah disusun jadwal yang dibuat oleh Bappeda Kota. Dalam satu hari dibagi dua jadwal Musrenbang kelurahan. Pagi dan siang hari. Masing-masing kelurahan dan gampong mengadakan Musrenbang di meunasah atau kantor kelurahan dalam waktu 3-4 jam. Dari total jumlah 90 gampong dan kelurahan di Kota Banda Aceh, Musrenbang dilakukan dan dibagi dalam waktu 10 hari kerja.

Bentuk undangan kepada peserta musrenbang bermacam-macam. Ada gampong yang menggunakan pengeras suara di meunasah memanggil dan mengundang warganya untuk hadir.

Namun ada juga yang terkesan sepi-sepi saja. Sebuah rapat musrenbang di sebuah Kantor Keuchik/Kelurahan malah hanya dihadiri kurang dari sepuluh orang. Mereka adalah staf kelurahan dan perwakilan dari Bappeda. Beberapa dari mereka beralasan telah ada rapat sebelumnya dengan warga (pra-musrenbang) yang menampung usulan dan masukan untuk kegiatan musrenbang. Maka pada rapat resmi musrenbang sebagaimana diatur dalam jadwal hanyalah menjadi forum dan acara pengesahan dengan staf Bappeda.

Rumusan usulan pun lebih banyak bersifat pembangunan fisik seperti pagar kantor kelurahan, perbaikan jalan, atau pembangunan gedung taman sekolah anak-anak (PAUD). Rumusan usulan telah diformalisasikan dalam bentuk isian form yang sudah disebar oleh Bappeda. Masing-masing kelurahan biasanya mengusulkan paling banyak tiga usulan. Itupun belum tentu disetujui semua ketika usulan dibawa ke tingkat kecamatan.

Karena musrenbang merupakan forum berjenjang, usulan-usulan yang disampaikan di tingkat kelurahan pun akan terus dibawa ke tingkat yang lebih tinggi. Di sinilah persoalan akan muncul. Persoalan dari tingkat bawah belum tentu terakomodir ketika dibawa ke forum yang lebih tinggi. Karenanya, usulan-usulan yang terjadi pada musrenbang tingkat kelurahan kerap merupakan pengulangan usulan tahun sebelumnya.

Dari musrenbang tingkat kelurahan yang sempat diamati, masing-masing *keuchik* hanya berfungsi sebagai fasilitator dengan teknis pelaksanaan dipercayakan pada sekretaris kelurahan. Lagi-lagi persoalan muncul pada saat musrenbang dilakukan pada tingkatan yang lebih tinggi. Usulan dari kelurahan belum tentu diakomodir.

Di Kota Banda Aceh sendiri sempat muncul sebuah forum yang mengumpulkan seluruh *keuchik* untuk membahas persoalan-persoalan yang terjadi. Namun seiring berjalannya waktu, forum tersebut tidak berjalan secara progresif. Selain karena kesibukan masing-masing *keuchik* (beberapa dari mereka juga memiliki profesi lain di samping) belum melihat efektifnya forum tersebut.⁸⁴

Politik Anggaran APBK Banda Aceh 2010

(1) Pendidikan nomor Satu, Perempuan Kesekian

Dari segi anggaran dan laporan keuangan, berdasarkan kinerja keuangan dan ekonomi kesejahteraan yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan RI, pada tahun 2009 Kota Banda Aceh sempat ditetapkan dalam salah satu dari 17 kabupaten dan 28 kota yang berprestasi. Atas prestasi itu, Pemerintah Kota (Pemko) Banda Aceh menerima dana hibah sebesar Rp 23.616.395,000.⁸⁵ Kesesuaian antara peruntukan anggaran belanja dan tingkat kesejahteraan publik itu sendiri bisa kita uji dalam RPJM dan APBK Banda Aceh berikut ini.

Strategi serta arah kebijakan Kota Banda Aceh sebagaimana dituangkan dalam visi misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RJPM) adalah:⁸⁶

1. Melakukan berbagai upaya positif konstruktif dalam rangka memastikan terlaksananya syari'at Islam secara kaffah di Kota Banda Aceh;

⁸⁴ Wawancara dengan Keuchik Ie Masin, 23 Januari 2010.

⁸⁵ Harian Serambi Indonesia, 3 November 2009

⁸⁶ www.bandaacehkota.go.id

2. Merevitalisasi Kota Banda Aceh menjadi pusat pariwisata yang mampu membangkitkan dan mendorong tumbuh dan berkembangnya aktivitas dan kegiatan masyarakat guna meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan;
3. Meningkatkan sumberdaya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelayanan kesehatan;
4. Menumbuh-kembangkan ekonomi kerakyatan bagi masyarakat miskin perkotaan, terutama bagi kaum perempuan dan masyarakat marjinal;
5. Menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan daerah melalui kebijakan yang mendorong terciptanya peluang investasi berskala lokal, nasional dan internasional;
6. Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur, transportasi dan pemukiman rakyat, baik di perkotaan maupun di pinggiran kota;
7. Membangun dan memperbaiki kredibilitas, kapasitas manajemen dan kinerja aparatur pemerintahan daerah.

Bila melihat anggaran belanja kota (APBK) tahun 2010 prioritas utama anggaran dialokasikan untuk bidang Pendidikan. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa anggaran bidang Pendidikan mencapai Rp198 milyar lebih atau setara dengan 38,94 % total APBD. Hal ini sebenarnya tak terlalu mengejutkan mengingat sebagaimana telah ditetapkan dalam Qanun No. 2 tahun 2008 dalam pelaksanaan pembagian dana tambahan bagi hasil minyak bumi dan gas serta dana otonomi khusus juga mengatur tentang kewajiban pengalokasian bagi dana pendidikan minimal 30% dari total anggaran.

Meski memperoleh alokasi APBK yang paling besar tampaknya prosentase anggaran untuk program pendidikan dasar terhitung sangat kecil sekali. Hanya 1,22 % dari belanja dinas. Begitu juga untuk pendidikan menengah setara SMA hanya 2,46 % dari belanja dinas. Jumlah anggaran untuk dua program di atas kalah besar dibandingkan anggaran untuk administrasi kantor.

Prioritas berikutnya setelah pendidikan adalah soal bidang Pemerintahan Umum yang berarti alokasi anggaran lebih banyak diperuntukkan bagi pengeluaran belanja para aparat dan kepegawaian. Alokasi bidang ini mencapai Rp142 milyar atau 27 % dari total keseluruhan APBK. Menariknya adalah Pemerintahan Kota Banda Aceh mengalokasikan sebanyak Rp30 milyar di antaranya untuk anggaran Sekretariat Daerah.

Prioritas alokasi anggaran APBK berikutnya adalah bidang kesehatan yang terbagi dalam dua mata anggaran: Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Daerah. Jika ditotal, maka anggaran keduanya mencapai Rp42 milyar lebih, setara dengan 8,34 %.

Demikian pula terjadi pada alokasi bidang Kesehatan. Alokasi belanja aparatur lebih besar dibanding belanja publik. Meski bidang ini masuk dalam lima besar prioritas penerima alokasi APBK ternyata dua pertiga anggarannya diserap untuk belanja aparatur. Alokasi terbesar dinas ini untuk belanja aparatur yaitu sebesar 65,76 %. Urutan kedua belanja Dinas Kesehatan adalah untuk peningkatan sarana puskesmas, pustu dan jaringannya yang besarnya mencapai 17,94 %.

Tampaknya Dinas Kesehatan juga royal dalam membuat pengeluaran untuk administrasi perkantoran. Besar anggaran urutan ketiga untuk anggaran administrasi perkantoran

sebesar 6,85 %. Prosentase ini jauh melebihi program-program penting untuk masyarakat seperti program perbaikan gizi masyarakat, program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular, program standarisasi pelayanan kesehatan, dan program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak. Hal ini menunjukkan bahwa usulan-usulan dalam musrena yang ingin lebih banyak meningkatkan program-program yang bersentuhan langsung bagi pemberdayaan perempuan, tidak cukup terakomodasi. Disusul kemudian anggaran bidang Pekerjaan Umum dan Kebersihan (*lihat tabel di bawah*).

Lima Bidang Prioritas Penerima Alokasi APBK Banda Aceh tahun 2010

NO	BIDANG	NOMINAL	PROSENTASE APBD
1	Pendidikan	198,336,333,514	38,94 %
2	Pemerintahan Umum	142,398,611,932	27,96 %
3	Kesehatan	42,464,139,950	8,34 %
4	Pekerjaan Umum	36,958,042,777	7,26 %
5	Lingkungan Hidup dan Kebersihan	31,843,805,525	6,25 %

Kedudukan wakil walikota perempuan tampak tak berpengaruh terhadap kepentingan perempuan dalam peta alokasi anggaran. Hal ini dibuktikan dengan sedikitnya alokasi yang diterima bidang Pemberdayaan Perempuan, yakni kurang dari 0,5 % dari total APBK secara keseluruhan. Rendahnya alokasi ini sangat ironis mengingat isu pengembangan ekonomi

kerakyatan berbasis perempuan menjadi salah satu visi eksekutif periode ini. Barangkali hal ini juga dipengaruhi minimnya jumlah perempuan yang duduk di kursi DPRK Kota Banda Aceh yang hanya satu orang,⁸⁷ dibanding 29 laki-laki. Dengan komposisi seperti itu tak mengherankan bila anggaran bagi kepentingan kelompok perempuan menjadi termarjinalkan karena minimnya keterwakilan perempuan di parlemen.

Selain Pemberdayaan Perempuan, bidang lain yang terkait dengan kebutuhan dasar warga yang menerima alokasi APBK rendah adalah bidang Sosial dan Tenaga Kerja. Bidang ini ditangani oleh satu dinas: Dinas Sosial dan Tenaga Kerja. Bidang ini memperoleh alokasi APBK sebesar 0,72 % atau setara dengan sepertujuh anggaran untuk Sekretariat Daerah. Rendahnya alokasi APBK bagi bidang Sosial dan Tenaga Kerja seakan menyiratkan bahwa Pemko Banda Aceh kurang memberikan perhatian dalam masalah tenaga kerja dan mengarahkan tanggung jawabnya untuk menyediakan pekerjaan kepada pihak lain.

(2) Separuh Lebih Anggaran untuk Belanja Aparatur

Bila diteliti lebih jauh ternyata anggaran bidang-bidang dalam APBK Banda Aceh lebih banyak dialokasikan untuk belanja aparatur. Hal ini berarti anggaran belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan karena didominasi pengeluaran untuk pembayaran gaji, tunjangan, maupun kegiatan pegawai pemerintahan kota. Pun demikian terjadi pada bidang-bidang yang dianggap vital bagi kepentingan masyarakat,

⁸⁷ Satu-satunya anggota DPRK Banda Aceh yang perempuan adalah Marlinadia dari Partai Demokrat.

sekalipun bidang tersebut masuk dalam lima bidang yang diprioritaskan menerima APBK seperti Pendidikan maupun Kesehatan.

Bidang Pendidikan yang memperoleh hampir 40 % dari total APBK Banda Aceh pada tahun anggaran 2010 ternyata hampir seluruhnya digunakan untuk membayar gaji, tunjangan, dan keperluan aparatur lainnya. Dari penghitungan penelitian ini didapat bahwa sekitar 92 % lebih anggaran bidang Pendidikan digunakan untuk belanja aparatur. Artinya pembangunan, perbaikan, atau penambahan sarana infrastruktur pendidikan sangat minim. Selengkapnya dapat menyimak tabel di bawah:

Perbandingan Belanja Aparatur dengan Belanja Publik di Tiga Bidang Vital Masyarakat APBD Kota Banda Aceh tahun 2010

BIDANG	BELANJA APARATUR		BELANJA PUBLIK	
	NOMINAL	%	NOMINAL	%
Pendidikan	182,685,325,164	92,11%	15,651,008,350	7,89 %
Kesehatan	28,060,385,093	66,80 %	14,403,754,857	33,20 %
Sosial	1,905,301,199	52,32 %	1,736,393,200	47,68 %

Tingginya alokasi belanja aparatur dalam APBD Kota Banda Aceh tampaknya disebabkan banyaknya pegawai di lingkungan pemerintahan kota itu sendiri. Saking banyaknya, menyebabkan Pemko tidak menerima tambahan pegawai lagi sejak tahun 2009 dan 2010 ini. Hal tersebut berdampak pula pada tingginya

anggaran yang menjadi beban pemerintah setiap tahun untuk mencukupi gaji bagi pegawainya. Data BPS untuk tahun 2009 menunjukkan jumlah pegawai negeri di Kota Banda Aceh yang hampir mencapai 7.000 orang.⁸⁸

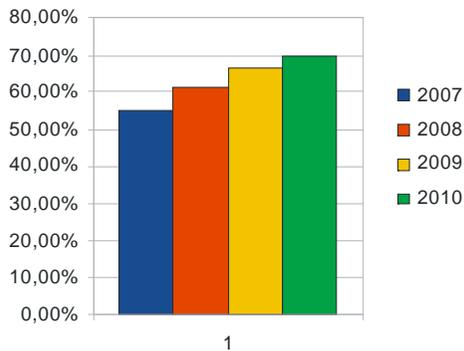
Di sisi lain, meski pada tahun 2008 dan 2009 Pemko Banda Aceh selalu memperoleh opini dari BPK-RI dalam hal anggaran sebagai 'WTP' (wajar tanpa pengecualian), akan tetapi jika dilihat dari laporan pelaksanaan anggaran, Pemko juga masih harus menanggung beban hutang kas bon lama dari pejabat sebelumnya yang belum berhasil dituntaskan. Posisi perkara kas bon yang dilakukan pejabat sebelumnya juga ikut mempengaruhi posisi keuangan APBK. Belum lagi meningkatnya beban pembayaran gaji pegawai setiap tahun.

Yang penting dicatat pula ternyata tren belanja aparatur dalam empat tahun APBK (2007-2010) secara keseluruhan terus meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan belanja aparatur tiap tahunnya mencapai sekitar 5% tiap tahunnya. Total belanja aparatur di setiap tahun anggaran menghabiskan porsi lebih dari setengah total APBK (*lihat tabel dan grafik di bawah*). Dominannya alokasi belanja aparatur ini menunjukkan bahwa sesungguhnya politik anggaran pemerintahan Kota Banda Aceh lebih diperuntukkan bagi kepentingan birokrasi kepegawaian dengan memarjinalkan program-program untuk kepentingan warganya.

⁸⁸ *Banda Aceh dalam Angka*, BPS bekerja sama dengan Bapeda Kota Banda Aceh, 2009.

Tabel dan Grafik Belanja Aparatur Kota Banda Aceh tahun 2007-2010

Tahun	Prosentase
2007	55,01 %
2008	61,36 %
2009	66,29 %
2010	69,68 %



Senada dengan masih didominasinya mata anggaran belanja tidak langsung dalam APBK Banda Aceh, Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) juga menilai APBK di Banda Aceh belum sepenuhnya berpihak kepada masyarakat.⁸⁹ Padahal diketahui bersama bahwa APBK merupakan anggaran masyarakat yang seyogyanya digunakan untuk mensejahterakan masyarakat dan bukannya didominasi untuk belanja aparatur. Hal ini tentu merupakan kebijakan yang tidak populer dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

⁸⁹ www.mataaceh.org

Selain itu, alokasi belanja langsung yang diperuntukkan untuk membiayai kebutuhan masyarakat masih juga belum sepenuhnya dinikmati masyarakat. Hal ini karena dalam belanja langsung tersebut masih juga ada alokasi untuk biaya aparatur. Padahal secara prinsip, alokasi untuk aparatur sudah ada pos tersendiri pada belanja tidak langsung.

Selain itu, bila dilihat dari peta kemampuan keuangan daerah, wilayah Aceh termasuk yang masih tergantung pada dana perimbangan dari pusat. Sebagaimana pernah dibuat laporannya oleh Bappenas, bila melihat pola kemandirian dalam hal pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Provinsi Banda Aceh masuk dalam kuadran II yang berarti: Kondisi belum ideal, namun daerah tersebut memiliki kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam APBD. Sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah namun pertumbuhan (*growth*) PAD tinggi.⁹⁰

Persoalan-persoalan menyangkut ketidakmandirian APBK yang masih bergantung pada dana perimbangan dari pusat juga banyak dikritisi oleh lembaga-lembaga swadaya di Aceh yang mengkhususkan diri pada anggaran. GERAK (Gerakan Anti Korupsi) Aceh dan Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) termasuk diantaranya.⁹¹ Dalam analisisnya tentang anggaran di Aceh, Askhalani juga menilai tingkat kemandirian anggaran Aceh dari periode tahun APBA 2007-2010 sangat bergantung pada anggaran bantuan dari pemerintah pusat baik yang diberikan dalam alokasi anggaran dana Perimbangan (DAU, DAK) dan juga

⁹⁰ Peta kemampuan keuangan daerah, Bappenas 2009.

⁹¹ www.gerakaceh.org

atas anggaran lain-lain yang berasal dari pendapatan daerah sah/ dana otsus. Rotasi akan ketergantungan anggaran dari Pusat jika dilihat secara lebih mendalam akan menemukan satu pokok persoalan yang sangat serius dimana dari tahun 2008-2010 ternyata pendapatan asli daerah sama sekali tidak mengalami peningkatan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa pemerintah Aceh gagal dalam menghimpun dana untuk pembangunan aceh secara berkelanjutan.

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Baihaqi, salah satu koordinator MaTA Aceh. Menurutnya, Kabupaten/Kota di Aceh masih sangat bergantung pada dana perimbangan. Hal itu bisa dilihat pada sisi pendapatan yang sangat besar didapatkan dari dana perimbangan dibandingkan dengan pendapatan daerah yang didapatkan dari pendapatan asli daerah. Untuk Kota Banda Aceh, dana perimbangan dan hibah mencapai 90 % (Rp457 milyar) sementara PAD hanya menyumbang 10 % (Rp52 milyar) saja. Padahal secara prinsip, di Aceh khususnya, sangat banyak potensi daerah yang dapat digali dengan mempertimbangkan berbagai segi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang bertujuan untuk menambah pendapatan bagi daerah.

Sementara dalam penentuan anggaran, Pemko Banda Aceh memiliki pengaruh yang sangat kuat. Karena selain didukung oleh Partai Demokrat yang menjadi fraksi terbesar di DPRK Banda Aceh, Walikota Banda Aceh saat ini, Mawardy Nurdin juga menjadi Ketua DPD Partai Demokrat.

Peran Masyarakat Sipil; Sebatas Pengawas meski Sesekali Mendorong

Lalu bagaimana dengan peran kelompok-kelompok masyarakat sipil dalam berpartisipasi mengawal perencanaan penganggaran?

Dari pengamatan yang dilakukan, peran mereka otomatis masih berada di luar arena. Dalam musrenbang tingkat paling rendah di kelurahan sebagaimana sempat disinggung pada paragraf-paragraf sebelumnya, pelibatan masyarakat secara langsung pada musrenbang belum sepenuhnya terjadi. Di tingkat desa/kelurahan, perwakilan warga diserahkan pada lembaga *tuha peut* (Dewan Kelurahan) yang dianggap sebagai representasi warga. Ruang partisipasi ini makin sempit dan hilang saat pembahasan anggaran di tingkat yang lebih tinggi. Beberapa lembaga dan kelompok masyarakat yang aktif mengkritisi isu anggaran dan kebijakannya hanya sebatas *watch dog* yang galak bersuara di luar arena melalui media dan sejenisnya. Pendekatan secara personal ke beberapa wakil DPRD untuk melakukan lobi juga telah dilakukan. Namun pengaruh dan kekuatan keputusan tetap berada di tangan SKPD dan Panitia Anggaran.

Demikian halnya dengan Musrena. Beberapa kelompok perempuan seperti KPI Banda Aceh dan SORAK secara aktif dan intens mencoba turut terlibat untuk mengawal dan mengawasi forum ini. Meski keterlibatan dan kehadiran mereka masih dianggap sebagai pihak luar. Mereka tidak termasuk dalam SKPD. Akses terhadap dokumen anggaran pun masih sulit dilakukan. Masih ada hambatan birokrasi. Beberapa rangkuman memang tercantum di website pemerintah lokal. Namun tidak terperinci atau tidak lengkap.

Sebagai bagian dari pemberdayaan perempuan dan untuk mewujudkan Banda Aceh sebagai kota ramah gender sebagaimana dinyatakan oleh Wakil Walikotanya, Illiza, Pemko Banda Aceh tengah menyusun rancangan qanun pembangunan kota ramah gender dan mendirikan *Bale Inong* sebagai pusat pelayanan terpadu pemberdayaan ibu dan anak. Selain upaya lain seperti menempatkan pegawai perempuan di SKPD yang memiliki kemampuan.⁹²

Kebijakan tersebut tampaknya juga lahir dari dorongan para aktivis dan kelompok-kelompok perempuan dengan pemerintah setempat untuk melahirkan kebijakan yang berkeadilan gender. Mengingat penerapan syariat Islam di Aceh juga telah melahirkan qanun-qanun yang lebih mengurus tampilan dan cara berbusana bagi perempuan di muka umum ketimbang melahirkan kebijakan yang mendorong dan memperkuat partisipasi perempuan dalam kebijakan publik.

Dari segi kebijakan anggaran pun bila dilihat dari APBK (tabel di atas) anggaran untuk Pemberdayaan Masyarakat merupakan anggaran terkecil setelah anggaran untuk perpustakaan. Dua anggaran ini masih kalah besar dibanding anggaran untuk Dinas Syariat Islam. Rutinitas agenda musrenbang yang dilakukan secara tahunan dan dilakukan secara maraton juga berdampak pada kejenuhan peserta musrenbang. Belum lagi belum tentu diakomodirnya usulan-usulan warga mulai dari tingkat desa/kelurahan melahirkan sikap apatisisme tidak saja di kalangan warga namun aparat di tingkat bawah.

⁹² Wawancara dengan Illiza Sa'aduddin Djamal, 25 Januari 2010.

Bab VII

Representasi Populer dalam Dinamika Penganggaran

Introduksi Kesimpulan

Bagian ini menjelaskan temuan-temuan penelitian di empat wilayah, yakni Kabupaten Serang, Kabupaten Poso, Kota Banda Aceh, dan Kota Balikpapan. Konteks wilayah sebagaimana telah disebutkan dalam bab sebelumnya memang berbeda, dan justru karena perbedaan inilah memperkaya varian temuan-temuan penelitian. Tim Peneliti berusaha merangkum dan menganalisis sejumlah temuan di tiap wilayah untuk kemudian diperbandingkan sekaligus ditarik generalisasi dalam bab ini.

Satu hal lain yang menjadi kerumitan tersendiri dalam upaya menghasilkan kesimpulan dalam studi ini adalah mengaitkan konsepsi representasi populer dalam dimensi penganggaran. Sebagai sebuah konsep, representasi tidak hanya diartikan sebagai kehadiran 'wakil' secara fisik. Representasi diandaikan sebagai terwujudnya kepentingan-kepentingan populer dalam setiap pengambilan keputusan. Namun justru representasi ini yang menjadi masalah serius dalam proses demokratisasi di Indonesia paska reformasi 1998 meski demokrasi sedang bergeliat dan tumbuh di negeri ini.⁹³

Menyangkut penganggaran, Tim Peneliti beranggapan bahwa saat ini terdapat kemajuan yang menarik dengan diintroduksinya

⁹³ Lihat AE. Priyono et al, *op cit* (2007), *Menjadikan Demokrasi Bermakna*, Jakarta, Demos

secara formal proses partisipasi langsung. Warga dapat terlibat dalam proses perencanaan pembangunan yang jika diperhatikan masih sulit dilepaskan secara total dari pengaruh birokrasi. Pelaksanaan musrenbang berjenjang dengan mengikuti struktur pemerintahan.

Temuan-temuan dalam studi dibagi ke dalam tiga kesimpulan utama yang pembagiannya didasarkan pada mekanisme penganggaran. *Pertama*, dalam proses perencanaan. Proses ini merupakan tahap pertama dalam alur penganggaran partisipatif. Keterlibatan warga dijamin secara formal dalam proses ini. Selain warga, dalam musrenbang tingkat desa yang merupakan titik permulaan mekanisme penganggaran di tingkat lokal, juga melibatkan kepala desa.

Dari empat wilayah studi terdapat kecenderungan yang sama bahwa ruang partisipasi dalam musrenbang tingkat desa dimanfaatkan oleh warga dengan mobilisasi dari aparat pemerintah desa. Tidak semua warga hadir atau terwakili dalam proses ini. Namun setidaknya yang menjadi nilai positif adalah keterlibatan warga dalam proses musyawarah. Pelaksanaan perencanaan pembangunan yang melekat dengan struktur pemerintahan tampaknya membuat warga di empat wilayah studi tereliminasi dari proses ketika menginjak tahap pembahasan penganggaran.

Pada bagian *kedua*, peneliti memaparkan dinamika pembahasan anggaran. Bagian ini mengulas pertarungan kekuasaan antara aktor utama penganggaran dalam penentuan maupun pemangkas anggaran. Dimensi politik penganggaran menjadi sentral dalam paparan di bagian ini. Tampak dengan jelas dalam tahap ini sesungguhnya posisi dan kekuatan politik

parlemen lebih menentukan. Bagi bupati/walikota yang memiliki dukungan politik lemah di DPRD relatif akan mendapatkan kesulitan dalam mengegokkan usulan yang dirancang secara teknokratis oleh eksekutif. Sementara kritisasi parlemen (lokal) terhadap pengajuan rancangan APBD sendiri tidak dapat digeneralisasi selalu merepresentasikan kepentingan warga atau konstituen.

Dengan kenyataan yang ada bahwa representasi adalah masalah utama dalam demokrasi di Indonesia, maka kepentingan-kepentingan yang diusung anggota-anggota DPRD sangat mungkin mengandung bias kepentingan. Sangat rumit memisahkan dengan tegas antara kepentingan publik dengan kepentingan sponsor atau bahkan kepentingan ekonomi-politik mereka.⁹⁴

Kesimpulan *ketiga* berisi tentang deskripsi temuan lima bidang prioritas penerima alokasi anggaran terbesar di empat wilayah studi. Dengan mengambil lima bidang, peneliti berhasil mendapatkan bidang mana saja itu. Pada bagian ini juga peneliti sekaligus berusaha menarik asumsi makna dari pola-pola yang ada bidang prioritas tersebut. Asumsi dalam studi di bagian ini bukan tanpa dasar. Argumentasi tim peneliti didasarkan atas data pendukung maupun hasil penggalian informasi dari para informan penelitian. Bagian ini seolah menjadi konfirmasi mengenai apakah representasi populer terwujud dalam penganggaran yang partisipatif.

⁹⁴ Kasus paling aktual dapat kita lihat di Kota Surabaya, di mana DPRD mengeluarkan hak angket 'pemberhentian' walikota karena mengeluarkan kebijakan mengenai kenaikan pajak reklame. Sejumlah anggota DPRD memiliki usaha reklame sehingga kebijakan walikota dianggap mengganggu kepentingan bisnis para anggota dewan tersebut. Lihat "DPRD Dinilai Over Acting", *Surya*, 18 Januari 2011,

(1) Eliminasi Partisipasi dalam Perencanaan Anggaran

Pelaksanaan musrenbang sebagai salah satu arena pertarungan kepentingan politik dan ekonomi baru di tingkat lokal yang lahir pada masa desentralisasi—meski ada pula pelaksanaan musrenbang tingkat nasional—membuat masyarakat bergairah mengikuti forum-forum ini. Dijaminnya musrenbang dalam aturan formal membuat banyak kalangan menyambutnya dengan optimis. Kehadiran musrenbang dinilai sebagai indikator kunci bagi efektivitas berlangsungnya *participatory budgeting* di tingkat lokal⁹⁵ dengan mengakomodasi pendekatan yang tidak hanya *top-down*, seperti model pembangunan di masa lalu.

Proses musrenbang mengakui lima model pendekatan.⁹⁶ Selain pendekatan *top-down*, proses musrenbang juga mengakomodasi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, dan *bottom-up*. Kelima pendekatan ini dijamin secara netral. Dalam UU No. 25 tahun 2004 tak ada ketentuan yang menegaskan bahwa satu pendekatan menegaskan pendekatan lainnya. Pendekatan teknokratisme harus dikedepankan ketimbang pendekatan partisipatif atau pendekatan *top-down* ditempatkan di level lebih tinggi dibanding pendekatan *bottom-up*, misalnya. Intinya, dalam ketentuan, semua pendekatan memiliki derajat yang sama. Namun mengingat pelaksanaan musrenbang mengacu pada struktur pemerintahan maka dapat dimengerti bila pada akhirnya partisipasi publik tereliminasi sejak tingkat

⁹⁵ Lihat "Musrenbang as a Key Driver in Effective Participatory Budgeting" dalam *Good Governance Brief* Vol.1 tahun 2007 yang dikeluarkan LGSP-USAID. Brief paper dapat diunduh di http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf

⁹⁶ Lihat bagian Penjelasan Umum UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

perencanaan. Sementara yang mendominasi kemudian adalah Bappeda, lembaga penting dalam hal perencanaan pembangunan, bagian dari lembaga eksekutif.

Harapan terbesar bahwa musrenbang menjadi ruang terbuka adalah diakuinya pendekatan partisipatif di awal prosesnya. Hal ini seturut dengan adanya euforia desentralisasi politik yang membuat formalisasi musrenbang seolah menjadi arena yang sangat diharapkan di tingkat lokal. Publik, di luar elemen kekuasaan formal, dapat berperan dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi langsung warga dilandasi oleh harapan untuk dapat ikut menentukan prioritas anggaran.⁹⁷ Mengingat warga sendirilah yang selama ini mengerti akan kekurangan maupun kebutuhan sarana maupun prasarana bagi mereka.

Terdapat kecenderungan yang sama di empat wilayah penelitian bahwa pelaksanaan musrenbang di tingkat desa cenderung partisipatif. Musrenbang dihadiri oleh warga dengan mobilisasi dari aparat pemerintah desa. Para warga diundang secara formal meski bagi pihak yang memiliki pandangan yang tak sejalan dengan kepentingan aparat, jarang dilibatkan. Peserta musrenbang datang dari jajaran ketua RT maupun RW dan diikuti oleh beberapa tokoh masyarakat setempat. Para hadirin biasanya mengajukan usulan program di daerah masing-masing. Usulan kemudian disusun dan diserahkan kepada para penanggungjawab musrenbang di level kecamatan. Kedudukan aparat desa dalam proses ini menjadi ganda. Kepala desa secara struktural di bawah kekuasaan eksekutif, menjadi kepanjangan

⁹⁷ Joe Hernandez, "Anggaran Pro-Kaum Miskin; Konsep dan Praktik" dalam buku *Anggaran Pro-Kaum Miskin*, (Jakarta: LP3ES dan Prakarsa, 2009) hal. 13.

tangan atasan, namun di sisi lain mewakili kepentingan warga. Posisi tersebut menimbulkan ambiguitas tersendiri meski tampaknya tidak menghambat peran kepala desa dalam mengorganisasi warga untuk mengikuti musrenbang tingkat desa.

Mekanisme penentuan usulan di tingkat desa yang lebih sistematis dapat dijumpai di wilayah yang pemimpin desanya pernah mendapatkan pendidikan politik dari kalangan LSM, seperti di Kabupaten Poso dan Banda Aceh. Kepala-kepala desa dan *keuchik* (Aceh) di dua wilayah bekas konflik ini tampak memiliki kapasitas yang lebih baik dibanding kepala desa di dua wilayah lainnya.⁹⁸ Mereka mampu merumuskan secara sistematis usulan-usulan dari warga yang umumnya bersifat spontan. Di Kabupaten Poso, kepala-kepala desa yang sebelumnya mendapatkan pendidikan politik dari LSM terlihat lebih menonjol dalam membantu warga menyusun usulan pembangunan dengan mendasarkan skala prioritas, seperti karena ketermendesakan usulan dan cakupan penerima manfaat.⁹⁹ Sementara di Banda Aceh tampak telah ada upaya yang cukup serius untuk mendorong pengarus-utamaan usulan berbasis gender di tingkat *gampong*.¹⁰⁰

Yang agak merisaukan ketika para kepala desa terkesan apatis terhadap musrenbang. Apatisisme tersebut disebabkan kurangnya

⁹⁸ Hal ini disebabkan karena daerah konflik biasanya lebih membuka diri terhadap intervensi LSM atau kekuatan asing lain yang beroperasi di wilayah setempat dengan misi awal *post-recovery* konflik. Lembaga-lembaga yang bergerak pada pemberdayaan korban kemudian memanfaatkan suasana *recovery* tersebut guna mengadakan pelatihan-pelatihan kepemimpinan politik guna merebut ruang di tingkat lokal setempat.

⁹⁹ Wawancara dengan Kades Asparat, Poso.

¹⁰⁰ Wawancara dan observasi Banda Aceh.

'koneksi' baik dengan aktivis LSM, dengan para birokrat di pemerintahan daerah, atau faktor lain, seperti dominannya elit politik lokal yang membuat wilayah mereka jarang mendapat kue alokasi anggaran. Hal ini terjadi di desa-desa yang berada di luar radar kekuasaan tokoh jawara Chasan Sochib di Kabupaten Serang, seperti di wilayah Tanara yang sangat miskin. Kepala desa yang seperti ini hanya akan melaksanakan musrenbang tak lebih dari sekadar seremonial tahunan tanpa memiliki upaya alternatif dalam mendorong agenda-agenda pembangunan bagi daerahnya. Sehingga usulan dalam perencanaan di tingkat desa yang dibuat hampir tidak mengalami perubahan dari tahun ke tahun.

Tampak ada korelasi yang kuat antara kepemimpinan eksekutif yang inovatif dengan efisiensi jalannya pemerintahan di tingkat lokal. Proses pemerintahan dibuat seoptimal mungkin demi menghadirkan pelayanan yang transparan bagi warga. Demikian pula pelayanan pemerintah daerah bagi kalangan swasta yang diharapkan sebagai motor penggerak utama perekonomian lokal. Model-model kepemimpinan ini berlangsung di Kota Balikpapan. Dengan sejumlah prestasi dan impiannya menjadi kota industri dan jasa terbesar di Kalimantan Timur, walikota Balikpapan mendorong pelaksanaan perencanaan pembangunan di kotanya dengan mengintegrasikan kemajuan teknologi informasi. Setiap usulan perencanaan dari pelbagai kelurahan dimasukkan ke dalam sistem informasi yang memungkinkan adanya pengecekan status usulan.

Usulan program-program pembangunan dari tingkat desa tak mengalami perubahan dalam proses musrenbang kecamatan.

Camat hanya bertugas seperti kurir yang mengantar kumpulan usulan musrenbang tingkat desa untuk diserahkan kepada Bappeda. Instansi yang terakhir ini memiliki posisi yang sangat strategis dalam alur musrenbang. Bappeda bertanggung jawab sebagai pelaksana musrenbang tingkat kabupaten yang kelak menjadi draf usulan Rancangan APBD dari pihak eksekutif. Bappeda ini pada umumnya dipimpin oleh orang yang sangat loyal pada bupati atau walikota karena kedudukannya yang strategis tersebut. Dengan orang terdekat yang menduduki jabatan strategis tersebut membuat bupati atau walikota berpeluang lebih mudah untuk mendesak agenda-agenda kepentingan ekonomi-politiknya dengan mengatasnamakan usulan eksekutif.

Musrenbang tingkat kabupaten menjadi titik pertemuan usulan dari tingkat desa dengan usulan dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Selain dihadiri oleh perwakilan camat selaku pembawa usulan dari tingkat desa, musrenbang kabupaten juga diikuti perwakilan dari kalangan pengusaha, kelompok perempuan, dan juga SKPD. Dibanding peserta musrenbang lain, SKPD jelas memiliki modal kekuasaan yang lebih—dalam hal jaringan informasi penganggaran maupun sebagai bagian dari birokrasi pemerintahan. Pada pertemuan musrenbang kabupaten inilah terjadi pertemuan dua arus pendekatan yang sesungguhnya tak seimbang. Usulan dari tingkat desa (yang dibawa oleh para camat) mewakili pendekatan partisipatif, sementara usulan SKPD menggunakan pendekatan teknokratis.

Pendekatan teknokratis inilah yang dominan digunakan dalam perumusan rancangan anggaran dari eksekutif. Hal tersebut

dibuktikan dengan sedikitnya usulan dari tingkat desa yang diterima sebagai usulan dalam RAPBD. Mayoritas usulan eksekutif merupakan usulan yang datang dari SKPD yang diajukan oleh para teknokrat itu. Data dari Kabupaten Serang menunjukkan hal ini. Menurut data Bappeda Kabupaten Serang, usulan dari desa hanya Rp154 milyar sedang usulan dari SKPD mencapai Rp670 milyar.¹⁰¹ Dan gejala ini hampir terjadi di semua daerah dengan melihat rendahnya realisasi usulan dari tingkat desa dalam alokasi anggaran. Bahkan realisasi usulan dari tingkat desa sebanyak 10 persen masuk ke dalam RKPD sudah dianggap sangat bagus.¹⁰²

Catatan lain menunjukkan pula bahwa musrenbang tingkat kabupaten merupakan pertemuan dua jenis usulan. Usulan dari desa cenderung bersifat pembangunan fisik, seperti perbaikan jalan, pembangunan gedung sekolah, pengaspalan jalan, pembangunan kantor kepala desa, sarana irigasi, dan sebagainya. Usulan-usulan tersebut sangat sederhana dan sangat bermanfaat langsung bagi kehidupan mereka sehari-hari. Lain halnya usulan dari SKPD yang lebih banyak nonfisik, seperti honorarium, belanja pegawai, perjalanan dinas. Hal ini menunjukkan bahwa belanja aparatur bukan menjadi prioritas yang diinginkan warga. Belanja aparat dianggap hanya memberi manfaat segelintir orang yang duduk nyaman di birokrasi-birokrasi pemerintahan. Tidak berdampak langsung bagi kehidupan warga kebanyakan.

Partisipasi sebagaimana melekat sebagai pendekatan yang diadopsi dalam musrenbang, pada akhirnya hanya berhenti sebatas proses perencanaan di tingkat kecamatan saja. Di tingkat

¹⁰¹ Presentasi Kepala Bappeda Kabupaten Serang dalam musrenbang tingkat kabupaten pada 13 April 2010.

¹⁰² Wawancara dengan Nahrowi, Kades Ciruas, Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang.

kabupaten tidak mengenal lagi partisipasi warga karena dalam proses ini sudah tergantikan dengan pendekatan teknokratik. Ketentuan formal menyebut pendekatan ini sebagai metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga negara atau satuan kerja yang secara fungsional.¹⁰³ Pendekatan ini menekankan pada fungsi instansi-instansi pemerintahan daerah yang spesifik.

Dominannya pendekatan teknokratik dibanding dengan partisipatif merupakan konsekuensi dari model *participatory budgeting* yang melekat pada struktur pemerintahan. Dalam kasus musrenbang di Indonesia, partisipasi warga memang dimungkinkan karena telah dijamin secara formal, namun birokrasi dengan jejaring kekuasaan yang dimiliki tampak kemudian mengeliminasi. Lain halnya dengan model Porto Alegre, tempat kelahiran penganggaran partisipatif, yang dilakukan terpisah dari struktur pemerintahan dengan membentuk satu mekanisme khusus yang melibatkan delegasi atau perwakilan warga berbasis sektoral maupun distrik. Delegasi ini kemudian menunjuk perwakilan warga secara langsung untuk duduk dalam Dewan Anggaran Partisipatif yang bertugas merumuskan kriteria umum pengalokasian anggaran dan mengawasi pelaksanaan kebijakan anggaran.¹⁰⁴

Demokrasi secara langsung seperti yang diidam-idamkan dengan partisipasi yang dijamin secara formal tampaknya sulit terjadi karena dalam prosesnya tak lagi terakomodasi. Terlebih selama ini partisipasi yang dilakukan oleh warga tidak didukung oleh partai politik, meski sebenarnya partai-partai tersebut

¹⁰³ Lihat Penjelasan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁰⁴ lain Bruce (ed), *Op cit*, hal. 51-63

memiliki cabang-cabang hingga tingkat pelosok desa. Partai dalam hajatan proses musrenbang tidak pernah terlibat. Hanya di Kabupaten Serang para pengurus ranting partai politik sesungguhnya diundang, namun pengurus tidak pernah menghadirinya.¹⁰⁵

Sementara para wakil partai yang duduk di parlemen lokal pun tidak memiliki daftar pelbagai macam usulan musrenbang dari desa. Para anggota Dewan hanya membahas rancangan APBD yang disodorkan Bupati atau pihak eksekutif. Padahal sejatinya mereka bisa menggunakan kompilasi usulan musrenbang sebagai bahan tandingan ketika membahas masalah anggaran.

Absennya partai politik dalam musrenbang terutama dalam tahap perencanaan mengesankan bahwa proses musrenbang sebagai monopoli kerja-kerja eksekutif pemerintahan. Karena partai politik harus menjaga jarak dengan pemerintah maka ia tidak dapat terlibat atau mengintervensi hajatan musrenbang ini. Para fungsionaris partai politik terutama di tingkat ranting tampak belum memiliki pandangan bahwa musrenbang sebagai arena untuk melakukan menyerap aspirasi kepentingan warga. Anggota DPRD masih menekankan jika mekanisme penjangkaran aspirasi hanya pada masa reses.

Tak cuma kalangan partai politik yang gagal dalam mengawal proses partisipasi warga pada musrenbang. Kebanyakan kelompok masyarakat sipil maupun gerakan sosial di tingkat lokal kurang mampu mempengaruhi peta alokasi anggaran karena minimnya kapasitas maupun kekuasaan formal dalam mengawal usulan warga. Masyarakat sipil dan kalangan gerakan di tingkat

¹⁰⁵ Wawancara Camat Ciruas, Kabupaten Serang.

lokal masih marjinal secara politik dan tak dapat terlibat dalam tahapan pembahasan di DPRD. Para aktivis tersebut pun gagal membangun *intermediary block* yang dapat menjadi kekuatan alternatif dalam proses ini. Mereka hanya berperan sebagai kelompok penekan dan kadang hanya terlibat dalam 'kontak-kontak' taktis dengan satu-dua anggota DPRD ketika membantu warga menyampaikan usulan. Mereka melakukan mekanisme 'jalan pintas' dan mengidentifikasi perannya sebagai kelompok penekan yang melakukan kerja-kerja pemberdayaan dengan sesekali bersinggungan dengan kerja politik.

Hampir semua wilayah mengalami masalah representasi pada alur akhir proses penganggaran. Di masa pembahasan anggaran hanya melibatkan eksekutif dan legislatif. Partisipasi sudah tidak berlaku sejak di tingkat musrenbang kabupaten, sementara perwakilan politik di lembaga legislatif juga tak menunjukkan keberpihakan terhadap isu-isu mendasar menyangkut kehidupan warga. Tesis ini seolah membantah argumen yang diajukan kalangan neoinstitusionalis yang mengatakan bahwa pembukaan ruang partisipasi warga akan secara otomatis berpengaruh pada meningkatnya keterbukaan politik dan sosial.¹⁰⁶ Pengandaian linier ini tentu saja tidak terjadi untuk konteks musrenbang karena sumber kekuasaan yang berbeda antara para teknokrat maupun warga yang tak terwakili itu.

¹⁰⁶ Tesis ini dikemukakan oleh pemikir seperti Peter P. Houtzager dalam kasus Sao Paolo, Brazil. Lihat "*Who Participates? Civil Society and the new democratic politics in Sao Paolo, Brazil*" working series terbitan Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Inggris, 2003, hal. 4.

(2) Potensi Dinamika Penganggaran dalam Konflik Antar Aktor

Menurut aturan formal, DPRD dan Bupati atau Walikota, adalah pihak yang mengesahkan rancangan APBD secara bersama. Kedua pihak inilah aktor utama pembahasan anggaran. Jika tidak disetujui oleh salah satu pihak, maka rancangan tidak dapat disahkan.¹⁰⁷ Proses ini sudah mengeksklusi partisipasi warga secara formal. Hanya kedua pihak saja yang terlibat. Dalam studi ini menunjukkan bahwa di daerah-daerah yang kedudukan bupati atau walikotanya mendapat dukungan kuat dari DPRD, maka pembahasan rancangan alokasi APBD relatif tak 'bermasalah'. DPRD cenderung menempatkan perannya sebagai lembaga pengesah rancangan APBD yang disodorkan pihak eksekutif. Sementara semua rancangan dihasilkan melalui mekanisme teknokrasi dari pihak eksekutif.

Lain halnya apabila kepala daerah memiliki dukungan partai politik yang minoritas di DPRD. Studi menunjukkan bahwa kepala daerah yang memiliki pengaruh lemah di parlemen (lokal) ternyata lebih potensial menghasilkan dinamika dalam proses penganggaran. Dalam hal ini keberpihakan masing-masing pihak menjadi sangat relatif. Satu-satunya yang barangkali dapat dijadikan alat ukur keberpihakan dalam proses penganggaran tak lain adalah penetapan alokasi anggaran. Dinamika yang terjadi antara eksekutif dengan legislatif umumnya bermuara pada ketidaksetujuan salah satu pihak terhadap rancangan peta alokasi anggaran. Khusus mengenai bab alokasi anggaran akan dibahas pada bagian lain dalam laporan ini.

¹⁰⁷ Pasal 344 ayat (1) UU No.27 tahun 2009 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam dinamika penganggaran, salah satu pihak menilai alokasi APBD cenderung menguntungkan pihak lain dengan memberikan alokasi yang tidak rasional dan patut dipertanyakan. Pihak yang dituding tersebut ditengarai memiliki motif ekonomi-politik tertentu atas rancangan yang diajukan. Sumber dinamika penganggaran seperti ini cenderung justru berasal dari masalah di luar penganggaran. Intinya, dinamika terjadi sebagai dampak dari pertarungan kekuasaan yang sesungguhnya terjadi pada arena yang lain.

Berikut adalah data peta dukungan bupati atau walikota dari DPRD di empat daerah penelitian. Dukungan ini dihitung berdasarkan atas dukungan pada saat pilkada berlangsung. Kabupaten Serang dan Kabupaten Poso menggelar pilkada pada tahun yang sama: tahun 2005. Sementara untuk Kota Balikpapan dan Kota Banda Aceh, dukungan dari DPRD dihitung sejak Pemilu 2009.¹⁰⁸

Peta Dukungan Bupati atau Walikota di DPRD

No	Nama	Partai Pendukung	Prosentase Kursi
1	Taufik Nuriman/Andi Sudjadi (Kabupaten Serang)	PKS dan Partai Demokrat (2005-2010)	16%
2	Piet Inkiriwang/Abdul Muthalib (Kabupaten Poso)	Partai Demokrat dan Partai Golkar (2007-2010)	24%
3	Imdaad Hamid/Rizal Effendi (Kota Balikpapan)	PDI Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Patriot Pancasila, PDS (2009)	37%
4	Mawardy Nurdin/Illiza Sa'uddin Djamal (Kota Banda Aceh)	Partai Demokrat, Partai Aceh, Partai Persatuan Pembangunan (2009)	50%

Data hasil olah peneliti Demos

¹⁰⁸ Perbedaan ini berkait pula dengan ketersediaan APBD wilayah masing-masing yang berbeda. Untuk Kabupaten Poso dan Serang data yang ada adalah APBD tahun 2007-2008, sedang untuk Kota Balikpapan dan Banda Aceh tahun 2010.

Perbedaan afiliasi politik bupati atau walikota dengan mayoritas suara di parlemen menjadikan dinamika dalam pembahasan seolah tampak hanya masalah protes terhadap politik alokasi. Konflik semacam ini lantas menjadikan anggaran sebagai medan konflik yang terbuka.

Di Kabupaten Poso, dinamika terjadi pada 2007 di saat Bupati Piet Inkiriwang meloncat 'perahu politik', dari Partai Damai Sejahtera (PDS)—partai dengan suara terbanyak di DPRD, juga partai yang digunakan Inkiriwang saat memenangi Pilkada tahun 2005—ke Partai Demokrat. Partai terakhir ini hanya menempatkan satu orang wakilnya di DPRD. Konflik politik meruncing tajam selama beberapa bulan ini berimbas pada proses pembahasan anggaran.¹⁰⁹ Dalam konflik ini, pihak DPRD mengklaim berhasil melakukan rasionalisasi anggaran sebesar 15 % yang sebagian besar merupakan pengurangan belanja aparatur seperti perjalanan dinas luar daerah, belanja kendaraan dinas yang berlebihan, belanja alat-alat studio yang berulang-ulang tiap tahun, dan honorarium pegawai negeri sipil.¹¹⁰

Dalam contoh lain, dinamika penganggaran terjadi pula di Kabupaten Serang. Sang Bupati berbeda latar belakang sosialnya dengan kelompok informal dominan yang juga memiliki pengaruh kuat lewat partai politik yang memperoleh kursi terbanyak di DPRD.¹¹¹ Kelompok informal dominan tersebut

¹⁰⁹ Dalam konflik ini pihak DPRD menjalin 'koneksi' dengan kalangan camat dengan membuat 'Forum Jaring Asmara' guna memperkuat upayanya dalam mengkritisi rancangan APBD dari pihak eksekutif. sebagai respon, Bupati Piet Inkiriwang kemudian mengeluarkan Surat Edaran Bupati Poso No: 180/330/Hukum tertanggal 12 Juni 2007 yang melarang semua SKPD mendatangi undangan rapat dengan DPRD.

¹¹⁰ Wawancara dengan Azmir Podungge, salah satu anggota DPRD Kabupaten Poso dari PAN.

¹¹¹ Pada pilkada 2005 kandidat dari Partai Golkar kalah oleh pasangan Taufik Nuriman-Andy Sudjadi. Taufik merupakan bekas perwira Kopassus yang lama bertugas di Serang. Pasangan ini disokong oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Demokrat (PD) sehingga menampakkan adanya pertarungan antara kelompok jawara-Golkar dengan Islam-tentara (Andi Rahman Alamsyah: 2010). Pasangan Taufik Nuriman-Andy Sudjadi ini hanya didukung oleh tujuh kursi atau sekitar 15 persen dibanding Golkar yang tampil sebagai partai dengan jumlah wakil terbanyak, 13 anggota.

menggunakan partai politik layaknya organisasi yang menampakkan wajah ganda: sebagai pelindung kepentingan ekonomi-politik sekaligus sebagai manifestasi kekuasaan formal kelompok tersebut.

Kelompok sosial informal yang dominan yang dimaksud adalah jawara, dan partai politik yang dimanfaatkan sebagai sarannya adalah Partai Golkar. Selama bertahun-tahun, partai berlabel beringin ini mendominasi politik di Serang dan dikendalikan oleh tokoh jawara paling berkuasa se-Provinsi Banten, Chasan Sochib.¹¹² Kelompok jawara-Golkar ini dituding sering memanfaatkan anggaran untuk kepentingan akumulasi kapital ekonomi tokoh jawara berpengaruh. Bupati Taufik Nuriman dengan legitimasinya yang kuat dengan keterpilihannya lewat pilkada sempat melawan dominasi mereka.¹¹³ Sebagai contoh adalah penolakan Bupati untuk membayar perbaikan jalan Pasar Induk Rau yang dikerjakan sepihak oleh PT Sinar Ciomas Raya Contractor milik Chasan Sochib, dan kompensasi atas keterlambatan proyek pembangunan kompleks pemerintahan Kabupaten Serang.

Dinamika penganggaran juga mulai berlangsung di Kota Balikpapan. Walikota Balikpapan, Imdaad Hamid, merupakan pemimpin pemerintahan lokal yang dinilai sangat populis di mata warga. Berbagai prestasi berhasil diraih kota ini semasa

¹¹² Chasan Sochib merupakan tokoh jawara yang paling luas pengaruh politik. Beberapa anak, menantu, dan kerabatnya yang lain menduduki jabatan strategis di seantero Provinsi Banten, termasuk anak perempuannya, Ratu Atut Chosiyah, yang saat ini menduduki gubernur Banten.

¹¹³ Pernyataan terkenal ditunjukkan Taufik Nuriman ketika berhadapan dengan kelompok Chasan Sochib adalah "*dia punya jawara, saya punya pasukan.*" Ungkapan ini sempat populer di masyarakat Serang yang menunjukkan kemarahan terhadap keberadaan jawara yang dinilai mengganggu ketentraman warga.

kepemimpinannya. Dia juga mendorong sejumlah inovasi yang menuai banyak penghargaan di tingkat nasional.

Di tingkat lokal, walikota Imdaad Hamid dan wakil walikota Rizal Effendi memperoleh dukungan relatif kurang signifikan karena kurang dari 50 % suara DPRD hasil Pemilu 2009. Pasangan ini mendapat dukungan dari PDI Perjuangan, Partai Demokrat, Partai Patriot Pancasila, dan Partai Demokrasi Sejahtera. Jika ditotal mengantongi 17 kursi dari 45 kursi DPRD Kota Balikpapan. Kursi mayoritas diduduki oleh Partai Golkar dengan 9 kursi atau sekira 20 % suara DPRD dan berhasil mendudukkan kadernya sebagai ketua Dewan. Partai Golkar merupakan oposan bagi pemerintahan Imdaad Hamid. Dengan posisinya sebagai mayoritas di DPRD dan berada di luar lingkaran kekuasaan pendukung walikota, membuat anggota DPRD dari Partai Golkar kerap melakukan intervensi terhadap anggaran di luar pembahasan. Perilaku politisi Golkar memunculkan dinamika dalam pembahasan anggaran yang sebelumnya jarang terjadi.¹¹⁴

Dalam kasus Bupati Serang, Bupati Poso, dan Walikota Balikpapan terjadi situasi dimana mereka memiliki dukungan partai politik yang kurang signifikan di DPRD. Dukungan parlemen kurang dari separuh jumlah kursi yang ada. Dengan komposisi dukungan politik yang lemah, seperti sudah disinggung di awal, lebih besar kemungkinan untuk terjadi dinamika atau ketegangan dalam proses pembahasan anggaran. Meski demikian, seperti pada kasus Walikota Balikpapan yang dianggap responsif maupun penolakan ganti rugi pembayaran jalan Pasar Rau di Kabupaten Serang, menampakkan bahwa dinamika penganggaran tak selalu

¹¹⁴ Wawancara dengan Jufriansyah, aktivis STABIL Balikpapan.

ditentukan oleh suara mayoritas di DPRD. Keterpilihan kedua pemimpin lokal ini melalui pilkada telah memberikan kontribusi bagi legitimasi kedudukannya di hadapan DPRD.

Dengan dinamika atau ketegangan yang terjadi antara Bupati/Walikota dengan DPRD, menyisakan celah untuk menjadikan anggaran sebagai instrumen untuk melakukan redistribusi sumberdaya. Dari cengkeraman elit lokal, alokasi anggaran dapat dialihkan kepada kepentingan warga meski tidak dapat terjadi secara radikal. Untuk kasus Kabupaten Poso, yang berperan dalam redistribusi anggaran adalah DPRD, sedang di Kabupaten Serang adalah Bupati.

Kasus Balikpapan agak berbeda mengingat dinamika dalam penganggaran terjadi tidak merepresentasikan kepentingan warga, namun pada kepentingan ekonomi-politik salah satu partai yang dominan di DPRD. Kasus Balikpapan, seperti sudah disinggung di muka, dalam dinamika antar aktor anggaran ini mengingatkan kita bahwa keberpihakan kepada publik kadang menjadi sangat relatif.

Sementara itu bagi eksekutif yang mendapat dukungan dari mayoritas suara di parlemen lokal, kecil kemungkinan akan menghasilkan dinamika dalam proses penganggaran. DPRD nyaris sebagai berperan sebagai lembaga pengabsah anggaran yang diajukan eksekutif, tanpa ada kritisasi terhadap usulan. Demikian seperti yang terjadi di Kota Banda Aceh.

(3) Populisme Semu, Birokrasi, dan Rente; Cermin Politik Alokasi Anggaran

Alokasi anggaran menjadi salah satu bukti penting untuk melihat bagaimana politik anggaran dijalankan. Melalui

pendistribusian alokasi dapat diketahui bahwa bidang yang menerima alokasi terbesar itulah menunjukkan arah kebijakan anggaran. Penelitian ini menunjukkan bahwa alokasi anggaran masih diprioritaskan bagi kepentingan elit. Sangat sedikit alokasi yang diperuntukkan bagi sektor-sektor yang melayani kebutuhan dasar warga.

Penilaian terhadap alokasi APBD dalam penelitian ini didasarkan atas sejumlah pertimbangan. *Pertama*, bahwa warga hanya terlibat sampai proses perencanaan tingkat desa. Di tingkat atasnya, tidak lagi berpartisipasi karena telah tereksklusi dari arena. Dengan demikian kedudukan warga lebih sebagai pihak pengusul ketimbang pihak yang terlibat dalam forum *participatory budgeting*. Ini problematika partisipasi yang paling mendasar dalam arena musrenbang.

Kedua, adanya kecenderungan kuat gagalnya peran LSM atau para aktivis dalam membangun *intermediary block* karena masih marjinal secara politik. Sementara partai politik telah gagal mengawal kepentingan publik untuk didesakkan menjadi agenda bersama dalam proses ini. Meski selama ini kalangan aktivis yang bergerak dalam isu anggaran memiliki kekuatan penekan namun studi di empat wilayah ini menunjukkan gerakan mereka tak mampu mempengaruhi peta anggaran secara signifikan.

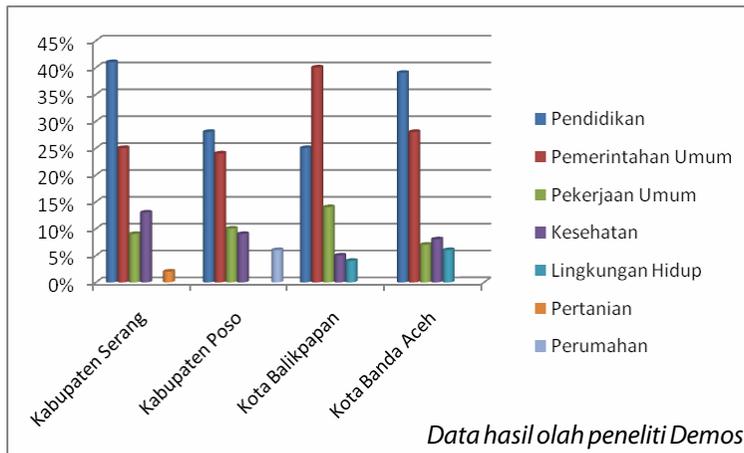
Sehingga pada akhirnya tibalah kita pada situasi yang *ketiga*, bahwa penentuan alokasi anggaran sesungguhnya hanya dilakukan oleh dua aktor: eksekutif dan legislatif. Kedua pihak inilah yang menentukan arah kebijakan anggaran. Proses negosiasi dalam penganggaran tidak lagi melibatkan warga sebagai aktor maka tak mengherankan bila kecenderungan yang

terjadi dalam penentuan anggaran adalah politik transaksional antar elit.

Dengan berdasar pertimbangan temuan-temuan tersebut, hasil *tracking* empat bidang prioritas yang memperoleh anggaran terbesar di empat daerah penelitian adalah Pendidikan, Pemerintahan Umum, Kesehatan, Pekerjaan Umum. Sedang bidang Lingkungan Hidup, Perumahan atau Pertanian menempati urutan kelima. Selengkapnya lihat tabel di bawah:

Lima Bidang Penerima Prioritas Alokasi APBD¹¹⁵

Urutan Prioritas	Nama Daerah							
	Serang	%	Poso	%	Balikpapan	%	Banda Aceh	%
1	Pendidikan	41	Pendidikan	28	Pemerintahan Umum	40	Pendidikan	39
2	Pemerintahan Umum	25	Pemerintahan Umum	24	Pendidikan	25	Pemerintahan Umum	28
3	Kesehatan	13	Pekerjaan Umum	10	Pekerjaan Umum	14	Kesehatan	8
4	Pekerjaan Umum	9	Kesehatan	9	Kesehatan	5	Pekerjaan Umum	7
5	Pertanian	2	Perumahan	6	Lingkungan Hidup	4	Lingkungan Hidup	6



¹¹⁵ Untuk Kabupaten Poso dan Serang data yang digunakan adalah APBD tahun 2007-2008, sedang untuk Kota Balikpapan dan Banda Aceh tahun 2010.

Terdapat hasil yang hampir sama di empat wilayah studi yakni secara bidang, alokasi APBD bagi sektor Pendidikan, menjadi prioritas utama. Di Kabupaten Serang, Kabupaten Poso, dan Kota Banda Aceh, bidang ini menempati urutan pertama penerima anggaran terbesar. Bahkan di Kabupaten Serang dan Kota Banda Aceh, alokasi Pendidikan mencapai sekitar 40 % dari total APBD. Tingginya anggaran bagi bidang ini sepertinya tak terlepas dari amanat Konsitusi yang menetapkan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 % dari APBN maupun APBD. Hal ini kemudian diturunkan dalam UU No. 20 tahun 2004 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebelum ada ketentuan formal tersebut anggaran untuk bidang Pendidikan jarang menempati prioritas penerima alokasi.

Sebagai bahan perbandingan saja, dalam APBN tahun 2002-2007 atau sebelum UU Sisdiknas resmi berlaku, prioritas anggaran terbesar dialokasikan kepada gaji pegawai dan pemerintahan, disusul alokasi untuk bidang infrastruktur, kesehatan, dan pertanian.¹¹⁶ Hal ini menunjukkan bahwa alokasi tinggi bagi sektor Pendidikan ini lebih disebabkan kepatuhan terhadap sumber hukum. Dan yang perlu menjadi catatan adalah besarnya alokasi tersebut ternyata termasuk komponen gaji bagi penyelenggara pendidikan.¹¹⁷

Bidang Pemerintahan Umum menempati peringkat kedua terbesar penerima APBD setelah Pendidikan. Anggaran di bidang Pemerintahan Umum didominasi oleh pengeluaran bagi belanja

¹¹⁶ Nandang Suherman *et al*, *Inovasi Demokratisasi Penganggaran Daerah*, (Jakarta: Fitra, tanpa tahun) hal. 6-7.

¹¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012/PUU-III/2005 tentang Keputusan UU APBN 2005.

aparatur. Proporsi belanja publik jauh lebih sedikit. Pengeluaran bidang ini tersebar untuk pos-pos pengeluaran seperti gaji DPRD, Bupati atau Walikota dan pasangannya, Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, gaji pegawai, hingga operasional kantor kecamatan.

Bahkan di Kota Balikpapan, anggaran untuk Pemerintahan Umum lebih besar dibanding untuk Pendidikan. Penelitian ini bahkan menemukan 75% anggaran bidang ini diperuntukkan bagi Sekretariat Daerah. Jumlah ini setara dengan 29% total APBD, jauh lebih besar bila dibanding anggaran untuk bidang Tenaga Kerja yang hanya mendapat 0,67%.

Prioritas ketiga dan keempat ditempati oleh bidang Kesehatan dan Pekerjaan Umum. Kota Balikpapan mengalokasikan anggaran Pekerjaan Umum paling tinggi dengan 14%, disusul Kabupaten Poso dengan 10%. Tingginya alokasi bagi bidang Pekerjaan Umum pada APBD Kota Balikpapan tampaknya terkait pula dengan tingginya anggaran untuk Pemerintahan Umum sebagai upaya elit lokal untuk menjadikan Balikpapan sebagai kota industri, jasa, perdagangan, dan pariwisata, sejalan dengan visi yang diusung walikotanya.

Dengan mimpi kota yang sedang mengalami transformasi ke arah industrialisasi seperti Balikpapan, peran birokrasi menjadi penting tak cuma sebagai pelayan warga namun juga menjadi *counterparts* bagi kalangan swasta. Maka tak heran apabila alokasi bagi bidang Pekerjaan Umum juga tinggi mengingat pada sektor inilah serapan belanja publik yang paling besar di antara bidang-bidang lainnya. Dalam realisasi anggaran, bidang Pekerjaan Umum diprioritaskan untuk mendorong perbaikan,

pembangunan pelbagai sarana infrastruktur publik. Infrastruktur yang baik mendorong laju perekonomian lokal yang secara tidak langsung akan mendorong swasta berperan lebih dominan selaku instrumen penggeraknya.

Bidang Kesehatan tampaknya tidak dapat seperti bidang Pendidikan yang memperoleh jaminan alokasi minimal dalam penganggaran. Belum ada ketentuan formal yang mengaturnya. Itu sebabnya alokasi untuk Kesehatan menjadi sangat variatif. Hal ini ditunjukkan dengan prosentase alokasi yang jauh lebih rendah ketimbang alokasi untuk Pendidikan, Pemerintahan Umum, bahkan untuk Pekerjaan Umum. Alokasi APBD untuk bidang Kesehatan di empat wilayah studi hanya berkisar antara 5% (Balikpapan), 8% (Banda Aceh), 9% (Poso) hingga 13% (Serang).

Lantas apa makna pola alokasi anggaran dari data di atas?

Pada bagian ini, studi berupaya menarik pola atau kecenderungan politik alokasi APBD. Alokasi bagi bidang-bidang seperti pendidikan maupun kesehatan dapat diartikan sebagai salah satu wujud minimal dari tanggung jawab negara terhadap hak asasi manusia. Karena dengan alokasi tersebut menunjukkan tingkat keberpihakan para penyelenggara negara pada pemenuhan kebutuhan dasar warga. Singkatnya, anggaran menjadi salah satu instrumen untuk mengukur tingkat pemenuhan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia.

Berkaca pada pertimbangan-pertimbangan di atas, awalnya kita harus mengapresiasi karena bidang Pendidikan menduduki prioritas teratas dalam alokasi APBD meski dibayangi prioritas untuk bidang Pemerintahan Umum. Ada secercah harapan dengan alokasi yang besar bidang Pendidikan maka akan

berpengaruh mendasar bagi upaya pemerintah dalam menjamin hak atas pendidikan warga. Terlebih di Kabupaten Serang dan Kabupaten Poso yang memiliki indeks pembangunan manusia (IPM) yang paling rendah dibanding Kota Balikpapan atau Kota Banda Aceh.¹¹⁸

Di samping bidang Pendidikan, bidang Kesehatan ternyata termasuk empat besar bidang penerima prioritas APBD. Kedua bidang ini, bidang Pendidikan dan Kesehatan, dapat dianggap menggambarkan tingkat kebutuhan dasar warga, selain alokasi bagi bidang Sosial Ketenagakerjaan.¹¹⁹ Dengan menempatkan dua bidang tersebut dalam prioritas penerima anggaran mengesankan bahwa APBD telah mengakomodasi kepentingan warga. Namun yang perlu dikritisi setelah ditelisik, alokasi bagi dua bidang tersebut sebagian besar diserap untuk belanja aparatur. Selengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Komposisi Belanja Aparatur dan Belanja Publik di Bidang Pendidikan dan Kesehatan

Nama Daerah	Pendidikan		Kesehatan	
	Belanja Aparatur	Belanja Publik	Belanja Aparatur	Belanja Publik
Kabupaten Serang	66%	34%	59%	41%
Kabupaten Poso	77%	23%	55%	45%
Kota Balikpapan	64%	36%	44%	56%
Kota Banda Aceh	92%	8%	67%	33%

Data hasil olah peneliti Demos

¹¹⁸ Data IPM yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2005, Kabupaten Serang memperoleh nilai 66, Poso mendapat 66,8, Kota Balikpapan 76,1, dan Kota Banda Aceh 74,7. Sedang rata-rata IPM Indonesia adalah 69,6. Lihat *website* BPS pada www.datastatistik-indonesia.com

¹¹⁹ Penelitian ini menunjukkan bahwa alokasi pada bidang Sosial Ketenagakerjaan sangat kecil, bahkan rata-rata kurang 1 % dari total APBD. Berdasar pada penelitian lain yang sedang dikerjakan Demos tentang "Masalah dan Pilihan Hak Ekonomi dan Sosial", hak atas pekerjaan menjadi salah satu hak yang bermasalah.

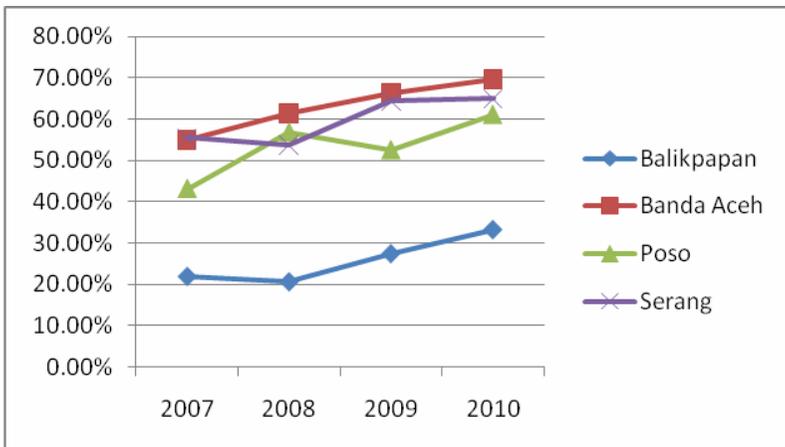
Data di atas menggambarkan meskipun anggaran Pendidikan mendapat alokasi sangat besar akan tetapi alokasinya lebih banyak digunakan untuk belanja aparatur seperti pembayaran gaji penyelenggara pendidikan, honorarium. Komposisi belanja aparatur bidang Pendidikan di seluruh daerah penelitian menyerap lebih dari separuh alokasi anggaran. Bahkan data Kota Banda Aceh menunjukkan alokasi belanja aparatur bidang Pendidikan menyedot lebih dari 90 % anggaran sektoral. Sedang belanja publik seperti alokasi untuk pembangunan sarana pendidikan, perbaikan gedung sekolah, di bidang ini rata-rata hanya 30% dari total anggaran bidang.

Sementara untuk bidang Kesehatan, hanya di Kota Balikpapan yang anggaran belanja publiknya lebih banyak ketimbang belanja aparatur. Di kota lainnya menunjukkan kenyataan bahwa alokasi bidang Kesehatan lebih banyak diserap bagi kepentingan belanja aparatur. Dari temuan ini menggambarkan 'populisme semu' dalam alokasi anggaran. Fenomena ini untuk menjelaskan tingginya alokasi anggaran bagi bidang yang berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar warga, namun setelah dilacak ternyata alokasi bidang terbesar diperuntukkan bagi belanja aparatur.

Bidang Pemerintahan Umum yang memperoleh alokasi APBD yang sangat besar mencerminkan bahwa politik alokasi anggaran adalah politik kepentingan birokrasi pemerintahan. Hal ini ditandai dominannya anggaran yang dialokasikan pada belanja aparatur bila dibanding belanja publik. Hal ini terkonfirmasi dengan adanya kecenderungan naiknya alokasi anggaran untuk belanja pegawai selama empat tahun terakhir. Seluruh daerah penelitian mengalami tren ini dengan sesekali pada tahun-tahun

tertentu ada yang mengalami penurunan. Selengkapnya lihat tabel dan grafik di bawah:

Tren Belanja Pegawai dalam Alokasi APBD 2007-2010



Data hasil olah peneliti Demos

Tingginya alokasi bagi birokrasi pemerintahan kuat dugaan lebih disebabkan karena lemahnya representasi dalam arena musrenbang tahap akhir yang hanya melibatkan dua aktor anggaran utama: legislatif dan eksekutif. Partai politik yang memiliki wakil dalam DPRD pun mengalami krisis representasi yang parah. Dengan demikian alokasi anggaran yang dominan sesungguhnya menampakkan wajah yang sempurna bagaimana representasi yang lemah sekaligus bukti bahwa alokasi anggaran lebih dipengaruhi oleh kepentingan elit dominan.

Memang sampai saat ini tidak ada ketentuan baku secara formal—seperti anggaran minimal bidang Pendidikan yang diatur dalam Konstitusi—yang memungkinkan tren anggaran bagi

belanja aparatur menunjukkan kecenderungan naik setiap tahunnya. Yang menjadi soal adalah dengan naiknya anggaran untuk aparatur maka pada saat bersamaan terjadi penurunan di bidang lain, yang kemungkinan bidang tersebut adalah bidang yang tak bersentuhan secara langsung dengan kepentingan elit dominan sekalipun bidang itu penting bagi warga.

Selain menggambarkan politik 'populisme semu' dan politik birokrasi pemerintahan, pola alokasi APBD juga menonjolkan kepentingan rente yang diwakili dengan tingginya alokasi anggaran untuk bidang Pekerjaan Umum. Bidang ini menjadi bidang yang paling banyak mengeluarkan biaya untuk belanja publik. Alokasi APBD untuk sektor ini menempati peringkat ke-3 atau ke-4 teratas penerima alokasi anggaran bergantian dengan alokasi bidang Kesehatan. Temuan studi ini menunjukkan bahwa anggaran bidang ini diperuntukkan kepada para kelompok sosial informal yang memiliki pengaruh kuat di wilayahnya. Bagi bupati atau DPRD, keberadaan kelompok sosial informal tersebut seolah dipelihara guna menjaga kelangsungan kekuasaannya. Kelompok-kelompok tersebut memperoleh akses ekonomi terhadap APBD dengan memanfaatkan bupati maupun DPRD. Di Kabupaten Poso, para bekas kombatan konflik sektarian melakukan transformasi sosial menjadi para kontraktor sekaligus tampil sebagai kelompok sosial baru di tingkat lokal banyak yang mengandalkan proyek-proyek infrastruktur yang didanai APBD.¹²⁰ Jika mereka tidak didanai maka dikuatirkan akan menimbulkan masalah baru bagi kabupaten yang diterjang konflik agama selama empat tahun.¹²¹ Bahkan dengan kuatnya jaringan kekuasaan kelompok informal tersebut mampu

¹²⁰ Wawancara dengan Rahim, pengusaha kecil-menengah di Kabupaten Poso.

¹²¹ Wawancara Robert, seorang pengusaha kontraktor.

mengalahkan pengaruh kelompok usaha formal, seperti Kamar Dagang dan Industri (Kadin) setempat.¹²²

Demikian pula yang terjadi pada kasus alokasi anggaran perbaikan jalan bidang Pekerjaan Umum tahun 2009 di Kabupaten Serang. Pada tahun tersebut, alokasi didominasi oleh para pengusaha lokal yang berafiliasi pada tokoh jawara. Mereka mendapatkan 80% dari total alokasi anggaran untuk perbaikan jalan. Bahkan 35% alokasi perbaikan secara keseluruhan jatuh ke tangan perusahaan-perusahaan milik Chasan Sohib, tokoh jawara paling berpengaruh se-Banten. Hal tersebut dapat berlangsung di Kabupaten Serang mengingat partai politik yang dominan di DPRD merupakan bagian dari oligarki kekuasaan Chasan Sohib beserta keluarganya. Berikut adalah data perusahaan yang menerima alokasi proyek perbaikan jalan:

¹²² Wawancara Hamzah Thamrin, Ketua Kadin Kabupaten Poso.

**Perusahaan yang Menerima Paket Pekerjaan Jalan Dinas
Pekerjaan Umum tahun 2009**

Penerima Proyek	Pemilik/Direktur Perusahaan	Jenis Pengadaan	Paket Proyek	Asal Dana	Nilai Proyek
PT. TIRTA RAYA UTAMA	Yeni Hasan (istri Chasan Sochib)	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Gordda - Wewuluh	DAK	3,932,381,000
PT. RESPATI JAYA	Syachrul	Lelang Umum	Pemeliharaan Berkala Jalan Mancak - Blokang	DAK	2,366,590,000
PT. GEMA CIOMAS RAYA	Chasan Sochib via Irma Suryani	Lelang Umum	Pemeliharaan Berkala Jalan Cikande – Bandung	DAK	3,055,901,000
PT. ESETIKA KINARYA	Alev S. Alhambra	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Tersaba - Desa Bendung	DAU	439,239,000
PT. RUBI JAYA	Dony Sudrajat	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Ukirsari - Gunung Santri	DAU	2,597,970,000
CV. GALANG LAKSANA	H. Budi Susilo	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Sentul - Jongjing Tahap 2	DAU	936,000,000
CV. PRISMA KENCANA	Tb. Roy Fachroji	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Kalumpang – Bayur	DAU	665,700,000
PT. RESPATI JAYA	Syachrul	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Rangkas Panjang - Cimaung (DAU)	DAU	1,505,801,000
PT. TRIA LAKSANA	H. Memet	Lelang Umum	Peningkatan jalan Barugbug - Pondok Kahuru	APBD Perubahan	1,342,563,000
PT. CAHAYA DWI PUSAKA MANDIRI	H. Agus Fuad Ama (Ketua Kadin Kota Serang)	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Ukirsari - Gunung Santri	APBD Perubahan	2,050,000,000
CV. BINA ASTRIS	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Kramat Watu - Waringin Kurung	APBD Perubahan	710,000,000
CV. BAHTERA RAYA	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Rangkas Panjang – Cimaung	APBD Perubahan	760,000,000
PT. SELLA PUTRI WULANDARI	Tidak ada nama	Lelang Umum	Peningkatan Jalan Nangela – Kopo	APBD Perubahan	1,382,437,000

Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Serang, 2009

Alokasi anggaran Pekerjaan Umum yang besar kemudian ditambah dengan alokasi belanja publik di sektor tersebut yang besar pula menegaskan bahwa alokasi bidang ini merupakan cerminan dari politik alokasi anggaran yang mengakomodasi kepentingan rente. Para pemilik modal berkepentingan untuk mengakses APBD. Sementara para aktor anggaran membutuhkan modal ekonomi guna memenangkan pertarungan di arena-arena politik. Dalam masalah anggaran, para politisi di DPRD dan pemimpin eksekutif, bertindak selaku patron sedang para pemilik modal berperan selaku klien. Relasi patron-klien ini cenderung kolusif dan diskriminatif terhadap pihak di luar jejaring kekuasaannya. Dengan relasi ini pula anggaran gagal menjadi instrumen redistribusi sumberdaya.

Politik alokasi APBD pada akhirnya hanya mencerminkan tiga kepentingan utama: kepentingan 'populisme semu', birokrasi pemerintahan, dan kepentingan kelompok rente. Dengan tiga pilar kepentingan ini tampaknya pengakomodasian partisipasi warga dalam proses perencanaan tidak tercermin dalam politik alokasi APBD.

Daftar Pustaka

Buku, Surat kabar, dan Dokumen

- AE. Priyono *et al*, (2007), *Menjadikan Demokrasi Bermakna*, Jakarta: Demos.
- AJI Palu, (2008), "Merawat Api dalam Sekam", Palu: AJI Palu.
- Andi Rahman Alamsyah, (2010), *Islam, Jawara, dan Demokrasi*, Jakarta: Dian Rakyat.
- Bapeda dan BPS Kota Banda Aceh, (2009), *Banda Aceh dalam Angka*, BPS bekerja sama dengan Bapeda Kota Banda Aceh.
- Bappeda Kabupaten Serang, (2006), *RPJMD Kabupaten Serang 2006-2011*.
- Bappeda Kabupaten Poso, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Poso 2005-2010*.
- David Beetham, (1999), *Democracy and Human Rights*, Cambridge UK: Polity Press.
- Iain Bruce (ed), (2004), *The Porto Alegre Alternative Direct Democracy in Action*, London: Pluto Press.
- Irene S. Rubin, (1990), *The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, New Jersey: Catham House Publisher.
- Joe Hernandez, (2009), *Anggaran Pro-Kaum Miskin*, Jakarta: LP3ES dan Prakarsa.
- Laporan Magang Individual Calon PNS Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), (2010), tidak diterbitkan.

- Nandang Suherman *et al*, Inovasi Demokratisasi Penganggaran Daerah, Jakarta: Fitra, tanpa tahun.
- Olle Törnquist, Kristian Stokke and Neil Webster, (ed), (2009), *Rethinking Popular Representation*, New York: Palgrave Macmillan.
- Pemda Kabupaten Serang, (2002), *Serang dalam Angka tahun 2002*, Pemerintah Daerah Kabupaten Serang.
- Pemda Kabupaten Poso, (2008), *Kabupaten Poso dalam Angka*, BPS Kabupaten Poso.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012/PUU-III/2005 tentang Keputusan UU APBN 2005.
- Pemda Balikpapan, (2009), *Balikpapan dalam Angka*, BPS Kota Balikpapan.
- Robert L. Miller and John B. Drewer, *A-Z of Social Research* (2003), London: SAGE Publication
- Sotirios Sarantakos, *Social Reseach* (1993), Melbourne: Macmillan Education Australia
- UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- UU No.27 tahun 2009 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Willy Purna Samadhi dan Nicolaas Warouw (ed), (2009), *Demokrasi di Atas Pasir*, Jakarta: Demos.
- Keppres 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa.
- Harian *Serambi Indonesia*, 19 Februari 2010.
- Harian *Serambi Indonesia*, 3 November 2009.
- Harian *Surya*, 18 Januari 2011.

Link Internet

http://www.serangkab.go.id/?pilih=isi_profda&id=2&id_isi=7
<http://www.koranbanten.com/2008/08/04/dalam-kasus-ji-pir-kesaksian-bunyamin-diragukan/>
[http://www.dsfindonesia.org/userfiles/Final Mission Report _Poso Palu.pdf](http://www.dsfindonesia.org/userfiles/Final_Mission_Report_Poso_Palu.pdf)
<http://beritaposo.blogspot.com/2008/10/15-pns-poso-masih-mangkir-masuk-kantor.html>
http://www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita_detail&id=36821
http://www.metrobalikpapan.co.id/index.php?mib=berita_detail&id=9071
<http://www.kaltimprov.go.id/kaltim.php?page=detailberita&id=2158>
<http://www.tempinteraktif.com/hg/sepakbola/2010/10/04/brk,20101004-282428,id.html>
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf
www.datastatistik-indonesia.com

Wawancara Informan

Wawancara dengan Wawan Darmawan dari Kecamatan Baros.
Wawancara dengan Camat Ciruas
Wawancara dengan Kasie Ekonomi dan Pembangunan Kecamatan Baros, Jaenal Aripin.
Wawancara dengan Nahrowi, kepala desa Ciruas.
Wawancara dengan Najib Hamas, anggota DPRD dari Fraksi PKS, Ketua Panitia Anggaran.
Wawancara dengan Faiz PRKP.

Wawancara dengan Amir Kusa, anggota DPRD Kabupaten Poso.
Wawancara dengan Franky Karepoan, kepala desa Betania.
Wawancara dengan Ari Pamungkas, camat Poso Kota.
Wawancara dengan Asparat, Kepala Desa Tongko.
Wawancara dengan Iskandar Lamuka, tokoh masyarakat dan aktivis LPSHAM Poso.
Wawancara dengan Fahmi, sekretaris Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (Hipmi) Poso.
Wawancara dengan Robert, seorang kontraktor Poso.
Wawancara dengan Hamzah Thamrin, Ketua Kadin Kabupaten Poso.
Wawancara dengan Azmir Podungge, anggota DPRD Kabupaten Poso.
Wawancara dengan Walikota Balikpapan, H. Imdad SE, 26 April 2010.
Wawancara dengan Kepala Bappeda Balikpapan, 26 April 2010.
Wawancara dengan Ketua LPM Kelurahan Manggar, 29 April 2010.
Wawancara dengan Lurah Manggar, 29 April 2010.
Wawancara dengan aktivis SORAK dan GERAK Aceh.
Wawancara dengan Keuchik le Masin, 23 Januari 2010.
Wawancara dengan Illiza Sa'aduddin Djamal, 25 Januari 2010.
Wawancara dengan Jufriansyah, aktivis STABIL Balikpapan.

Tentang Penulis

Widiyanto meraih gelar sarjana hukum dari Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta pada 2005. Dia bekerja untuk Demos hingga 2011 sebagai peneliti untuk program penganggaran partisipatif dengan supervisor Daniel Dhakidae, Ph.D. Sebelumnya, penulis juga terlibat dalam penelitian Demos untuk topik penelitian “Link Project” dan “Legal Reform”.

“Link Project” adalah penelitian untuk mengidentifikasi aktor yang melakukan repolitisasi gerakan sosial ke ranah gerakan politik, sedang “Legal Reform” mengkaji ketentuan-ketentuan legal yang menghambat maupun memberi peluang bagi gerakan untuk terlibat di ranah politik formal.

Spesialis isu yang dialami penulis menyangkut media, demokratisasi dan lingkungan. Tulisan-tulisan penulis tersebar dalam pelbagai surat kabar, jurnal, dan buku. Salah satu tulisannya tentang penganggaran partisipatif dimuat dalam jurnal *Prisma*. Penulis berkontribusi dalam buku *Setelah Damai di Helsinki* yang diterbitkan oleh Aceh Feature, *Wajah Retak Media* terbitan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia.

Syafa’atun Kariadi adalah peneliti dan koordinator survei Demos 2007. Mendapat gelar S2 Ilmu Politik dari Universitas Indonesia pada tahun 2004 dan sebagai guest student di Universitas Oslo (UiO) di Oslo, Norwegia tahun 2009. Syafa’atun pernah bekerja sebagai peneliti pada *Indonesian Institute for Civil Society* (INCIS) Jakarta kemudian bergabung dengan Demos sejak tahun 2003 hingga 2010.

