

CEREMONIAL BUDGETING DALAM PERENCANAAN PENGANGGARAN DAERAH: SEBUAH KEINDAHAN YANG MENIPU

Sopanah
Widyagama Malang

ABSTRACT

Public participation is a process of planning development in which society are involved in proposing and planning the development projects to envision fruitful implementation of the projects through “Musyawarah Perencanaan Pembangunan or Musrenbang. Musrenbang is expected to address priority activities that cater to the societal needs and aspirations. In response to this need, the purpose of this study is to explain how public participation in development planning was practiced at Probolinggo Local Government. It has Local Regulation No 13/2008 about Transparency and Public Participation in Development. This research is developed based on interpretive paradigm. The approach and technique of phenomenology analysis used to explore comprehensive meaning of participation phenomenon on local government budgeting process. The findings showed that participation mechanisms abided by the existing policies and regulations. Other result show, that participation phenomenon on local government budgeting process still be assumed Utopis or Formality. It is only ceremonial budgeting because the low of socialization to public so that only certain public of which can access information and proposes program, and when mechanism of Musrenbangkab is desisted hence compilation step of APBD hereinafter more in dominating politics problem.

Key Words: Public Participation, Local Budgeting, Local Government Budgeting Process, Musrenbang, Phenomenology

A. LATAR BELAKANG

Dalam dekade terakhir, isu *good governance* menjadi perdebatan karena adanya tuntutan perubahan dalam pengelolaan kehidupan kenegaraan. Perubahan dari sisi pemerintah yang diharapkan adalah penggunaan sumber daya publik yang lebih efisien dan efektif (Edralin, 1997; Osborne dan Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Cohen dan Brand, 1993; Sumarto, 2004; Sukardi, 2009). Perubahan dari sisi masyarakat yang diharapkan adalah adanya arus demokratisasi yang ditandai dengan dibukanya “kran” partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik termasuk perencanaan

penganggaran daerah (Callahan, 2002; Ebdon, 2002; Muluk, 2007; Syarifudin, 2010; Razak, 2011).

Selain tuntutan *good governance*, semenjak reformasi istilah partisipasi menjadi begitu sangat terkenal. Hampir segala aktivitas pembangunan kemudian dilaksanakan dengan apa yang disebut dengan pendekatan partisipatif, pembangunan partisipatif dan segala macam hal disebut partisipatif. Bahkan karena sudah menjadi "idola" maka pendekatan yang *bottom up* pun disebut pula dengan partisipatif meskipun sesungguhnya makna partisipasi masih sebatas formalitas atau "semu".

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran daerah (APBD) dalam konteks Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di antaranya Undang-Undang (UU) Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 59/ 2007 tentang Perubahan Permendagri No.13/2004 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No.25/2004 Tentang Perencanaan Pembangunan Nasional dan Surat Edaran Bersama Bappenas dan Mendagri No. 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Implikasi dari berbagai peraturan tersebut di atas adalah masyarakat dapat terlibat baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pertanggungjawaban pembangunan dengan dana APBD. Berdasarkan hasil observasi dan pengalaman peneliti terlibat dalam proses perencanaan penganggaran di beberapa daerah, partisipasi masyarakat dalam perencanaan penganggaran masih rendah dan hanya sebatas "hadir" dalam proses musrenbang. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh peneliti pada tahun 2003, 2004, 2005, 2008 menunjukkan hasil, meskipun partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-

undangan, realitasnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah masih belum efektif.

Beberapa penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan publik telah banyak dilakukan diantaranya oleh Cooper dan Elliot, 2000; Layzer, 2002; Navaro, 2002; Adams; 2004. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih rendah. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya tingkat kehadiran mereka dalam berbagai temu publik. Temu publik dianggap kurang efektif sebagai alat persuasi rasional, namun demikian temu publik ini tetap berperan untuk memelihara sistem demokrasi lokal. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sopanah (2003, 2004, dan 2005b).

Salah satu bentuk partisipasi dalam perencanaan penganggaran adalah menghadiri Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau dikenal dengan istilah Musrenbang. Musrenbang dalam penyusunan APBD dilaksanakan melalui mekanisme dan tahapan secara berjenjang yang diawali dari tingkat desa/kelurahan, tingkat kecamatan, dan tingkat kabupaten¹. Musrenbang diharapkan menjadi wadah dalam menetapkan prioritas pembangunan sehingga apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dapat tercapai melalui pembangunan.

Hasil dan proses Musrenbang yang berjenjang tersebut adalah tersusunnya Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kemudian dijadikan dasar untuk menyusun Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran SKPD (KU APBD-PPAS), Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD. Dengan demikian, untuk menjamin terintegrasinya proses perencanaan dan penganggaran dalam konteks penyusunan

¹ Musrenbang Kelurahan dilaksanakan pada bulan Januari-Februari, dilanjutkan dengan Musrenbang Kecamatan pada Bulan Februari-Maret, Musrenbang Kota/Kabupaten pada Bulan Maret-April. Sebelum dilakukan Musrenbang Kabupaten, maka dilakukan Forum SKPD sebagai forum sinkronisasi antar SKPD.

Rancangan APBD, maka setiap Pemerintah Daerah melakukan perbaikan proses dan mekanisme Musrenbang.

Perbaikan mekanisme musrenbang dengan cara meningkatkan partisipasi masyarakat, pengawalan usulan Musrenbang desa ke Musrenbang kecamatan, pengawalan Musrenbang kecamatan ke Musrenbang Kabupaten/Kota, dan berbagai upaya lainnya diharapkan dapat menghasilkan rumusan kegiatan yang secara substansi memang berpihak pada masyarakat. Apabila keseluruhan proses mekanisme musrenbang dilakukan secara integratif, terbuka dan sungguh-sungguh memperhatikan aspirasi masyarakat, maka APBD setidaknya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama jika implementasi dan pengawasannya juga berjalan dengan baik.

Penelitian ini termotivasi untuk melanjutkan penelitian sebelumnya (Sopannah, 2003, 2004, 2005, 2008, dan 2009) tentang partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran daerah dengan mengambil Situs yang berbeda. Penelitian sebelumnya banyak dilakukan di wilayah Malang Raya yang secara hukum pemerintah daerahnya belum mempunyai Peraturan Daerah Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Kebijakan Publik. Penelitian ini mengambil Situs di Pemerintah Kabupaten Probolinggo yang secara normatif mempunyai Peraturan Daerah No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan. Oleh karena itu, Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan proses perencanaan pembangunan yang dilihat dari Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, dan Musrenbang Kabupaten di Kabupaten Probolinggo.

Mendasarkan hal tersebut diatas maka, peneliti sangat tertarik untuk melanjutkan penelitian sebelumnya yang mengangkat tema fenomena partisipasi

masyarakat dalam proses pembangunan daerah. Proses perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu realitas sosial dimana terdapat interaksi sosial antara berbagai pihak yang berkepentingan mulai dari eksekutif, legislatif dan juga masyarakat. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif dengan pendekatan fenomenologi untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran daerah dengan berfokus pada partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan daerah sehingga rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana proses Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, dan Musrenbang Kabupaten di Pemerintah Kabupaten Probolinggo?.

B. KERANGKA TEORI TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PENGANGGARAN

1. Partisipasi dan Derajat Partisipasi Masyarakat

Dalam dua dasawarsa terakhir istilah partisipasi menjadi satu istilah yang cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemikiran dasar perlunya partisipasi masyarakat menurut Mahardika (2001) adalah, bahwa proyek pembangunan akan mengalami ancaman kegagalan jika tidak melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan dan implementasinya. Banyak definisi tentang partisipasi diantaranya dikemukakan oleh:

Partisipasi adalah tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, sedangkan partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan di mana masyarakat ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan dan pembangunan, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan (Mubyarto, 1997).

Partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagai dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggungjawab bersama (Wazir, 1999).

Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi

masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (Isbandi, 2007)

Menurut Moynihan (2003) terdapat tipologi partisipasi publik berdasarkan jenis partisipasi dan tingkat keterwakilan yaitu: partisipasi palsu, partisipasi parsial, dan partisipasi penuh. Sementara itu, Vaneklasen dan Miller (2002) membagi partisipasi menjadi enam tipe yaitu: partisipasi simbolis, partisipasi pasif, partisipasi konsultatif, partisipasi dengan insentif material, partisipasi fungsional, dan partisipasi interaktif. Melihat tipologi partisipasi sebagaimana disebutkan oleh Moynihan (2003) dan Vaneklasen dan Miller (2002) di atas maka kita dapat menyimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan.

Partisipasi masyarakat yang terjadi di daerah berbeda-beda tergantung pada karakteristik lingkungan, ekonomi, budaya, dan politik yang terjadi di daerah tersebut. Jika tingkat partisipasi masyarakat di perbandingan antar daerah yang satu dengan yang lainnya maka dapat di tarik sebuah garis kontinum mulai dari titik non partisipasi masyarakat sampai partisipasi masyarakat yang paling tinggi dimana masyarakat memegang kendali sepenuhnya. Teori yang sangat terkenal dalam menunjukkan kadar partisipasi masyarakat di kemukakan oleh Arnstein sebagai *Ladder of Participation* (tangga partisipasi).

Dalam teori tangga partisipasi Arnstain (1971) terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci menjadi delapan tangga partisipasi. Derajat paling rendah adalah nonpartisipasi yang terdiri dari dua anak tangga yaitu manipulasi dan terapi. Derajat yang kedua adalah partisipasi simbolik menunjukkan adanya partisipasi yang lebih tinggi dibanding dengan derajat yang pertama yaitu adanya pemberian informasi, konsultasi dan konsensi. Derajat yang ketiga adalah partisipasi penuh ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat yang ditunjukkan dengan adanya kemitraan, pendelegasian wewenang dan kontrol oleh warga.

2. Perencanaan Sebagai Acuan Bagi Penganggaran

Perencanaan pembangunan dan penganggaran merupakan dua hal yang saling terkait dan harus seimbang. Sebagai alat manajemen, maka perencanaan harus mampu menjadi panduan strategis dalam mewujudkan tujuan yang akan di capai. Keduanya merupakan dua hal yang sangat diperlukan untuk mengelola pembangunan daerah secara efisien dan efektif. Hasil yang baik akan di capai apabila terhadap keduanya diberikan perhatian yang seimbang, penganggaran tidak mendikte proses perencanaan dan sebaliknya perencanaan perlu mempertimbangkan ketersediaan dana (Kementrian Keuangan RI, 2010).

Penganggaran adalah proses untuk menyusun rencana pendapatan dan belanja dalam jangka waktu tertentu. Dokumen perencanaan pembangunan daerah mempunyai fungsi yang sangat strategis karena menyangkut pilihan terhadap program, kegiatan dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh suatu pemerintah daerah. Oleh karena itu proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan harus melibatkan masyarakat, berdasarkan data yang akurat, dan peka terhadap persoalan masyarakat.

Dokumen perencanaan pembangunan daerah dibuat secara berjenjang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam struktur berjenjang tersebut posisi Kebijakan Umum APBD (KU APBD) merupakan penjabaran dari dokumen perencanaan pembangunan di atasnya serta merupakan formulasi kebijakan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang mengemuka di masyarakat dalam satu tahun anggaran. KU APBD mempunyai fungsi yang strategis karena program yang akan diselenggarakan dalam APBD adalah program yang telah dituangkan dalam KU APBD. Pembahasan KU APBD seharusnya terbuka untuk masyarakat sehingga masyarakat dapat mengetahui keberpihakan DPRD dan Bupati terhadap kepentingan masyarakat. Jika program yang disusun adalah program yang dibuat dengan "seolah-

olah” bukan dengan ”sungguh-sungguh” maka rakyat akan menjadi korban, meskipun sumber pendapatan daerah dipungut dari rakyat (Sopanah, 2005a).

RAPBD merupakan dokumen perencanaan jangka pendek (1 tahun) yang menghendaki adanya KU APBD sebagai formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) dan perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*). Formulasi kebijakan anggaran berkaitan dengan analisis fiskal, sedang perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya berdasarkan Strategi dan Prioritas (SP). Oleh karena itu, penyusunan KU APBD dan PPAS harus didasarkan pada Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahun. Sementara untuk perencanaan dan penganggaran daerah dalam satu tahun, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dari masing-masing Rencana Kerja Satuan Kinerja Pemerintah Daerah (Renja-SKPD) menjadi dasar untuk penyusunan KU-PPAS APBD melalui tahapan Musrenbang.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Istilah Musrenbang tidak asing lagi bagi masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi bahkan para pejabat publik baik eksekutif maupun legislatif. Musrenbang adalah forum bagi masyarakat dalam rangka ikut berpartisipasi dengan pola *bottom up*. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMD) yang mengelola musrenbang di desa merupakan wadah masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya mempunyai kewenangan untuk mengontrol jalannya pemerintahan desa, apakah telah melibatkan masyarakat dalam program pembangunan yang ada di desanya (Suwondo, 2000). Musrenbang diharapkan dapat menghasilkan rumusan kegiatan prioritas yang secara substansi lebih memihak pada kepentingan masyarakat.

Partisipasi masyarakat sangat penting karena pada dasarnya bentuk kebijakan otonomi dan desentralisasi harus tetap mengedepankan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Jika partisipasi masyarakat di daerah tinggi maka proses terciptanya

desentralisasi berjalan dengan lancar dan baik. Sebaliknya, bila aspirasi dan kepentingan masyarakat tidak dikedepankan, hal itu akan menimbulkan permasalahan baru di daerah (Achmadi, dkk., 2002). Perbedaan dalam memandang permasalahan di daerah oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat menimbulkan ketidaksinkronan saat mengimplementasi-kan UU No. 33 dan UU No. 34 Th 2004 tentang otonomi daerah.

Partisipasi masyarakat yang tinggi akan melahirkan perencanaan anggaran yang partisipatif (*participatory budgeting*) yaitu sebuah proses perencanaan anggaran belanja, dengan keputusan tentang alokasi anggaran ada di tangan publik. Partisipasi dilakukan dengan berbagai forum, di mana posisi publik mampu mengontrol dan mengarahkan pemerintah daerah, dalam penentuan kebijakan alokasi anggaran. Pihak yang bertanggungjawab dalam proses penyusunan anggaran partisipatif, tetap pemerintah daerah. Namun dalam prosesnya, sepenuhnya publik yang berperan. Dari mulai penyampaian usulan hingga penentuan alokasi anggaran.

C. METODOLOGI PENELITIAN

1. Jenis dan Paradigma Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan setting alamiah yang bertujuan menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Moleong, (2005: 5) memaparkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretif. Paradigma interpretif lebih menekankan pada makna atau interpretasi seseorang terhadap sebuah simbol. Tujuan penelitian dalam paradigma ini adalah memaknai (*to interpret* atau *to understand*, bukan *to explain* dan *to predict*) sebagaimana yang

terdapat dalam paradigma *positivisme*. Seperti penjelasan Thomas Schwandt, yang dikutip Crotty, "*interpretivisme* dianggap bereaksi kepada usaha untuk mengembangkan sebuah ilmu alam dari yang sosial. Menurut Burel dan Morgan (1993) Paradigma Interpretatif mempunyai pendirian yang sama dengan kaum fungsionalis tetapi lebih subjektif. Memahami kenyataan sosial apa adanya, kesadaran terlibat, kenyataan sosial dibentuk oleh kesadaran dan tindakan seseorang mencari makna dibalik sesuatu. Para penganut paradigma interpretif lebih menekankan aspek partisipan dari pada aspek pengamat. Tetapi penganut paradigma ini tetap menekankan pada aspek regularitas karena adanya asumsi bahwa masyarakat merupakan suatu entitas yang bersatu dan teratur.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah fenomenologi. Pendekatan fenomenologi bertujuan memahami respon atas keberadaan manusia/masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006). Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup, tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moleong, 2005: 18). Maka *phenomenologi* menurut Husserl ialah cara pendekatan untuk memperoleh pengetahuan tentang sesuatu (objek) sebagaimana tampilnya dan menjadi pengalaman kesadaran kita. Metode yang digunakan dalam pendekatan fenomenologi terdiri atas tahap intuisi, analisis serta deskripsi dan yang hasil keseluruhannya berupa deskripsi fenomenologis. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan hermeneutik dan empiris.

2. Situs, Informan dan Pengumpulan data

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Probolinggo. Obyek analisis pada penelitian ini partisipasi masyarakat dalam proses Musrenbang Tahun 2010 yang di dalamnya terjadi interaksi antara individu dan struktur. Informan yang dipilih dalam

penelitian ini adalah para aparaturn pemerintah dan tokoh masyarakat yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses Musrenbang. Identitas informan yang digunakan hanya inisial untuk menggantikan nama informan yang sebenarnya. Pengumpulan data dilakukan selama 1 (satu) tahun mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2010 berdasarkan pengamatan berpartisipasi, wawancara mendalam dengan para informan, dan dokumentasi.

3. Teknik Analisis

Pada penelitian kualitatif, proses analisis data dapat dilakukan oleh peneliti pada saat maupun setelah pengumpulan data. Teknik analisis yang digunakan pada penelitian ini mengacu kepada Sanders (1982). Sanders (1982) dalam Rahayu dkk. (2007) membagi empat tahap analisis data dalam penelitian fenomenologi, yaitu: (1). Deskripsi fenomena, (2). Identifikasi tema-tema, (3). Mengembangkan *noetic/noematic correlates* dan (4). Abstraksi intisari atau universals dari *noetic/noematic correlates*.

D. HASIL PENELITIAN

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti dan keterlibatan langsung dalam forum perencanaan pembangunan daerah selama kurang lebih 1 (satu) tahun pengamatan (Januari-Desember 2010) dan hasil wawancara mendalam dengan informan menunjukkan hasil bahwa fenomena partisipasi masyarakat dalam proses Musrenbang di Pemerintah Kabupaten Probolinggo secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 dan Peraturan Daerah No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Probolinggo. Berbagai tahapan mulai Musrenbang Desa, Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten secara seremonial dilakukan (*ceremonial budgeting*).

Jika dikaitkan dengan makna dan hakikat partisipasi sesungguhnya mekanisme partisipasi yang ada masih sebatas formalitas dan partisipasi masyarakat masih

dianggap semu atau “*sebuah keindahan yang menipu*”. Beberapa kondisi yang menunjukkan bahwa partisipasi masih belum efektif diantaranya: (1). partisipasi masih di dominasi kalangan elit tertentu, (2). partisipasi dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, (3). partisipasi yang di dikemas dalam acara *intertainment* tertentu. Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan Musrenbang yang dianggap masih sebatas formalitas menjadi fenomena menarik yang perlu di kaji lebih mendalam dengan melakukan wawancara terhadap informan terpilih. Berikut adalah beberapa petikan wawancara dengan informan yang digambarkan disetiap tahapan Musrenbang.

1. Musrenbang Desa (Musrenbangdes)

Musrenbangdes adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) Desa tahun anggaran yang di rencanakan. Pedoman teknis Musrenbang Desa dituangkan dalam surat edaran Bupati Probolinggo yang mengatur secara rinci aspek-aspek yang harus dipedomani oleh pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang. Tujuan dari pelaksanaan Musrenbangdes adalah: (a) menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari usulan RT/RW, (b) menetapkan prioritas kegiatan desa yang akan didanai oleh APBD, (c) menetapkan prioritas kegiatan desa yang akan diajukan dan dibahas dalam Musrenbang Kecamatan.

Seperti halnya dengan desa lainnya, Musrenbang Desa juga di lakukan Wilayah Kabupaten Probolinggo. Setelah adanya Perda Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan, Musrenbang Desa di Wilayah Kabupaten Probolinggo lebih partisipatif yang ditandai dengan banyaknya masyarakat yang hadir dalam Musrenbang Desa tersebut. Sebagaimana pernyataan Kepala Bappeda Kabupaten Probolinggo:

“Proses penyusunan APBD di Kabupaten Probolinggo relatif lebih partisipatif setelah keluarnya Perda 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan. Bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan adalah dengan menghadiri Musrenbang Desa. Saya berharap dengan masyarakat menghadiri musrenbang, pembangunan diwilayahnya akan lebih bermanfaat sehingga dapat meningkatkan kesejahteraannya, meskipun masih banyak kendala dalam penyelenggaraan musrenbang”² (T, 22 Maret 2010)

Berhasil tidaknya usulan program yang merupakan hasil dari pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada proses pengawalan mulai dari musrenbang kelurahan/desa, kecamatan sampai pada musrenbang tingkat kota/kabupaten. Di lapangan, mekanisme musrenbang sebagai salah satu wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan APBD masih banyak mengalami kendala, sehingga tampak bahwa proses musrenbang hanya sekedar **formalitas**. Hal ini juga diperkuat oleh pernyataan fasilitator pembangunan Kabupaten Probolinggo sebagai berikut:

Terdapat beberapa desa di Kabupaten Probolinggo yang tidak melakukan proses Musrenbang sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan. Alasannya, disamping tidak ada anggaran dari pemerintah desa, proses musrenbang hanya formalitas belaka. Karena pada kenyataannya, usulan program yang akan dibiayai sangat sedikit yang terealisasi³. (S, 23 Maret 2010)

Permasalahan yang terkait bahwa proses musrenbang desa hanya **“sekedar formalitas”** bukan hanya di Jawa, tetapi di Luar Jawa pun demikian sebagaimana yang diungkap oleh hasil penelitian Razak (2011) dan Ridwan (2012). Razak (2011) yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai *stakeholders* merasa dan menilai dirinya hanya sebagai objek partisipasi, bukan sebagai subjek partisipasi. Subjek partisipasi tetap saja didominasi oleh kelompok-kelompok elit dari pihak eksekutif dan legislatif maupun kelompok kepentingan lainnya. Kebijakan partisipatif seperti musrenbang hanya

² Wawancara dengan Kepala Bappeda Tanggal 22 Maret 2010, sesaat setelah forum SKPD Bidang Ekonomi yang dilaksanakan di ruang sidang Bappeda Kabupaten Probolinggo.

³ Wawancara dengan salah satu fasilitator pembangunan pada Tanggal 23 Maret 2010. Fasilitator pembangunan dipilih oleh pemerintah untuk mendampingi proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi berdasarkan Perda No 13 Tentang Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan.

dijadikan “*medan magnet*” sebagai simbol dari arti penting partisipasi. Simbol ini sebagai bentuk pelibatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran yang lebih menekankan pada prosedur administrasi kehadiran. Pelibatan ini lebih menggambarkan formalitas atau kegiatan **seremonial** belaka, karena masyarakat yang terlibat banyak tidak mengetahui esensi dari mekanisme perencanaan dalam bentuk Musrenbang. Sementara, Ridwan (2012) yang menjelaskan bahwa Musrenbang Desa di Kabupaten Bima hanyalah kegiatan **rutinitas** tahunan saja. Masyarakat hanya duduk sebagai pendengar, tanpa mengetahui secara pasti kebutuhan masyarakat di lapangan.

Pengalaman peneliti yang sering mengikuti berbagai forum perencanaan penganggaran menunjukkan bahwa mekanisme Musrenbang memang dilakukan untuk memenuhi aturan perundang-undangan seperti yang terjadi di wilayah Malang Raya. Tidak jauh berbeda dengan mekanisme yang terjadi di wilayah lain, di Kabupaten Probolinggo juga demikian. Perbedaan yang muncul di masyarakat Suku Tengger adalah, mereka melakukan mekanisme **partisipasi informal** lain yang tidak dilakukan oleh masyarakat lain di Indonesia. Partisipasi informal tersebut dilakukan pada Bulan Desember bersamaan dengan laporan pertanggungjawaban Petinggi kepada masyarakat Tengger yang disebut **Musyawahar Desa Tengger**.

2. Musrenbang Kecamatan (Musrenbangcam)

Musrenbangcam merupakan forum *stakeholder* tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari desa serta menyepakati kegiatan di kecamatan tersebut sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten pada tahun berikutnya. Tujuan dari pelaksanaan Musrenbangcam adalah: (a) membahas dan menyepakati hasil-hasil Musrenbangdes yang akan menjadi

prioritas kegiatan pembangunan di tingkat kecamatan yang bersangkutan, (b) membahas dan menetapkan prioritas kegiatan pembangunan di tingkat kecamatan yang belum terakomodir dalam prioritas kegiatan pembangunan desa, dan (c) melakukan klasifikasi atas prioritas kegiatan pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten.

Musrenbang Kecamatan Sukapura untuk Tahun Anggaran 2011 dilaksanakan pada tanggal 22 Februari 2010. Berdasarkan hasil observasi peneliti yang mengikuti proses Musrenbangkec Sukapura, berbagai kelengkapan masukan dalam Musrenbangcam hampir semuanya dipenuhi kecuali prioritas kegiatan pembangunan daerah untuk tahun mendatang. Keanggotaan tim penyelenggaraan musrenbangcam didominasi oleh pihak kecamatan. Peran dari masyarakat diposisikan hanya sebagai peserta. Hasil dari wawancara dengan pihak kecamatan alasannya untuk memudahkan jika dilakukan koordinasi sehingga lebih efisien soal waktu dan biaya. Hal ini menyebabkan tidak ada proses pembelajaran bagi masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan dan keberdayaannya.

Berdasarkan jadwal dan agenda, pelaksanaan Musrenbangcam adalah dua hari, dimana hari pertama adalah acara seremonial dan penyampain usulan program dan kegiatan dari masing-masing desa. Sedangkan hari kedua difokuskan kepada diskusi yang membahas prioritas program dan kegiatan sesuai dengan kelompok bidang yaitu bidang sarana dan prasarana, bidang sosial dan budaya, dan bidang ekonomi. Namun faktanya pelaksanaan musrenbangcam hanya dilakukan sehari dengan pertimbangan lebih efisien dan efektif. Hal ini seperti yang disampaikan oleh beberapa peserta musrenbangcam sebagai berikut.

“Musrenbang kecamatan mestinya dilakukan dua hari sesuai jadwal, tetapi pada faktanya, peserta menginginkan di padatkan menjadi satu hari saja. Alasannya biar lebih efektif dan

efisien, sebagai penyelenggaraan ditingkat kecamatan ya kita manut saja.....” (S, 22 Februari 2010)⁴

Menurut saya tidak ada masalah jika musrenbang yang mestinya dilakukan dua hari dijadikan satu hari yang penting outputnya selesai dan bagus. Yang penting hal ini sudah menjadi kesepakatan antara panitia penyelenggara dengan peserta. (A, 22 Februari 2010).

Berbeda pendapat dengan apa yang disampaikan oleh peserta dari pihak pemerintah, salah satu fasilitator musrenbang dan peserta dari perwakilan masyarakat menyatakan bahwa proses perencanaan yang dilakukan secara tergesa-gesa dan maraton dapat menghasilkan perencanaan yang kurang berkualitas, meskipun tidak ada jaminan kalau perencanaan yang dilakukan lebih lama akan menghasilkan kualitas perencanaan yang lebih baik. Hal ini seperti yang diungkapkan dalam pernyataannya sebagai berikut.

“Sebagai fasilitator sebenarnya saya keberatan kalau pelaksanaan musrenbang yang mestinya dilakukan dua hari dipadatkan menjadi satu hari dengan alasan lebih efisien dan efektif. Dapat dipastikan kalau perencanaan yang dilakukan dalam waktu yang pendek dan dilakukan dengan tergesa-gesa akan menghasilkan keputusan yang kurang berkualitas.....” (GS, 22 Februari 2010)⁵

“Sebagai perwakilan masyarakat dari tokoh perempuan, saya sih tidak keberatan kalau musrenbang dilakukan satu hari yang penting output selesai semua. Tetapi memang, saya juga meragukan kualitas perencanaan yang dihasilkan secara singkat karena waktu untuk berdiskusi hanya sebentar apalagi pemahaman kami sebagai masyarakat awam masih rendah...” (S, 22 Februari 2010)

Berdasarkan hasil observasi peneliti selama mengikuti proses Musrenbangkec dan juga hasil dari wawancara dengan berbagai peserta menunjukkan fakta bahwa penyelenggaraan musrenbang kecamatan terkesan hanya sekedar **“formalitas”** untuk memenuhi mekanisme perencanaan pembangunan. Dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia seperti di Kabupaten Bima dan Dompu (NTB) dan Kabupaten Sawah Lunto (Sumbar) proses pelaksanaan musrenbangcam dilakukan selama 5(lima) hari. Dalam proses pelaksanaannya pun tidak berturut-turut sehingga ada waktu untuk melakukan

⁴ Wawancara dengan salah satu staf kecamatan yang menjadi panitia Musrenbangkec pada saat pelaksanaan Musrenbangkec tanggal 22 Februari 2010

⁵ Sebagai bentuk implementasi Perda No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan, Pemerintah Kabupaten yang di wakili oleh Bappeda memilih masyarakat yang dijadikan sebagai fasilitator untuk mengawal pembangunan.

diskusi secara informal antara sesama peserta dan mungkin dapat melakukan lobi-lobi dengan para pejabat di tingkat kecamatan.

3. Forum Sinkronisasi Kecamatan dan SKPD

Forum SKPD merupakan forum yang sangat strategis untuk mempertemukan berbagai pelaku pembangunan dan mempertemukan proses perencanaan dengan penganggaran. Forum ini membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan dengan gabungan SKPD untuk penyusunan renja SKPD. Forum SKPD bertujuan: (a) mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan Renja SKPD, (b) menetapkan prioritas kegiatan yang akan di muat dalam Renja SKPD, (c) menyesuaikan prioritas Renja SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD, dan (d) mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD untuk mendukung terlaksananya Renja SKPD.

Penyelenggaraan forum SKPD seharusnya diperkaya dengan berbagai informasi terkait dengan prioritas pembangunan di tingkat propinsi dan nasional. Selain itu materi masukkan dari pemerintah kabupaten, seperti Renstra SKPD, Renja SKPD sulit dipenuhi sehingga terjadi banyak pengulangan program setiap tahunnya. Dalam forum SKPD keterlibatan masyarakat **sangat dibatasi** karena tidak ada delegasi atau undangan formal untuk masyarakat. Peserta di dominasi dari unsur pemerintah dan birokrat. Tugas Tim Penyelenggara Forum (TPF) SKPD cukup berat karena harus mengkompilasi daftar usulan kegiatan dari seluruh kecamatan dan dari usulan Renja Kecamatan. Selain itu, TPF SKPD harus memperkirakan setiap biaya yang diusulkan. Tugas ini membutuhkan waktu yang lama dan kemampuan teknis yang memadai.

Dalam Forum SKPD terkesan ada asimetri informasi tentang prioritas pembangunan dan penganggaran sebagai akibat tidak sinkronnya jadwal perencanaan

masing-masing. Dokumen hasil forum SKPD hanya dibagikan kepada delegasi kecamatan, sementara delegasi dari desa tidak mendapatkan tembusan sehingga tidak dapat mengkonfirmasi usulan program. Tidak adanya perwakilan masyarakat dalam forum SKPD menyebabkan tidak adanya pengawalan usulan masyarakat yang telah diusulkan dalam Musrenbangdes dan Musrenbangkec.

4. Musrenbang Kabupaten (Musrenbangkab)

Musrenbangkab merupakan forum yang sangat strategis dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Dari sisi proses berfungsi meningkatkan konsistensi dan sinkronisasi diantara pelaku pembangunan atas berbagai dokumen perencanaan yang telah disusun. Dari sisi penganggaran, berfungsi untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara para pelaku pembangunan yang membutuhkan pembiayaan pembangunan. Forum musrenbang di tingkat kabupaten ini mematangkan rancangan RKPD kabupaten berdasarkan Renja SKPD yang merupakan hasil Forum SKPD. Tujuan pelaksanaan Musrenbangkab adalah: (a) mendapatkan masukan untuk penyempurnaan RKPD yang membuat prioritas pembangunan, pagu indikatif pendanaan berdasarkan fungsi SKPD dan sumber pendanaan, (b) mendapatkan rincian rancangan awal RKA SKPD, (c) mendapatkan rincian rancangan awal kerangka regulasi menurut SKPD yang berhubungan dengan pembangunan.

Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Probolinggo Tahun 2011 dilaksanakan pada tanggal 25 Maret 2010 yang mengusung tema “*Peningkatan ketersediaan bahan pangan bagi masyarakat dengan didukung oleh peningkatan produksi hasil pertanian/perkebunan, peternakan dan perikanan serta perkuatan ekonomi sektor riil, investasi dan infrastruktur daerah*”. Tema yang mengusung sektor pertanian

merupakan bagian dari upaya pemerintah pusat yang berkomitmen pada ketahanan pangan, dengan didukung oleh peningkatan bidang pertanian dan ekonomi sektor riil.

Penyelenggaraan musrenbangkab di bawah tanggung jawab Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Tim Penyelenggara Musrenbangkab disusun berdasarkan SK Bupati yang di dominasi oleh unsur pejabat. Keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan musrenbangk dibatasi melalui sistem delegasi. Berikut kutipan wawancara dengan peserta dari Bappeda dan Masyarakat Musrenbangkab Probolinggo.

*“Musrenbangkab merupakan mekanisme perencanaan yang terakhir dimana masyarakat masih dapat terlibat meskipun hanya diwakili oleh beberapa kelompok, seperti tomas, LSM, ormas dll. Setelah proses Musrenbangkab selesai, maka tahapan berikutnya adalah hearing antara eksekutif dan legislatif dimana masyarakat sudah terputus keterlibatannya. Pada tahap ini, program-program yang diusulkan oleh masyarakat tidak ada yang mengawal sehingga sangat di mungkinakan usulan dari masyarakat terhapus, karena dalam tahapan itu **proses politik** cenderung mendominasi.....”*(M, 25 Maret 2010)⁶

*“Kami dari anggota dewan sangat berharap masyarakat aktif untuk mengusulkan program melalui Jaringan Aspirasi Masyarakat (**Jaring Asmara**). Di kami ada dana Jasmas kepada masyarakat. Harapannya adalah masyarakat benar-benar dapat merasakan manfaat dari apa yang telah kami berikan....sehingga tingkat partisipasi masyarakat akan semakin tinggi. Semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat akan semakin bagus....berarti tingkat Good Governance Tinggi”* (W, 25 Maret 2010)⁷

*“Saya setuju bahwa mekanisme musrenbang sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD itu ada **“secara formalitas”** karena ada UU yang mengaturnya. Dalam implementasinya banyak kelemahan terutama terkait dengan siapa saja yang terlibat dalam proses musrenbang tersebut..”* (I, 25 Maret 2010)

*“Mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran sudah di atur oleh Undang-Undang. Kalaupun di lapangan terkesan hanya **formalitas** itu bukan urusan kami. Saya rasa hampir di semua Kota/Kab mengalami kendala yang sama. Untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan kami dari Bappeda selalu melakukan monitoring dan evaluasi ke kelurahan dan ke masyarakat...”* (A,25 Maret 2010)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa Mekanisme Musrenbang sebagai tahapan akhir dalam proses perencanaan pembangunan telah diselenggarakan oleh Bappeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain mekanisme Musrenbang, terdapat mekanisme jaring asmara yang dilakukan oleh DPRD untuk menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang

⁶ Anggota DPRD dari Fraksi PKS

⁷ Anggota DPRD dari Fraksi Golkar

diharapkan dapat meminimalisasi proses perencanaan penganggaran atau Musrenbang yang terkesan hanya sekedar **formalitas**.

Meskipun masih banyak kelemahan dalam proses Musrenbang, tidak dapat dipungkiri bahwa adanya Perda No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan telah meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dari yang sebelumnya tidak ada partisipasi (manipulasi), sekarang menjadi ada partisipasi simbolik. Dalam teori partisipasinya Arstain (1971) ada kenaikan partisipasi dari semula derajat satu (tidak ada partisipasi) menjadi derajat dua (partisipasi simbolik). Sementara menurut teori partisipasinya Moynihan (2003) partisipasi formal dalam perencanaan penganggaran (*ceremonial budgeting*) di kenal sebagai partisipasi parsial dengan keterwakilan yang luas. Sedangkan menurut teori partisipasinya Vaneklasen dan Miller (2002) partisipasi yang cenderung formal di masukan kedalam tipe ke 5 (lima) yaitu partisipasi fungsional. Maksud dari partisipasi fungsional adalah masyarakat berpartisipasi karena ada permintaan dari lembaga eksternal untuk memenuhi tujuan termasuk di dalamnya karena ada permintaan undang-undang.

E. KESIMPULAN DAN KETERBATASAN

Berdasarkan hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Musrenbang di Pemerintah Kabupaten Probolinggo secara normatif dapat dikatakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU No 25 Tahun 2004 dan Peraturan Daerah No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Probolinggo. Berbagai tahapan mulai Musrenbang Desa, Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten secara seremonial dilakukan (*ceremonial budgeting*). Sedangkan jika dikaitkan dengan makna dan hakikat

partisipasi sesungguhnya mekanisme partisipasi yang ada masih sebatas formalitas dan partisipasi masyarakat masih dianggap semu atau “*sebuah keindahan yang menipu*”. Beberapa kondisi yang menunjukkan bahwa partisipasi masih belum efektif diantaranya: (1). partisipasi masih di dominasi kalangan elit tertentu, (2). partisipasi dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, (3). partisipasi yang di dikemas dalam acara *intertainment* tertentu.

Pelaksanaan Musrenbangdes di Kabupaten Probolinggo secara umum hampir sama dengan di daerah lainnya. Perbedaan yang muncul di masyarakat Suku Tengger adalah selain melakukan Musrenbangdes, mereka melakukan mekanisme **partisipasi informal** lain yang tidak dilakukan oleh masyarakat lain di Indonesia. Partisipasi informal tersebut di lakukan pada Bulan Desember bersamaan dengan laporan pertanggungjawaban Petinggi kepada masyarakat Tengger yang disebut **Musyawahar Desa Tengger**. Sedangkan pelaksanaan Musrenbangkec menunjukkan fakta bahwa penyelenggaraan musrenbang kecamatan terkesan hanya sekedar “**formalitas**” untuk memenuhi mekanisme perencanaan pembangunan.

Sementara itu, dalam forum SKPD tidak ada perwakilan masyarakat sehingga tidak ada pengawalan usulan masyarakat yang telah diusulkan dalam Musrenbangdes dan Musrenbangkec. Mekanisme perencanaan penganggaran yang terakhir adalah Musrenbangkab yang telah diselenggarakan oleh Bappeda sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain mekanisme Musrenbang, terdapat mekanisme jaring asmara yang dilakukan oleh DPRD untuk menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang diharapkan dapat meminimalisasi proses perencanaan penganggaran atau Musrenbang yang terkesan hanya sekedar **formalitas**. Meskipun masih banyak kelemahan dalam proses Musrenbang, tidak dapat dipungkiri bahwa adanya Perda No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam

Perencanaan Pembangunan telah meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dari yang sebelumnya tidak ada partisipasi (manipulasi), sekarang menjadi ada partisipasi simbolik.

Keterbatasan penelitian ini banyaknya informan yang kami wawancarai tetapi tidak semua hasil wawancara kami sajikan karena keterbatasan halaman. Disamping itu karena peneliti terlibat langsung dalam proses dari Musrenbangdes sampai Musrenbangkab, sehingga subjektifitas tentang penarikan kesimpulan sangat mungkin terjadi. Selain itu, terdapat keterbatasan lainnya yang tidak disadari oleh peneliti.

Implikasi terkait dengan hasil penelitian ini adalah. 1. Bagi Pemerintah Kabupaten Probolinggo diharapkan dapat meningkatkan sosialisasi tentang Musrenbangdes kepada masyarakat sehingga kualitas Musrenbang semakin baik. 2. Bagi Masyarakat Probolinggo diharapkan semakin pro aktif untuk terlibat dalam proses perencanaan, implementasi, dan pertanggungjawaban pembangunan di Kabupaten Probolinggo. 3. Bagi DPRD dapat meningkatkan Jaring Asmara kepada masyarakat, meningkatkan fungsi pengawasan terhadap program-program pembangunan yang telah didanai oleh Pemerintah Kabupaten Probolinggo, 4. Bagi penelitian selanjutnya perlu di kaji lebih mendalam tentang partisipasi informal dengan memperhatikan nilai kearifan lokal Suku Tengger yang mewarnai proses perencanaan pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi, A., Muslim, M., Rusmiyati, S., dan Wibisono, S. 2002. *Good governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia. Hal.74-75.
- Adams, Brian. 2004. *Public Meeting and the Democratic Process*, Jan/Feb 2004
- Arnstein, Sherry R., 1971. "Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation" in Edgar S. Cahn and Barry A. Passet. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publishers.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: an new vision for managing in government*. LA: University of California Press
- Burrell, Gibson and Morgan, Gareth 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the sociology of corporate life*. USA: Ashgate Publishing Company.
- Callahan, Kathe. 2002. The Utilization and Effectiveness of Citizen Advisory Committees in The Budget Process of Local Government. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 14 (2) 295-319
- Cohen, S., dan R.Brand. 1993. *Total Quality Management: a practical guide for the real world*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Lourdes M.dan Elliot, Jennifer Abcvyhctdc. 2000. *Public Participation and Social Acceptability in the Philippine EIA Process*. September 2000.
- Ebdon, Carol. 2002. Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budgeting Process, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 14 (2) 273-294.
- Edralin, J.S. 1997. *The new local governance and capacity building: A strategic approach* . Regional Development Studies, Vol. 3
- Isbandi Rukminto Adi. (2007). *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.
- Wazir Ws., et al., ed. (1999). *Panduan Penguatan Menejemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project.
- Layzer, Judith A. 2002. Citizen Partisipation and Government Choice in Local Environmental Controversies. *Policy Studies Journal*, Urbana: Vol.30, Iss.2
- Mahardika, Timur (2001) *Pendidikan Politik Pemberdayaan Desa: Panduan Praktis*, Pustaka Utama LAPERA, Jogjakarta.
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Penerbit PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Moynihan, D.P. (2003) Normative and Instrumental Perspektive on Public Participation, *American Review of Public Administration*, V 33 (2) pp. 164-188.
- Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintah Daerah (Sebuah Kajian Dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*. Bayu Media-Lembaga Penerbitan FIA-Unibraw, Malang.
- Navarro, Zander. 2002. *Dezentralization, Participation and Social Control of Public Resources: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil* dalam seminar: *Citizen*

Participation in the Context of Fiscal Decentralization: the Best practices in Municipal Administration,. Tokyo dan Kobe Jepang September 2002.

- Rahayu, S. Ludigdo, U., Affandy, D., Studi Fenomenologis Terhadap Proses Penyusunan APBD Bukti Empiris di SKPD Propinsi Jambi, Simposium Nasional Akuntansi (SNA) 10 Makasar, 26-28 Juli 2007.
- Razak, 2011, Praktik Etika Dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran, Disertasi Program Doktor Ilmu Akuntansi Universitas Brawijaya. Tidak di Publikasikan.
- Sopannah, 2003. Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam *Proceeding Simposium Nasional akuntansi VI, Membangun Citra Akuntan melalui Peningkatan Kualitas Pengetahuan, Pendidikan dan Etika Bisnis*, Surabaya, 16-17 Oktober 2003
- Sopannah dan Wahyudi, Isa, dan Azmi, Happy. 2004. *Strategi penguatan masyarakat dalam pengawasan proses penyusunan dan pelaksanaan APBD Kota Malang*, Laporan penelitian tidak dipublikasikan MCW dan YAPPIKA.
- Sopannah dan Wahyudi, Isa. 2005a. *Strategi Penguatan Masyarakat sipil dalam meminimalisasi Distorsi Penyusunan APBD Kota Malang*, dalam Prosesing Simposium Riset II ISEI, *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005
- _____ dan Wahyudi, Isa. 2005b. *Strategi Penguatan Partisipasi Rakyat terhadap Pengawasan dalam Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kota Malang*, dalam Prosesing Simposium Riset II ISEI, *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005
- Sopannah, 2008. Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang, *Junal Akuntansi dan Keuangan*, Volume 7 Edisi April, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- _____. 2009. *Studi Fenomenologis: Menguak Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang*, *Proceeding Simposium Nasional Akuntansi (SNA) 12* Tanggal 4-6 November 2009 di Palembang
- Sukardi, Akhmad. 2009. *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Pressindo. Yogyakarta.
- Sumarto, Hetifah, Sj. 2004. *Inovasi Partisipasi dan Good Governance (20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia)*. Penerbit Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Syarifuddin. 2010. *Kebijakan Anggaran: Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Akuntansi Universitas Brawijaya. Tidak di Publikasikan.
- Osborne, D.and Gaebler.T. 1992. *Reinventing Government*. Reading MA: Addison Wesley Longman, Inc.
- Vaneklasen, Lisa and Miller, Valerie (2002) *A New Weave of Power, People and Politics : The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*.
- Wazir Ws., et al., ed. (1999). *Panduan Penguatan Menejemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care Project.

Peraturan Perundang-undangan :

Republik Indonesia, Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Daerah 2010, Kementrian Keuangan Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Republik Indonesia, Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemerintah Kabupaten Probolinggo, Peraturan Daerah No 13 Tahun 2008 Tentang Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan.

CURICULUM VITAE

A. PERSONAL DATA

1. Full name	:	Sopannah
2. Gender	:	Female
3. Place & date of birth	:	Brebes, 11 August 1979
4. Home address & Phone No	:	Cakalang Kavling Auri 16 Street, Malang East Java Pos Code: 65126 Telp. (0341) 473810 Hp. 08155508584 / 081313472734
5. E-mail address	:	anasopannah@yahoo.com
6. Employment :		
University	:	WIDYAGAMA MALANG
Faculty	:	ECONOMIC
Department	:	ACCOUNTING
Teaching Experience	:	Public Sector Accounting and International Accounting

B. EDUCATION BACKGROUND

No	Name of Institution	Year attended		Degree/ Certificate	Field of Study
		From	To		
1	UNIVERSITY OF BRAWIJAYA	2008	PRESENT	DOCTORAL (In Progress)	Accounting Science
2	UNIVERSITY OF GAJAH MADA	2001	2003	MASTER	Accounting Science
3	UNIVERSITY OF WIDYAGAMA MALANG	1997	2001	SARJANA	Accounting

C. RESEARCH EXPERIENCE

No	Year	Title
1	2004	Strategy of Civil Society Strengthening To Control Local Budgeting Preparation Process On Malang
2	2005	Analysis Of Gender Perspective Local Budgeting
3	2005	Factors Analysis are Influence Local Budgeting Corruption On Malang Raya
4	2005	Strategy of Civil Society Strengthening To Distortion Minimalize Of Local Budgeting Preparation Process On Malang

5	2006	Preparation of Model Public Participation Local Budeting Preparation Process On Malang
6	2006	Model Preparation Of Local Economic On Malang
7	2007	Strategy of Strenghtening “Kerakyatan “Economic On Malang
8	2007	Analysis Of Program Impact Donation Government Support Fund To Poor Society On Kabupaten Belu NTT
9	2008	Strategy of Empowerment Small and Middle Busisness On Kabupaten Banyuwangi
10	2008	Preparation Model “Kemitraan” To Local Economic Empowerment On Kota Probolinggo
11	2008	Preparation of Model Public Service Base On Citizen Charter on Kota Surabaya
12	2009	Analysis Of Influnce Local Budeting To Economic Growth and Employment Absorption (Study On Local Budgeting Kabupaten Belu 2004-2009)

D. PUBLISHED IN JOURNALS AND PROCEEDING

No.	Year	Article Title	Journal’s name and place of publication
1	2003	The Influence of Civil Society Participation Of Public Policy Toward Relation Between Council Knowledge On Budgeting And Controlling Of Region Financing	Proceding Accounting National Symposium VI, On Surabaya
2	2004	Relation Analysis Between Accountability Concept With Appraisal Performance On Local Government	Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis, Vol 2, No 1 April, Economic Faculty University of Widyagama Malang
3	2004	Control Local Budegting To Increase Public Accountability On Era Autonomy	Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika, Vol.2, Nomor 1, April University of Merdeka Malang
4	2005	Factors Analysis are Influence Local Budgeting Corruption	Jurnal Legality Vo. 13 No 1, Legal Faculty University of Muhammadiyah Malang
5	2005	Strategy of Civil Sociey Strenghtening To Control Local Budeting Preparation Process On Malang	Proceding Research Symposium II ISEI, Surabaya 23-24 November 2005
6	2005	Strategy of Civil Sociey Strenghtening To Distortion Minimalize Of Local Budeting	Proceding Research Symposium II ISEI,

		Preparation Process On Malang	Surabaya 23-24 November 2005
7	2005	Influences Public Accountability, Public Participation, and Public Transparation Toward Relation Between Council Knowledge On Budgeting And Controlling Of Region Financing	Jurnal Logos Vol 3, No 1 Juli 2005, Economic Faculty University of Muhammadiyah Gresik
8	2006	Local Budeting Base On Gender Perspective On Malang	Jurnal Manajemen Akuntansi dan Bisnis, Vol 4, No 3, Economic Faculty Widya Gama Malang.
9	2008	Preparation of Model Public Participation Local Budeting Preparation Process On Malang	Jurnal Akuntansi dan Keuangan, Vol 7, Edisi April, University of Muhamadiyah Surakarta
10	2009	Alocation Startegy Local Budeting Gender Perspective To Increase Economic, Social and Culture Right	Jurnal Ventura Edisi Desember No 3, STIE Perbanas Surabaya
11	2009	Fenomenoly Study: Open Public Participation in Local Budeting Preparation Process On Malang	Proceding Accounting National Symposium XII, Palembang, 4-6 Nov 2009
12	2010	“Wong Cilik” Economy:Deconstruction On Capitalist Economy	Proceding Economic Research Symposium IV On Economic Faculty Widya Mandala Surabaya
13	2011	Refusal of A Rural Development Project Funded By Local Expenditure and Income Budget (LEIB): An Interpretive Case Study	Proceding 15 Th International Business Research Conference, 21 - 23 November 2011

Malang, June 11, 2012
Respectfully Yours,

Sopanah, SE, M.Si.