

***Pembangunan Partisipasi Sebagai Bentuk Demokratik Governance Dalam  
Penganggaran Publik***  
*(Studi Kasus Pada Penyusunan Anggaran Pemerintah Kabupaten Pasuruan Tahun  
2013)*

Ketua Hambali <sup>(1)</sup>

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yudharta Pasuruan

Anggota Rossa Ilma Silfiah <sup>(2)</sup>

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Yudharta Pasuruan

**Asbtraksi**

Menjalankan sistem Demokrasi banyak aspek yang harus diperbaiki baik tingkat partisipasi masyarakat, sistem kerja pemerintah, hingga sistem penganggaran keuangan didaerah. Sejalan dengan disentralisasi anggaran didaerah masih banyak yang kurang maksimal didalam menggunakan dana secara efektif dan efisien, salah satunya bisa kita lihat dengan tingginya SILPA yang diposkan di Bank Daerah, hal ini menjadi salah satu beban Bank Indonesia (BI) untuk selalu memberikan suku bunga, konteks demikian menjadi ciri akan patologi penganggaran. Kondisi seperti ini bisa di atasi dengan upaya sistem partisipasi masyarakat, salah satunya optimalisasi Musrenbang.

Dalam pelaksanaan Musrenbang dikabupaten Pasuruan berjalan sesuai dengan waktunya, namun menjadi pertanyaan bahwa dengan berjalannya system tersebut SILPA masih relative tinggi pertahunnya. Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana system ditengah budaya patron klien di pasuruan, sehingga menjadi suatu hambatan yang bertujuan untuk menangani anggaran lebih.

Dalam Penelitian ini menggunakan metode studi kasus (case study) adalah pencarian masalah di dalam pelaksanaan musrenbang sebagai dasar menciptakan penyusunan anggaran yang demokratik.

Dalam Penelitian ini melihat tingginya SILPA menjadi patologi didalam kebijakan anggaran dikarenakan pemertintah belum bisa membelanjakan seraca maksimal. SILPA ditiap tahunnya relative naik, jika dilihat dari aspek anggaran, maka ketidak mampuan pemerintah dapat ditelusuri atas mekanisme pembuatan RKA SKPD yang berasal dari Mus renbang dan musrenbang di kabupaten pasuruan masih kurang maksimal disebabkan ada kendala oleh budaya dan tingkat pendidikan masyarakat pada posisi transisi.

Dengan mekanisme musrenbang justru nilai partisipasi masih hanya sebatas kelembagaan dan semu. Yang paling dominan adalah budaya patronklien, yang mana masyarakat yang berada pada struktur klien lebih mempercayakan dan atau merasa terwakili dengan kehadiran sang patron. Hal ini justru menandakan atas kesadaran semu pada tingkatan partisipasi masyarakat pada musrenbang.

Untuk itu perlulah merubah merubah mekanisme musrenbang dari aspek kelembagaan dan cultural. Untuk aspek kelembagaan butuh reformasi administrasi musrenbang yang ide dan nilai di jarring mulai RT/RW, dan secara tidak langsung aspek budaya akan ikut sebagaimana actor elit local (sang Patron) yang hadir dalam Musrenbang tidak bebas nilai.

*Kata Kunci:* Demokrasi, Anggaran dan Partisipasi

## 1. PENDAHULUAN

Ketidak mampuan pemerintah dalam menyedot anggaran atau mengalokasikan anggaran publik untuk publik sebab dimasa reformasi ini masih rendah peranan masyarakat dalam berpartisipasi, meskipun dalam kegiatan penganggaran publik menggunakan *Performen Based Bageting* yakni anggaran berbasis kinerja dengan disetiap pelaksanaan sistem kinerja anggaran merupakan sub sistem perencanaan strategis dan indikator kinerja. Kegiatan dijadikan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat capaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan dalam kelompok. Kelompok dalam *performan based bageting* dalam (Ritonga;2009) mengkategorikan adanya *Input, Out Put, Outcome*.

Dengan adanya peranan partisipasi masyarakat dalam penganggaran publik, merupakan suatu hal ihwal akan komitmen terhadap azas demokrasi, sebab dalam parameter penyelanggarann pemerintah yang demokratis mempunyai prinsip adanya pertisipasi masyarakat dan trasnparasi. Menurut Yulia Raemae (2006) bahwa dalam UU No 32 tahun 2004 bisa menjadi peluang dan bisa juga

menjadi ancaman, tergantung bagaimana kita melihat dan menyikapinya. Karena itu pelaksanaan otonomi daerah hendaknya bertumpu pada proses tranformasi dan penguatan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Dengan demikian peningkatan partisipasi masyarakat sangatlah penting mengingat masyarakat memiliki kedaulatan atas sumber daya diwilayah.

Secara kelembagaan partisipasi masyarakat sudah terlembagakan dengan adanya Musrenbang baik tingkat desa, kecamatan dan Kabupaten/ Kota. sehingga dengan adanya musrenbang dapat membuat program kegiatan di masyarakat untuk membangun Pendekatan konsultasi pada akar rumput (*grassroot*) yang telah lama dipandang sebagai cara terbaik untuk menumbuhkan rasa memiliki masyarakat atas proyek-proyek berbasis warga, mengembangkan dan memelihara lembaga-lembaga demokrasi, mengurangi konflik kepentingan sehingga mampu mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Namun meskipun adanya sistem musrenbang sebagai aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemerintah yang terencana dalam SKPD Satuan Kerja Pemerintah

Daerah tentang prioritas program yang akan dibiayai oleh APBD. Banyak daerah yang masih dalam alokasi atau pembelanjaan pembangunan masih kurang bisa untuk membelanjakan anggaran publik hal ini terlihat dari data laporan Lebih dari 90% penerimaan pembiayaan berasal dari sisa lebih anggaran tahun sebelumnya, yaitu mencapai Rp37 Triliun pada Tahun 2011, kemudian diikuti oleh Penerimaan Pinj aman dan Obligasi Daerah sebesar 6% (Rp 2 Triliun). Pengeluaran pembiayaan utamanya dialokasikan untuk penyertaan modal (investasi) daerah sebesar 44% (Rp 3,4 Triliun) dan Pembayaran pokok utang 41% (Rp 3,1 Triliun). Posisi tingginya silpa di daerah yang mencapai 90% mendorong di tiap daerah sehingga untuk menyimpan di bank-bank daerah sehingga dengan adanya kebijakan anggaran memberatkan pemerintah pusat yang secara tidak langsung .

## **2. KERANGKA TEORI DEMOKRASI GOVERNANCE**

Governance adalah perubahan dari Government yang sejalan dengan pandangan akan adanya tata pemerintahan yang baik, dalam Rohman (2009) mengemukakan bahwa

Governance secara harfiah berarti tata pemerintahan yang bermakna pengguna wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat, penjelasan UNDP dalam Rohman (2009) merumuskan istilah Governance dan bukan Government sebagai suatu exercise dari kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah – masalah sosial.

Prinsip-prinsip Governanance sejalan dengan adanya demokrasi dalam pemahaman, yakni adanya sistem kekuatan dari rakyat atau adanya sistem kedaulatan rakyat. Seperti pendapat Miftah Toha bahwa Governance adalah suatu penekanan bahwa orientasi publikksaat ini diarahkan pada kepentingan dan kekuasaan rakyat, implikasi tersebut bahwa dalam penilaian pelayanan publik didasarkan pada padangan publik.

Oleh sebab itu Pemerintahan yang Demokrasi adalah sistem yang terdapat kedaulatan rakyat dan memulai adanya dari Rakyat, Oleh Rakyat dan Untuk Rakyat yang syarat partisipasi didalam penyusunan anggaran.

Keikutsertaan masyarakat sangat dibutuhkan dalam sistem pemerintahan demokrasi, namun keterlibatan ini butuh suatu arah dan bimbingan yang dilakukan oleh pemerintah maupun NGO untuk menjadikan kesadaran masyarakat, karena keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan bukan hal yang secara langsung muncul dalam sistem kebijakan baik dalam perumusan, formulasi maupun implementasi sebab proses tersebut butuh keterlibatan secara mental dan emosional.

Untuk dapat tumbuh dan berkembang akan partisipasi masyarakat dalam pembangunan memerlukan prasyarat dalam partisipasi, seperti yang disebutkan oleh Kotler dalam Syafi'i (2009) bahwa beberapa prasyarat atau elemen yang selalau dijumpai dalam setiap pembangunan yaitu tujuan (*causes*) Lembaga Pengubah (*Agent Of Change*) dan sasaran yang diubah (*Change Target*).

Partisipasi terlaksana tergantung tingkat kesadaran individu atau kelompok yang menurut Fatah (2006) pelaksanaan partisipasi dikelompokkan kedalam 5 tingkatan;

1. Partisipasi tanpa mengenai ide objek partisipasi yang bersangkutan berpartisipasi karena memang diperintahkan untuk ikut. Jadi disini terdapat unsure pemaksaan agar seseorang ikut berpartisipasi.

2. Berpartisipasi karena yang bersangkutan telah mengenal ide dan adanya daya tarik dari objek serta adanya minat dari subjek.

3. Berpartisipasi karena yang bersangkutan telah meyakini bahwa ide itu memang baik.

4. Berpartisipasi karena yang bersangkutan telah melihat lebih detail tentang alternative pelaksanaan atau penerapan ide tersebut.

5. Berpartisipasi karena bersangkutan langsung memanfaatkan ide dan hasil pembangunan tersebut untuk dirinya, keluarganya atau masyarakat.

Berdasarkan konsep teori akan tingkatan partisipasi diatas di Indonesia dapat kita ketahui model konsep akan partisipasi pembangunan yang terkait proses didalamnya, dalam menampung aspirasi dengan berbagai tingkatan yang mulai dari Musbang

Tingkat Desa atau kelurahan, Musrenbang tingkat Kecamatan dengan kegiatan temu karya pembangunan tingkat kecamatan yang dipimpin oleh camat dan dibimbing oleh Bappeda Kabupaten atau kota Kemudian Musrenbang Kabupaten atau kota dan dilanjutkan ditingkat Propinsi yang kemudian ditindak lanjuti ditingkat Konsultasi Nasional Pembangunan dengan melalui Forum Konsultasi Nasional. Yang program ini dijadikan mekanisme penyusunan program yang dibiayai oleh APBN dan daftar proyek yang telah diajukan antara sektoral dan keinginan di daerah dalam buku satuan tiga untuk disampaikan kepada DPR sebagai Lampiran Nota Keuangan.

## **2.2 Kedudukan Partisipasi dalam Anggaran Daerah**

Partisipasi merupakan hal yang menjadi pondasi awal dalam mewujudkan desentralisasi, karena dengan adanya kedudukan partisipasi dalam kebijakan akan mempermudah pelayanan masyarakat sebab masyarakat kita itu berbagai macam bentuk dan kepentingan seperti yang dijelaskan oleh Maskur dalam Djadiono (2009) bahwa dalam desentralisasi bertujuan untuk efisiensi sebab *Pertama*, Kepentingan dan kebutuhan masyarakat amat beragam di daerah yang berbeda

dalam satu Negara *Kedua*, pejabat-pejabat di daerah dipandang mempunyai informasi yang lebih baik tentang kepentingan dan kebutuhan daerah dari pada pemerintah ditingkat pusat *Ketiga*, pemerintah daerah lebih mampu memberikan pelayanan yang beragam lebih mudah dari pada pelayanan diberikan pada pemerintah pusat.

Oleh sebab itu keberadaan partisipasi sangat penting dan butuh dalam arah pemerintah sebagaimana proses kebijakan adanya input sebagai proses keberlangsungan proses kebijakan, mengutip pendapat Carl I. Fredericson (1963) "bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada dan kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu". Begitu juga pemikiran S. Huntington dan Nelson (1994) bahwa partisipasi politik adalah kegiatan yang dilakukan oleh warga negara biasa (privat citizen) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan pemerintah.

## **2.3 Peran Partisipasi dalam Anggaran Publik**

Kegunaan atau peranan partisipasi dalam anggaran mulai terbentuk saat adanya sistem pemerintahan otonomi yang sejak digulirkannya UU No 22 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah tahun No 9 tahun 2000 yang mulai memberlakukan sistem penganggaran berbasis kinerja. Dalam UU No 22 tahun 1999, mulai mengarahkan pada adanya sistem yang mendorong memberdayakan masyarakat dan mulai menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas serta meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan peran fungsi DPRD, sehingga dapat mengawal akan aspirasi ditingkat pemerintahan, hal ini merupakan angin segar akan sistem pemerintahan yang demokrasi karena DPRD pengotimalkan peran DPRD sebagai wujud representative kepentingan konstituen (Rakyat).

Sejak berlakunya PP No.9 tahun 2000, merupakan hal ihwal akan berlakunya sistem penganggaran berbasis kinerja, yang dimana adanya dua pandangan akan makna kinerja yakni pendapat Irwan (2009), bahwa Kinerja dalam arti sempit sebagai *prestasi, tingkat capaian dan pemenuhan*. Dan secara terminology mengaju pada dampak dan tujuan tindakan publik, tetapi beberapa

hubungan secara subjektif dengan tingkat kepuasan yang dirasakan sebagai suatu hasil dari suatu tindakan. Terlepas dari pengertian tersebut sistem penganggaran kinerja memberikan sistem anggaran yang berdasarkan pada analisis kinerja Out Put dan Out Come, dan mempunyai indicator dalam melakukan pemantauan dan evaluasi sehingga dapat terukur akan kinerja kebijakan di level masyarakat.

#### **2.4 Model Penganggaran Keuangan Daerah**

Model penganggaran di daerah dipengaruhi sistem pemerintahan dipusat baik secara sistem sentralistik maupun desentralistik mempunyai model dan sistematika jenis pengangggraan keuangan daerah tersendiri dan juga dipengaruhi dinamika perkembangan manajemen sector publik.

Dalam bentuk penganggaran di daerah dimasa Orde Baru menggunakan sistem incremental yang dalam mekanisme jurnalnya menggunakan lajur T, dengan berasumsi bahwa penganggaran menggunakan dana berimbang dengan maksud bahwa dalam pembuatan penganggaran publik harus sesuai dengan pendapatan Negara, namun dalam pemaknaan berimbang ini bukan berimbang yang pembelanjaan

disesuaikan dengan pendapatan namun masih ada deficit yang di tutupi dengan pinjaman keluar atau ke dalam negeri dalam bentuk obligasi atau dana reksa.

Sejalan dengan perubahan paradigma administrasi di Indonesia, berimplikasi pada sistem atau cara penganggaran di tingkat daerah, dalam perubahan paradigam berpengaruh pada sistem penganggaran keuangan daerah tergolongkan dalam dua jenis sistem penganggaran sector publik yang dijelaskan oleh Irwan (2008) dimana terdiri dari anggaran tradisional (Konvensional) dan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik (*New Publik Management*). Dalam anggaran konvensional ditandai oleh jenis *Line Item* dan *Incrimental* begitu pula dalam sistem kepentingan publik NPM ditandai dengan dilakukannya sistem penganggaran berjenis *Zero Based Bageting, Planning Program and Bageting Sistem dan Performance Based Badgeting*. Namun dalam sistem pemerintahan Otonomi daerah sesuai dengan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 memakai sistem Performance based bageting dimana sistem tersebut menekankan adanya indikator untuk menilai atau mengevaluasi akan kinerja dan hasil program seperti mengutip

pendapat Irwan (2008) bahwa anggaran berbasis kinerja sangat menekankan konsep *Value For Monney* yaitu ekonomis, efisien dan efektif.

Oleh Irwan (2009) dalam sistem penganggaran berbasis kinerja mempunyai komponen rencana kerja meliputi Sasaran, Program, Kegiatan dan Indikator kinerja kegiatan.

1. Yang dimaksud *sasaran* adalah; sasaran yang dimuat dalam SKPD dan dokumen Perencanaan Pembangunan daerah lainnya.
2. Program yang ditetapkan merupakan program – program yang berada dalam lingkupan kebijakan tertentu sebagaimana dituangkan dalam Renstra SKPD
3. Kegiatan adalah tindakan nyata dalam jangka waktu yang telah ditentukan dan dilakukan oleh SKPD.
4. Indikator Kinerja kegiatan adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan, dan

indikator kinerja kegiatan yang akan ditetapkan dikategorikan kedalam kelompok.

Tujuan menggunakan sistem Performan based bageting

pendapat Wahyudi (2010) dalam perkuliahan *pertama*, karena selama ini kurang adanya keterkaitan antara kebijakan dan program (Plan, Budgeting, Implementasi) *kedua*, Horizon Anggaran Sempit (berakjangka satu tahun), *ketiga*, masih adanya sistem line item *keempat*, perlunya menyatukan anggaran rutin dan anggaran pembangunan kedalam *Unified Budgeting*.

### 2.5 Urgensi Partisipasi dalam Penganggaran.

Partisipasi masyarakat sejalan dengan proses akuntabilitas dalam penganggaran baik dimana masyarakat berperan aktif dalam segi aspirasi dan segi pengawasan dan implementasi Kepmendagri Nomor 17 tahun 2007.

Pentingnya partisipasi dalam penganggaran sebagai wujud sebagai input dalam proses kebijakan seperti dalam prinsip Good Governance dan proses New Public Management mengedepankan partisipasi masyarakat yang mulai ditandai adanya pergeseran dari Government ke Governance merupakan suatu bentuk perubahan yang mendasar akan peran pemerintahan yang tidak lagi sebagai Given (Samudra dalam Dwiyanto ;2008) yang mengusasi pada masyarakat dan juga posisi masyarakat dalam pembuatan keputusan policy making dalam Dwiyanto (2008) bahwa

bahwa pergeseran paradigma Government ke Governance pada hakekatnya mengisarakatkan tentang perlunya pemerintah melibatkan berbagai *Stakeholder*, mengenai peran partisipasi juga ditekankan adanya pihak masyarakat (stakeholder) oleh UNDP (1997) dalam Dwiyanto (2008) bahwa tata pemerintahan yang baik *Good Governance* adalah suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sector swasta.

### 3. PEMBAHASAN SUATU KEBIJAKAN PEMERINTAH UNTUK MENGOPTIMALKAN PAD

Kabupaten pasuruan memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah baik yang renewable dan atau un-renewable seperti halnya sektor pertanian, sektor industri, sektor pertambangan, sektor kelautan, sektor peternakan dan sektor pariwisata. Kebijakan fiskal di daerah terkait potensi lokal sebagai dasar mewujudkan nilai kearifan lokal ditandai dengan adanya mengedepankan nilai partisipasi masyarakat. Sebagaimana terlihat pada strategi pembangunan kabupaten pasuruan berprinsip pada nilai

pemberdayaan, keterbukaan, akuntabel, berkelanjutan, partisipatif, efisien, efektif dan aspiratif.

Sebagaimana dasar kebijakan fiskal daerah tampak keberhasilannya jika melihat kenaikan pada pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten pasuruan sebagaimana sejak tahun 2009-2012 kenaikan mencapai hingga 95%, sebagaimana yang kami sajikan pada tabel berikut;

Keberhasilan atas capaian kab. Pasuruan didalam pendapatan asli daerah (PAD) tidak lepas atas konsekuensi pemberlakuan otonomi kepada daerah untuk memberikan inspirasi membuka intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap peluang investor dan pelaku ekonomi lainnya masuk ke kabupaten pasuruan guna mendongkrak pendapatan daerah.

Keberhasilan akan strategi kebijakan fiskal pemerintah daerah pasuruan untuk membangun daerah yang lebih baik sangat terlihat jelas hasil didapat berdasarkan justru menjadi awal akan kesenjangan sosial yang semakin lebar berdasarkan indeks gini, rasio kesenjangan sosial hingga mencapai 4,7% yang artinya adalah, dalam pembangunan di kabupaten pasuruan terjadi kesenjangan sosial yang

ditandai ketidak meratanya pembangunan sehingga memunculkan masyarakat marginal atau miskin yang terstruktur.

Kebijakan daerah untuk meningkatkan Pendapatan daerah di prioritaskan pada upaya industrialisasi sebagai penyokong utama atas pertumbuhan ekonomi, Pertanian, perdagangan, hotel dan restoran menjadi second prioritas.

Tabel 1.1; Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pasuruan

Tahun Anggaran	Target	Realisasi
2009	81.531.532.520	87.668.802.526
2010	97.485.174.652	100.309.476.757
2011	-	-
2012	164.540.940.700,43	194.858.675.370,94

Sumber data : <http://www.pasururankab.go.id/pages-1-gambaran-umum.html>

Dari kedua langka strateginya baik intensifikasi dan ekstensifikasi didalam pendapatan daerah kab. Pasuruan yang memiliki orientasi pada perbaikan system pelayanan, mempunyai dampak positif terhadap kenaikan penerimaan pendapatan daerah (PAD) dari tahun ke tahun, dapat kita lihat pada table berikut ini;

Tabel 1.2  
Data Perkembangan Pendapatan Daerah  
Tahun 2004 - 2008

No	Komponen	2003	2004	2005	2006	2007
1.	Pendapatan Daerah	62.9	61.382	64.648	64.654.	72.066.
	Pajak Daerah	32.9	37.161	37.888.	38.594.	40.135.
		32.9	.151.2	815.906	552.604	204.867

2.	Retribusi Daerah	11.7 34.0	13.443 .648.0	13.567. 851.615	13.155. 485.443	16.604. 795.101	
	Hasil BUMD Pengelola Kekayaan Lain	6.60 0.00 18.2	-	16.200. 000.00 13.175.	65.050. 000.00 12.839.	646.758 691.00 14.680.	
	PAD	83.5	792.319	503.379	199.305	000.498	
	Dana Perimbangan Bagi	471. 873.	467.324 .324.07	463.843 .023.92	591.863 .992.38	697.356 .146.19	
	dan Rukan Dana Umum	39.2 44.4	39.590. 531.215	50.071. 620.207	58.712. 788.058	62.403. 377.000	
	Dana Khusus Bagi	398. 513 8.98 1.70	378.252 000.00 11.500. 000.000	378.252 000.00 4.000.0 00.000	455.714 000.00 30.570. 000.000	537.700 579.20 53.612. 000.000	
	3.	dan Dari Proporsi Lain yang Sah	25.1 33.7 57.4	37.981. 792.859 00	31.519. 403.630 00	46.872. 203.431 00	43.639. 339.901 00
	Dana Penyeimbang	-	20.005. 262.000	30.801. 000.000	-	2.700.0 00.000	
	Jumlah	534.	548.712	559.292	656.523	772.122	

Urgensitas atas keefektifan program pemerintah guna penanggulangan kesejangan social di Kabupaten Pasuruan harus segera di terespon hal ini terlihat bahwa prestasi akan peningkatan ekonomi *growt ekonomi* kabupaten pasuruan relative tinggi dari pada provinsi jawa timur yang selisih 13%, untuk PDRB Jawa timur di Tahun 2003 -2007 berada pada angka 6,05% dan untuk PDRB kab. Pasuruan berada pada angka 6,18% dan pada tahun 2009 sampai 2013 PDRB Kab. Pasuruan sudah melampui batas rata-rata kabupaten/kota se Provinsi Jawa timur dimana kenaikan PDRB

memiliki implikasi positif pada rata-rata pendapatan masyarakat, akan tetapi prosentse penduduk miskin semakin bertambah yang artinya bahwa tingkat pendapatamn perkapita masyarakat relative tinggi

## B. Prioritas Pendapatan Daerah Kabupaten Pasuruan

Didalam pertumbuhan ekonomi dikabupaten pasuruan terdapat beberapa sector meliputi pada sector pertanian, sector pertambangan dan penggalian, sektor industri pengolahan, sector listrik, gas dan Air Minum, sector Bangunan, Sektor perdagangan, hotel dan restoran, sector angkutan dan komunikasi, sector keuangan, persewaan dan jasa perusahaan dan sector jasa-jasa. Dari beberapa sector diatas indutri menjadi prioritas penyumbang akan DPRB kabupaten pasuruan, yang artinya bahwa volume ekonomi kabupaten pasuruan banyak produk berupa barang yang berasal dari Sektor indutri. Dapat kita Berikut ini adalah skala pendapatan daerah kabupaten pasuruan pada tahun

**TABEL 1.3**  
**Volume dan Perkembangan Ekonomi**  
**Tahun 2005-2007**  
**(PDRB atas Dasar Harga Berlaku)**

No	Sektor	Volume Ekonomi			Perkembangan		Struktur Ekonomi		
		Dalam Jutaan Rupiah)			%		%		
		2005	2006	2007	2005-2006	2006-2007	2005	2006	2007
1	Pertanian	2.086.080,54	2.412.403,34	2.648.430,47	15,65	9,77	26,07	25,74	24,84
2	Pertambangan & Penggalian	83.689,35	95.990,50	111.227,22	14,7	15,87	10,5	1,02	1,04
3	Industri Pengolahan	2.482.733,78	2.943.554,13	3.412.360,56	18,56	15,93	31,02	31,41	32,01
4	Listrik dan Gas dan Air Minum	200.083,72	220.412,28	240.914,39	10,16	9,3	2,5	2,63	2,75
5	Bangunan	211.083,33	220.412,28	293.485,28	16,53	18,88	2,65	2,63	2,27
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	1.574.551,87	1.859.938,83	2.125.310,44	13,13	14,26	19,67	19,85	19,94
7	Angkutan dan Komunikasi	271.360,06	329.303,58	366.597,97	21,35	11,33	3,39	3,51	3,44
8	Keuangan, Persewaan & Jasa Perus.	282.335,67	327.529,10	372.775,34	16,01	13,81	3,53	3,5	3,5
9	Jasa - Jasa	810.652,89	934.877,12	1.089.208,48	15,32	16,51	10,13	9,98	10,22
	<b>Jumlah</b>	<b>8.003.359,37</b>	<b>9.371.024,84</b>	<b>10.660.007,9</b>	<b>17,09</b>	<b>13,75</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Dari data diatas dapat kita ketahui bahwa dari lima sector perkembangan ekonomi dikabupaten pasuruan penyumbang terbesar adalah industri pengolahan dengan 3,41 trilyun rupiah atau sekitar 32,01 % sedangkan penyumbang terkecil adalah disektor pertambangan dan penggalian sebesar 111,22 juta rupiah atau 1,046%. Dan untuk sector pertanian sebagaimana pasuruan terkenal dengan lumbung padi, berada pada urutan kedua dengan menyumbang 2,64 trilyun atau sebesar 24.84 % yang artinya adalah perencanaan pembangunan kabupaten pasuruan lebih

kearah industrialisasi sebagai prioritas pendapatan asli daerah dimana yang ditekankan adalah aspek pajak daerah.

Sebagaimana yang kita lihat bahwa pendapatan daerah kabupaten pasuruan tiap tahunnya mengalami kenaikan. Di tahun 2012 mengalami kenaikan sebesar 15,44% mencapai Rp 1.576.301.430.638,94 dibandingkan dengan pendapatan daerah tahun 2013 yang mengalami kenaikan mencapai 103,81% mencapai realisasi anggaran pendapatan asli Rp 1.819.738.370.147,41 dari target pendapatan daerah Rp. 1.753.021.893.936,50.

### C. Tingkat Partisipasi Masyarakat

Dengan kegiatan partisipasi pemerintah dapat meletakkan masyarakat sebagai objek pembangunan, sehingga menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, efektif dan efisiensi demikian ini mencerminkan tatanan pemerintah yang baik *good governance* dengan memiliki karakteristik, pertama: memberikan ruang aktor lembaga non pemerintahan untuk berperan dalam kegiatan pemerintah, kedua: adanya nilai – nilai yang mengandung untuk mewujudkan kesejahteraan bersama, ketiga: adanya pemerintahan yang bersih. Proses diatas tak lepas hanya untuk supaya manajemen

pembanguna mempunyai aras kan keberlanjutan, dimana proses pemberdayaan merupakan invest terhadap kemajuan negara dimasa yang akan datang.

Di dalam Musrenbang baik ditingkatan Desa, Kecamatan hingga Kabupaten mewajibkan adanya ikut serta dalam pembangunan (partisipasi) Rahnema dalam Muluk (2007) partisipasi sebagai “*the action or fact of parkling, heaving or forming a port of*” dalam pengertian ini bersifat transitif atau intransitif dapat pula bermoral atau tidak bermoral, kandungan partisipasi juga dapat bersifat dipaksa atau bebas dan dapat pula bersifat memanipulatif atau spontan demikian ini dipengaruhi tingkat kemampuan masyarakat dalam ruang publik sebagai wujud partisipasi warga negara.

#### **D. Peranan Tokoh Masyarakat**

Budaya merupakan hasil cipta karsa manusia yang sudah mengkristalisasi didalam struktur masyarakat salah satunya kajian didalam penelitian ini pada peranan tokoh Masyarakat sebagai sang patron dan masyarakat pada umumnya adalah berada pada posisi klien. Pola hubungan antara kedua peran tersebut lebih kental dengan fanatisme klien pada sang patron sehingga apapun ucapan dan

tindakan sang patron menjadi panutan para klien-nya.

Hal ini terjadi sebagaimana tergambar akan pola interaksi yang diamati oleh penelitian, dimana Sang Patron adalah Sosok Gus Su’adi (sebutan putra mahkota sang Kyai) di Pondok Pesantren Darul Ulum di desa Bayeman Kecamatan Pasuruan, beliau ini seorang Tokoh Masyarakat yang memiliki pengaruh di Pasuruan yang cukup besar, beberapa kalangan menyebutnya sebagai gus durnya pasuruan.

Suatu ketika pada musin hujan, di beberapa daerah pasuruan mengalami musibah banjir yang disebabkan luapan air sungai karena adanya pendangkalan sungai, musibah banjir ini tidak kunjung tertangani oleh Pemkab Pasuruan sehingga ada perwakilan masyarakat yang melaporkan ke gus sua’di atas kondisi dilapangan dan seraca spontan gus su’adi langsung menghubungi Bupati untuk penanggulangan banjir di beberapa kecamatan. Alhasil Bupatipun langsung menginstruksikan kepada kepala dinas PU Kabupaten untuk segera melakukan pengerukan sungai.

Peristiwa yang menggambarkan sebagaimana diatas, menggambarkan bahwa didalam budaya patronklien tidak selamanya memiliki dampak negative. Justru budaya patronklein akan

memudahkan komunikasi akan kepentingan masyarakat di tingkat *grass root* dapat terakomodir dan lebih efektif.

#### **E. Hambatan dan Tantangan pelaksanaan Musrenbang**

Ditingkatan desa dapat kita pahami bahwa didalam kepesertaanya masih saja berkuat pada aspek kelembagaan dan ketokohan yang mana dapat kita lihat kepesertaanya selalu pada orang2 sama yakni dari unsure Perwakilan RT/ RW, Tokoh Masyarakat, Kapala Dusun dan sesepuh/ mantan kepala desa. Memang didalam pendekatan kelembagaan dan ketokohan sangat efektif sebab budaya patronklien tersebutlah yang menjadikan Musrenbang terlaksana.

Kesulitan yang dialami pemerintah didalam menjaring aspirasi masyarakat sebagai modal utama pembangunan masih relative jauh dari kata sempurna, ada dua permasalahan didalam hambatan Musrenbang di Desa *pertama*; dengan mekanisme kelembagaan didalam upaya mengakomodir aspirasi masyarakat terdapat hambatan atas budaya masyarakat kearah patronklien dimana keengganan masyarakat secara umum untuk menyalurkan aspirasi disebabkan factor ketokohan yang relative mendominan sehingga masyarakat secara pasif sudah menganggap terwakili sehingga boleh dikata keterwakilan

belum mencerminkan atas kepentingan masyarakat umum. *Kedua*; hambatan terhadap pelaksanaan Musrenbang pada aspek kelembagaan yang dilakukan ditingkat desa masih belum efektif, hal demikian dapat kita lihat bahwa masyarakat di kabupaten pasuruan sudah mengalami tranformasi social, dengan banyaknya saran teknogi informasi yang masuk didaerah pelosok, tingginya Angka partisipasi Kasar (APK) dan tentunya rendahnya angka buta huruf dimana dari aspek tersebut masyarakat sudah memiliki pilihan *public choice* terhadap mekanisme dan pelaksanaan pembangunan selain itu struktur masyarakat kita, mulai terstruktur dan melembaga.

Dari dua hambatan didalam musrenbang desa diatas yakni Hambatan cultural dan hambatan social (transformasi social yang berjalan) sehingga mumunculkan tantangan akan penambahan mekanisme musrenbang desa untuk mengikut sertakan struktur pemerintahan desa yang paling bawah yakni musyawarah di tingkta RT atau RW sehingga lebih efektif untuk menjaring aspirasi.

Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan setiap tahunnya yang harus dilaksanakan pada bulan Februari yang pelaksanaanya itu tergantung kesiapan

juga ditingkat desa, dan kapan pelaksanaannya sudah terjadwal oleh pemda kab. Pasuruan. Yang didalam pelaksanaannya akan dihadiri oleh pemerintah daerah, anggota dewan legislative pasuruan, Ormas (IPNU, Fatayat, PKK) dan Tokoh Masyarakat yang dipilih untuk mewakili musrenbang.

Tantangan yang dihadapi didalam pelaksanaan musrenbang kecamatan adalah bagaimana didalam musrenbang kecamatan tidak hanya musyawarah dengan cara dialog argumentasi, namun seharusnya dikecamatan hanya untuk mengatur anggaran dan output atas indicator capaian disetiap program. Hal ini bila dilaksanakan maka secara langsung sudah menanamkan akan nilai-nilai local *kearifan local*

Sebagaimana pelaksanaan di tingkat Kabupaten sepenuhnya dipegang oleh pemerintahan dimana mekanismenya melibatkan seluruh SKPD yang telah mengklasifikasikan program yang berdasarkan hasil musrenbang Kecamatan sekabupaten. Program yang disusun oleh SKPD di klasifikasikan atas bidangnya masing-masing dan kemudian akan di musrenbangkan ditingkat kabupaten.

Didalam pelaksanaan Musrenbang Kabupaten dihadiri oleh 24 kecamatan se kabupaten, Anggota Dewan, dan perwakilan beberapa Pemerintah Desa dan juga dari perguruan tinggi. Didalam pelaksanaannya peneliti mengamati akan mekanisme musyawarahnya jauh dari akar demokrasi dan jauh dari nilai-nilai partisipasi. Dalam sidang pleno bersifat instruktif yang artinya bahwa; didalam musrenbang kabupaten tidak ada dialog dua arah hanya adanya mekanisme sosialisasi program yang dilakukan oleh setiap SKPD yang nantinya akan menjadi RKA SKPD pada Tahun 2014.

## F. KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan Fiskal yakni tentang kebijakan Anggaran menjadi hal yang sangat urgen, dari kebijakan fiskalpun dapat kita lihat kinerja pemerintah daerah, arah kebijakan pemerintah daerah dan pola pembangunan daerah. Pasca reformasi paradigma keuangan daerah dirubah menjadi *performance based bugetting* dimana mekanisme anggaran dibelanjakan berdasarkan kinerja. Sehingga didalam pembelanjaan keuangan publik sesuai dengan fungsi pada program – program atas nilai partisipasi.

Kabupaten Pasuruan pendapatan daerah relative naik ditiap tahunnya, untuk tahun 2012 target pendapatan daerah berada pada Rp. 164.540.940.700,43- dan realisasi melampui mencapai 73% yakni pada angka Rp. 194.858.675.370,94- yang artinya bahwa pemerintah masih kurang bisa untuk melakukan perkiraan yang akurat. Hal ini akan berdampak pada jumlah silpa yang relative tiap tahunnya meningkat. Didalam penyumbang pendapatan daerah relative terbesar adalah dari sector industry dan indutri pertahunnya naik hingga 2.5% hal ini sebagai dampak akan usaha pemerintah menaikkan ekonomi kabupaten pasuruan.

Dari pendapatan daerah yang relative naik ditiap tahunnya juga diikuti masalah sisa anggaran tahun lalu atau SILPA dimana pertahun terdapat kenaikan, sebagaimana Tahun 2012 SILPA mencapai Rp 185.326.956,84 dan untuk tahun 2013 dari total SILPA menembus angka Rp 262.418.451.362,62 yang memiliki asumsi bahwa didalam anggaran rentan tahun 2012-2013 terdapat kenaikan akan nilai SILPA tahun sebelumnya mencapai 41,60%. Tingginya SILPA merupakan patologi anggaran hal ini bisa dilihat

akan ketidak mampuan pemerintah untuk mempredeksi pendapatan daerah dan membelanjakan untuk modal pembangunan. Sebagai mana didalam laporan DEA tentang efisiensi keuangan daerah pasuruan relative berada pada efisiensi manajemen pada tahun 2007 kab. Pasuruan masih berada pada kuartal tahun 2006-2008 berada pada angka 100 yang artinya terjadi efiisiensi. Untuk tahun 2009 berada pada posisi 98,24 dan di tahun 2010 menurun hingga pada tingkat 95,5 6. Yang artinya mulai kurang efisien didalam penggunaan anggaran.

Kekurang maksimalan didalam membelanjakan keuangan public di daerah juga ditentukan pada mekanisme partisipasi masyarakat dimana partisipasi ini justru terkendala adanya transformasi social yakni pada aspek social culture dan pendidikan masyarakat. Aspek tersebut yang menyebabkan adanya ruang public yakni aspirasi di Musrenbang hanya bersifat *psudopartisipation* atau partisipasi semu.

Pada aspek social culture sangat begitu dominan didalam membentuk partisipasi, disebabkan budaya patronklaein. Dimana sang patron tercerminkan oleh ketokohan (Ustad/Kyai, Mantan pejabat/Pejabat

Pemerintah) dan masyarakat menganggap sudah terwakili atau dorongan watak tidak percaya diri *watak minderwarder* sehingga aras partisipasi yang seharusnya diisi oleh gagasan – gagasan masyarakat secara sendirinya terkikis oleh budaya ditengah proses transformasi social yang berjalan.

Ditengah demokrasi structural yang ditandai dengan adanya forum aspirasi masyarakat juga perlu melihat bagaimana budaya di pasuruan dapat mendukung sebuah nilai demokrasi ditengah budaya patronklien. Sebab didalam setiap pelaksanaan renbuk desa atau Musrenbang masyarakat yang ikut berpartisipasi hanya sebagian kecil yang hanya diwakilkan oleh Ketua Ormas, Petuah Desa (Mantan Kepala Desa/Mantan Kasun/Kamit Tuo/Ustadz dan Ustadzah) yang mana di dalam mekanisme musrenbang terdapat dialog sebagai metode untuk menentukan skala prioritas untuk mempertahankan sebuah ide. Hal serupa pun juga dilakukan di tingkatan kecamatan dan kabupaten.

Sehingga perlu untuk untuk melakukan reformasi administrasi secara makro tentang perubahan atas mekanisme musrenbang yang mengkoordinasikan atas jalur structural

dan cultural. Gagasan koordinasi ini tercerminkan atas terlebaganya musrenbang pada level yang paling bawah yakni Tingkatan RW (Rukun Warga) dengan melibatkan seluruh masyarakat yang secara otomatis elit-elit local akan ikut serta untuk menggagas suatu program. Yang kemudian dari di tingkat dusun merekap sebagai bahan musrenbang ditingkat Desa.

Pada tingkatan desa yang mengundang seluruh Perwakilan dan Tokoh Masyarakat tentunya sang Patron akan mengusung aspirasi untuk dimusyawarahkan atas program – program yang sudah digagas ditingkat masyarakat paling bawah *grass root* untuk di sesuaikan dengan topik yang ditentukan dari pemerintah daerah sehingga kita bisa mengklasifikasi atas gagasan dan ide masyarakat dengan ketentuan-ketentuan pemerintah kabupaten. Hal ini akan memberikan ruang idea tau gagasan yang sustainability sebagai kearifan local *local wisdom*.

Aspirasi atas gagasan ditingkat desa akan dilanjutkan ke tingkat kecamatan untuk di susun estimasi dana atas program yang ditentukan didalam musrenbang desa sebagai dasar draft RKA –SKPD sehingga ada transparansi dan tidak menjadi

musyawarah sebagai ruang perdebatan atas nilai secara subjektif.

#### DAFTAR PUSTAKA

1. N. Dunn. Willian . 2003. *Pengantar Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Jogjakarta. Gadjah Mada University Press.
2. Taufiq Ritonga. Irwan. 2009. *Perencanaan dan Penganggaran keuangan Daerah di Indonesia*. Jogjakarta. Penerbit Sekolah Pasca Sarjana UGM
3. Basuki. 2008. *Pengantar Keuangan Daerah*. Jogjakarta. Kreasi Wacana.
4. Dwiyanto. Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governanace Melalui Pelayanan Publik*. Jogjakarta. Gadjah Mada University Press.
5. Syafi'I. Inu Kencana dan Andi Azikin. 2007. *Perbandingan Pemerintahan*. Bandung. PT. Refika Aditama
6. Maddick. Henry. 2003. *Desentralisasi dalam Praktek*. Jogjakarta. Pusaka Kendi
7. Thoha. Miftha. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kotemporer*. Jogjakarta. Kencana
8. Rohman. Ainur dkk. 2009. *Politik, Partisipasi dan Demokrasi dalam Pembangunan*. Malang. Program Sekolah Demokrasi.
9. Gunawan. Jamil dkk. 2005. *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*. Jakarta. LP3ES.
10. Djadijono. M dkk. 2006. *Membangun Indonesia dari daerah*. Jakarta. CSIS.]
11. Modul Kuliah *PenganggaranPublik Administrasi Negara Angkatan 2009*. Dosen Pengampu Dr. Wahyudi Kumorotomo MPP dan Miftah Andhi Ikhsanto [SIP. MA](#).
12. Surpajan dan Supatmo. 2003. *Pengembangan Masyarakat*. Jogjakarta
13. Hermawan, Puguh. 2013. *Disentralisasi Fiskal dan Efisiensi Belanja Pemerintah di Sektor Publik*. Jurnal Ekonomi dan BisnisBrawijaya