

Bagian Pertama

**INISIATIF DAERAH DALAM PERENCANAAN
DAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF
BEBERAPA KECENDERUNGAN UMUM**



Bagian Pertama

INISIATIF DAERAH DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF BEBERAPA KECENDERUNGAN UMUM

1. Faktor-Faktor Pendorong Prakarsa Daerah

Ada beberapa faktor pendorong mengapa perencanaan dan penganggaran partisipatif menjadi wacana penting dan merupakan agenda reformasi di banyak daerah. *Pertama*, secara paradigmatik diyakini bahwa perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk kongkret dari pelaksanaan desentralisasi administrasi pemerintahan dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk nyata penerapan prinsip demokrasi dalam alokasi sumberdaya publik.

Kedua, munculnya dukungan kerangka hukum yang memberikan peluang bagi daerah untuk mengatur urusan daerahnya, termasuk di dalamnya urusan perencanaan dan pengalokasian anggaran. Inisiatif reformasi kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah muncul sejak ditetapkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999.

Inisiatif tersebut kemudian menguat bersamaan dengan lahirnya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

● BAGIAN PERTAMA

Nasional, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Disusul kemudian dengan munculnya peraturan lain yang lebih rinci. Misalnya saja PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah, PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, PP No. 57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah, PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, PP No. 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, dan PP No. 72/2005 tentang Desa.

Keseluruhan peraturan tersebut memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk menerapkan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif, penyusunan anggaran berbasis kinerja, alokasi anggaran yang pro terhadap kepentingan orang miskin (*pro-poor*) dan responsif gender (*gender budget responsiveness*).

Jika dilacak lebih jauh, upaya mendorong proses perencanaan dan penganggaran partisipatif sebenarnya telah dilakukan pemerintah sejak tahun 1986 melalui Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). Hanya saja proses ini tidak begitu berpengaruh pada pengalokasian anggaran untuk masyarakat desa. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan jaminan bahwa usulan di tingkat desa diterima baik di tingkat kecamatan maupun di tingkat kabupaten, dan situasi sosial politik waktu itu yang tidak memungkinkan warga desa untuk lebih berani dalam memperjuangkan aspirasinya.

2. Prakarsa Daerah dan Ragam Kerjasama Multipihak

Yang menarik dari seluruh inisiatif reformasi perencanaan dan penganggaran daerah, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, adalah keterlibatan lembaga-lembaga di luar pemerintah baik lembaga donor, lembaga bantuan teknis, maupun NGO dalam negeri.

Pada tahun 1986, pemerintah bersama-sama GTZ Jerman mengimplementasikan apa yang disebut sebagai program Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). GTZ telah bekerja untuk mendampingi proses-proses perencanaan baik di tingkat desa maupun tingkat kabupaten. Di Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, dan Sumatera Barat, pemerintah daerah kabupaten/kota, didampingi oleh GTZ, bekerja mendorong proses perencanaan partisipatif mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, dan kabupaten/kota. Tujuan utama pendekatan pemerintah dan GTZ di daerah-daerah ini adalah mengakomodasi aspirasi masyarakat yang sebagian besar berada di desa-desa ke dalam perencanaan dan penganggaran daerah. GTZ juga telah mendampingi kabupaten di lokasi kerjanya untuk menyusun rencana pembangunan jangka menengah baik di tingkat desa maupun di tingkat kabupaten.

Di Riau, Solo, dan Kabupaten Bandung, inisiatif pengawalan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif didorong oleh *Indonesian Partnership for Governance Initiative* (IPGI). Lembaga ini dibentuk oleh pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan NGO, serta didukung pendanaan oleh *Ford Foundation*, untuk melakukan reformasi tata pemerintahan daerah. Yang dilakukan lembaga ini di tiga lokasi program adalah mendorong proses perencanaan yang lebih terbuka dan dilakukan dengan melibatkan partisipasi warga sebanyak mungkin. Lembaga ini juga membentuk forum-forum warga sebagai wahana pembelajaran warga dalam membahas isu-isu publik.

Di berbagai lokasi program, IPGI telah berhasil mendorong dikeluarkannya berbagai kebijakan yang mendukung partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah, melakukan pendampingan proses-proses perencanaan dan penganggaran, baik terhadap warga maupun pemerintah yang terlibat langsung.

Pada tahun 2000, Bank Dunia mengorganisasikan proyek *Initiative for Local Governance Reform* (ILGR) yang bekerja di 14 kabupaten. Di sejumlah kabupaten tersebut Bank Dunia mempromosikan institusionalisasi peran warga untuk memantau proses perencanaan dan penganggaran agar lebih transparan,

● BAGIAN PERTAMA

partisipatif, dan akuntabel. Salah satu bentuk institusionalisasi yang didorong oleh ILGR adalah Komisi Transparansi dan Partisipasi Anggaran Kabupaten. Komisi ini merupakan lembaga yang diberi kewenangan untuk memantau proses anggaran serta menerima dan menindaklanjuti keluhan masyarakat yang berkaitan dengan alolasi anggaran. Komisi ini beranggotakan perwakilan warga yang dipilih oleh DPRD untuk memantau proses perencanaan dan penganggaran daerah. Keberadaan lembaga ini diakui daerah melalui peraturan daerah.

Sejak tahun 2001 hingga 2005, USAID mendukung *Perform Project* yang telah bekerja secara langsung di 7 provinsi dan 30 kabupaten (kemudian berkembang menjadi 80 kabupaten). *Perform Project-USAID* bertugas untuk mempromosikan proses perencanaan partisipatif dalam penyusunan dokumen pola dasar pembangunan partisipatif (PDPP) sebagai metode untuk membuat dokumen perencanaan berjangka waktu 5 tahun dan dokumen perencanaan tahunan di tingkat kabupaten dan kota. Berbeda dengan program lainnya yang langsung bekerja di tingkat daerah, *Perform-Project-USAID* selain bekerja di tingkat daerah, mereka juga bekerja di tingkat nasional.

Karena itu, selain berhasil mendorong ditetapkannya berbagai keputusan kepala daerah dan perda mengenai perencanaan partisipatif di berbagai daerah, *Perform Project* juga berhasil mendorong ditetapkannya kebijakan pemerintah mengenai Pola Dasar Pembangunan Partisipatif, Edaran Menteri Dalam Negeri No. 050/1307/II/Bangda tanggal 11 Agustus 2003 mengenai Panduan Penyusunan PDPP, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 500/746.A/IV/Bangda, 6 Juli 2004 mengenai Panduan Penyusunan Rencana Korporat BUMD, SEB Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS dan Mendagri No. 1354/M.PPN/03/2004.050/744/SJ, 24 Maret 2004 mengenai Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Selain mendukung *Perform Project*, USAID juga mendukung program lain yang berkaitan langsung dengan perencanaan dan penganggaran daerah yaitu *Building Institutions for Good Governance* (BIGG). Berbeda dengan proyek lain, BIGG-USAID lebih

memfokuskan diri kepada usaha mempromosikan anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) dan sistem anggaran terpadu (*unified budget*). Di beberapa lokasi program, BIGG-USAID melakukan pelatihan dan pendampingan terhadap pemerintah daerah untuk menerapkan anggaran berbasis kinerja dan sistem anggaran terpadu. Program tersebut dilakukan karena pada tahun 2000 pemerintah mengeluarkan PP No. 105/2000 yang mengharuskan pemerintah daerah menyusun anggaran berbasis pada kinerja yang akan dicapai. Sayangnya proyek ini tidak terkait dengan proyek lain yang lebih fokus pada proses perencanaan dan penganggaran. Sehingga dalam level proyek nampaknya masih belum terkait antara proses penganggaran – terutama proses-proses partisipatif-- dengan prinsip penganggaran berbagai kinerja dan sistem anggaran terpadu.

Ada juga lembaga bantuan teknis yang membantu mengawal proses perencanaan di sektor-sektor tertentu, misalnya *Multi-stakeholder Forestry Program* (MFP) yang didukung oleh *Departement For Internasional Development* (DFID). Program ini bekerja sejak tahun 2000 di beberapa wilayah seperti Lampung Barat, Papua, Kalimantan Timur, Sulawesi, Jawa, dan Sumbawa. Fokus dari program ini adalah mengurangi jumlah penduduk miskin di sekitar hutan melalui pendekatan pengelolaan hutan *multi-stakeholder*.

Output dari program ini adalah adanya dokumen-dokumen perencanaan komunitas. Dokumen ini dirancang menjadi masukan bagi dinas kehutanan daerah atau Perhutani yang bekerja sama dengan masyarakat di dalam atau sekitar hutan. Di tingkat nasional, program ini bekerja sama dengan Menteri Kehutanan sehingga praktek-praktek di tingkat lokal dapat diadopsi menjadi kerangka kebijakan nasional untuk sektor kehutanan. Sebagai perluasan dari kerja-kerja pengurangan kemiskinan, program MFP juga mulai mendorong pemerintah daerah di lokasi program untuk menjadikan alokasi anggaran sebagai salah satu instrumen penting untuk mengurangi kemiskinan (*pro-poor budget*).

Selain NGO dan lembaga bantuan teknis yang bekerja sama dengan pemerintah mempromosikan proses perencanaan dan penganggaran yang baru, banyak NGO di Indonesia yang sejak

● BAGIAN PERTAMA

tahun 1999 bekerja dengan fokus analisis dan pengawasan anggaran. Lembaga-lembaga ini bekerja sebagai *watchdog* pemerintah dalam proses perencanaan dan penganggaran. Beberapa lembaga bekerja dalam lingkup jaringan baik di tingkat lokal maupun nasional seperti Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) dan Pusat Telaah Informasi Regional (Pattiro).

Beberapa lembaga fokus di tingkat daerah seperti *Bandung Insitute for Governance Studies* (BIGS) di Bandung, dan PIAR di Kupang. Beberapa lembaga lain bekerja dengan fokus lebih spesifik yaitu pemberantasan korupsi seperti yang dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW). NGO yang bergerak dalam pengawasan ini banyak berperan dalam membongkar kasus-kasus penyelewengan APBD. Terbongkarnya kasus korupsi APBD yang berakhir pada pengadilan anggota DPRD dan kepala daerah di beberapa daerah merupakan contoh keberhasilan NGO yang bekerja di bidang ini.

Pada tahun 2000, *The Asia Foundation* mengkoordinir jaringan NGO yang bekerja untuk isu *gender-budget*. Inti dari kegiatan jaringan ini adalah melakukan kerja-kerja untuk kesetaraan akses antara laki-laki dan perempuan, baik dalam proses maupun sebagai *beneficiary* anggaran. Berbagai pelatihan, studi, dan advokasi kebijakan dilakukan oleh jaringan ini agar alokasi anggaran pemerintah daerah responsif dengan kesetaraan gender. Program ini kemudian lebih dikenal dengan istilah *gender-budget*.***