

MENILAI PROSES PENGANGGARAN PARTISIPATIF DI PEMERINTAH DAERAH KUTAI KARTANEGARA, INDONESIA

(ASSESSING THE PARTICIPATORY BUDGETING PROCESS IN KUTAI KARTANEGARA LOCAL GOVERNMENT, INDONESIA)

Anthon Michael Martin Sinaga

Universitas Gadjah Mada, Departemen Teknik Arsitektur & Perencanaan Lt. 3, Fakultas Teknik
Jl. Grafika No.2, Senolowo, Sinduadi, Kec. Mlati, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
Email: anthon.mms@mail.ugm.ac.id

Diterima: 28 Desember 2021; Direvisi: 19 Juni 2022; Disetujui: 21 Juni 2022

ABSTRAK

Indonesia melakukan lima pendekatan perencanaan dalam sistem perencanaannya: pendekatan politik, teknokratis, partisipatif, top-down, dan bottom-up. Metode perencanaan pembangunan Indonesia dari bawah ke atas umumnya dilaksanakan melalui penganggaran partisipatif dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan. Metode penganggaran partisipatif digunakan untuk menghimpun aspirasi dan membangun rasa memiliki di antara para pemangku kepentingan tersebut dengan mengikutsertakan seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan program dan proyek pembangunan. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi karakteristik penganggaran partisipatif. Oleh karena itu, pertanyaan utama penelitian ini adalah apa saja elemen utama dari proses penganggaran partisipatif? Tiga variabel dinilai dalam penelitian ini: dimensi keuangan, partisipatif, hukum dan peraturan. Wawancara semi-terstruktur mendalam dilakukan dengan sepuluh responden dari aparat pemerintah daerah Kutai Kartanegara, kepala desa, dan seorang anggota LSM, yang terlibat dan memiliki pengalaman dalam Musrenbang Kutai Kartanegara. Selain itu, untuk melengkapi data primer, penulis juga memperoleh dan menganalisis data sekunder yang dikumpulkan dari instansi pemerintah daerah. Temuan utama penelitian menunjukkan bahwa dimensi keuangan, partisipatif, dan hukum dan regulasi diterapkan dalam implementasi penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara. Namun dalam pelaksanaannya juga terdapat beberapa kekurangan seperti Kutai Kartanegara masih mengalokasikan sebagian kecil untuk hasil Musrenbang dalam APBD, Musrenbang tidak sepenuhnya merupakan proses bottom-up, keterlibatan LSM masih terbatas dalam penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara.

Kata kunci: Penganggaran partisipatif; Musrenbang; Dimensi keuangan; Dimensi partisipatif; Dimensi hukum & peraturan

ABSTRACT

Indonesia conducts five planning approaches in its planning system: political, technocratic, participatory, top-down, and bottom-up approaches. Indonesia's bottom-up development planning method is generally implemented through participatory budgeting with the Development Planning Forum (Musrenbang; Musyawarah Perencanaan Pembangunan). The participatory budgeting method is used to gather aspirations and build a feeling of belonging among these stakeholders by including all stakeholders in implementing development programs and projects. The research aims to explore the characteristics of participatory budgeting. Therefore, the main question of this research is: what are the main elements of the Participatory Budgeting (PB) process?. Three variables are assessed in this research: financial, participatory, legal and regulatory dimensions. Semi-structured in-depth interviews are conducted with ten respondents from Kutai Kartanegara local government officials, head of villages, and an NGO member, who are involved and have experiences in the Kutai Kartanegara Musrenbang. In addition, to complement the primary data, the author also obtains and analyses the secondary data gathered from the local government agencies. The main findings of the research show that financial, participatory, and legal and regulatory dimensions are applied in the implementation of participatory budgeting in Kutai

Kartanegara. However, there are also some shortcomings in the implementation such as Kutai Kartanegara still allocates small proportion for Musrenbang results in the APBD, Musrenbang is not entirely a bottom-up process, the involvement of NGOs is still limited in the participatory budgeting in Kutai Kartanegara.

Keywords: *Participatory budgeting; Musrenbang; Financial dimension; Participatory dimension; Legal & regulatory dimension*

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki sejarah panjang desentralisasi fiskal dari Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi. Menurut Christia dan Ispriyarso (2019), peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi fiskal telah dimulai sejak tahun 1975 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada akhirnya hal ini akan mengarahkan perencanaan pada penerapan penganggaran partisipatif di Indonesia.

Pendekatan penganggaran partisipatif, yang melibatkan semua pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program dan proyek pembangunan, digunakan untuk mengumpulkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki di antara para pemangku kepentingan tersebut. Hal ini bermula dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Peraturan tersebut menggambarkan sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai satu kesatuan pedoman perencanaan pembangunan untuk menyusun rencana pembangunan jangka panjang (periode 20 tahun), jangka menengah (periode 5 tahun), dan jangka pendek (periode 1 tahun) yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Secara umum proses perencanaan pembangunan di Indonesia yang dilakukan dengan pendekatan bottom-up dilakukan melalui perencanaan partisipatif dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan. Siklus penganggaran dimulai dari Musrenbang di tingkat desa, kemudian naik ke Musrenbang di tingkat kecamatan dan berakhir di Musrenbang di tingkat kabupaten. Hasil Musrenbang di tingkat kabupaten menjadi dasar penyusunan dokumen rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). RKPD juga disusun berdasarkan rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD). Selanjutnya RKPD digunakan untuk menentukan kebijakan umum anggaran dan prioritas anggaran sementara. Pada titik ini, instansi daerah dilibatkan dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang didiskusikan dengan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD). Tahap selanjutnya, dokumen RAPBD disusun oleh TAPD untuk kemudian diusulkan ke DPRD, dibahas dan disahkan menjadi APBD.

Dengan menerapkan penganggaran partisipatif, penting untuk mengetahui apakah elemen-elemen yang penting dalam pelaksanaan penganggaran partisipatif. Oleh karena itu, tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi karakteristik penganggaran partisipatif. Pertanyaan utama dari penelitian ini adalah apa saja elemen utama dari proses penganggaran partisipatif?

Penganggaran partisipatif sendiri pertama kali diperkenalkan di Porto Alegre, Brasil, pada akhir tahun 1980-an. Setelah itu, berkembang pesat di Amerika Latin pada awal 1990-an dan akhirnya menyebar ke seluruh dunia (Sintomer et al., 2012). Selain itu, semakin populernya penganggaran partisipatif ditunjukkan dengan semakin banyaknya kota yang berencana untuk bereksperimen atau menguji coba instrumen partisipatif ini.

Penganggaran partisipatif tidak memiliki definisi yang pasti karena pelaksanaannya yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Namun, ada beberapa kesamaan dalam

mempraktekkan proses tersebut, yang diatur oleh batasan waktu (siklus tahunan), oleh batasan geografis (kota atau kabupaten), oleh beberapa pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintah daerah dan masyarakat sipil (Brodjonegoro, 2005).

Seperti disebutkan di bagian sebelumnya, penganggaran partisipatif bervariasi dari satu tempat ke tempat lain tergantung pada gaya partisipasi, sumber daya kota, dan ukuran populasi (Cabannes, 2004). Untuk menganalisis penganggaran partisipatif, Cabannes (2004) mengusulkan empat dimensi yang dapat dibahas seperti di bawah ini.

a) Dimensi keuangan

Dimensi keuangan menunjukkan jumlah sumber daya yang dialokasikan untuk penganggaran partisipatif. Penganggaran partisipatif umumnya mencerminkan antara 2 sampai 10 persen dari anggaran yang dilaksanakan (Cabannes, 2004). Dia juga menyatakan bahwa di Porto Alegre, 100 persen anggaran dianggap partisipatif, karena Dewan Anggaran Partisipatif (COP) membahas dan mempengaruhi seluruh anggaran sebelum dikirim ke dewan kota.

b) Dimensi partisipatif

Salah satu karakteristik utama penganggaran partisipatif di kota-kota Brasil adalah pengakuan atas hak masyarakat untuk memiliki partisipasi langsung dan individu, dan bukan melalui perwakilan atau organisasi masyarakat. Indonesia telah mengadopsi penganggaran partisipatif melalui implementasi Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 yang menyatakan proses perencanaan pembangunan harus melibatkan semua pemangku kepentingan yang terkena dampak langsung dan tidak langsung oleh kebijakan (Widodo, 2016). Selanjutnya, partisipasi dilaksanakan melalui MUSRENBANG atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Soedjono dkk., 2018).

c) Dimensi hukum dan peraturan

Diskusi lainnya adalah tentang bagaimana memformalkan dan melembagakan penganggaran partisipatif untuk memastikan implementasi yang tepat. Dalam beberapa kasus, formalisasi dan pelembagaan dihasilkan oleh konstitusi, undang-undang, keputusan, atau keputusan kota (Kusuma, 2018). Namun, dimensi ini tidak menjamin proses akan terhindar dari risiko “birokratisasi”, “instrumentalisasi” dan manipulasi peserta (Cabannes, 2004).

d) Dimensi teritorial

Penganggaran partisipatif memungkinkan “pembalikan prioritas” dalam hal teritorial. Ini mengarah pada reorientasi investasi publik ke kabupaten yang paling tertinggal, yang diputuskan melalui proses partisipatif dan diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antara daerah kaya dan miskin di kota (Marquetti et al., 2008; Maroro, 2009 sebagaimana dikutip dalam Sintomer et al., 2012). Terkait isu marginalisasi kawasan perdesaan dalam proses pembangunan, seharusnya pemerintah kota melakukan penganggaran partisipatif baik di perkotaan maupun di pedesaan (Kusuma, 2018).

Penganggaran partisipatif dapat diterapkan di Indonesia karena permasalahan yang dihadapi di masyarakat cukup kompleks. Selain itu, daerah-daerah di Indonesia juga terdiri dari penduduk yang cukup banyak dan wilayah yang cukup luas. Prosedur penganggaran partisipatif diharapkan dapat mengakomodir kondisi tersebut di atas.

METODE

Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus tentang implementasi proses penganggaran partisipatif di Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara. Studi kasus merupakan strategi penelitian yang digunakan untuk mengkaji tata cara kehidupan sehari-

hari dan kehidupan nyata dari satu atau beberapa kasus sebagai subjek penelitian (Van Thiel, 2014, hal. 86).

Penelitian ini mengumpulkan informasi dari sumber yang dapat dibagi menjadi data sekunder dan data primer. Pengambilan data dilakukan pada bulan Juni – Juli 2021. Data sekunder berupa dokumen perencanaan daerah, peraturan pusat, peraturan daerah dan laporan yang dikumpulkan melalui permintaan data dari instansi pemerintah daerah. Data primer dikumpulkan melalui kerja lapangan. Instrumen penelitian yang digunakan adalah wawancara mendalam. Pemilihan responden kunci untuk wawancara didasarkan pada purposive sampling. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa data yang diperoleh dari responden perlu dikonfirmasi kepada responden lainnya. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pimpinan instansi dan pemangku kepentingan di lingkungan Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara yang terlibat dan bertanggung jawab dalam proses penganggaran. Sebanyak 10 responden dari staf lembaga yang berbeda dan LSM berhasil diwawancarai. Keterlibatan LSM dalam pengambilan sample dibutuhkan karena LSM dianggap sebagai salah satu pihak yang memberikan kontribusi positif dalam proses penganggaran partisipatif.

Pemilihan atas 10 responden dilakukan karena penulis menggunakan metode wawancara mendalam sebagai teknik pengumpulan sebuah data dan penulis ingin lebih mengetahui lebih dalam hal-hal yang ada pada responden.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Unsur Penganggaran Partisipatif di Kutai Kartanegara

Penulis memilih tiga elemen yang dapat dinilai dalam proses penganggaran partisipatif yaitu dimensi keuangan, partisipatif, dan hukum & peraturan.

1. Dimensi Keuangan

Dimensi keuangan dinilai dengan mengumpulkan informasi tentang jumlah uang yang dialokasikan dalam APBD untuk proyek yang berasal dari proses penganggaran partisipatif yang disebut Musrenbang. Temuan mengenai dimensi keuangan di Kutai Kartanegara adalah alokasi anggaran yang sedikit untuk mengakomodir kegiatan-kegiatan yang diusulkan melalui Musrenbang. Sebagai catatan, APBD secara keseluruhan di Kutai Kartanegara sekitar Rp6 triliun pada tahun 2020. Sebagian besar APBD masih didominasi oleh proyek top-down dan untuk belanja pegawai. Lebih lanjut, pemerintah daerah menyadari kondisi ini tidak ideal dan berusaha meningkatkan persentase kegiatan yang disetujui melalui Musrenbang untuk diakomodir dalam APBD. Bappeda kemudian mencoba mengatasinya dengan memastikan dan mengalokasikan sejumlah anggaran sejak awal proses penganggaran untuk menampung usulan Musrenbang.

Dengan begitu, Bappeda ingin memastikan aspirasi yang berasal dari Musrenbang dapat tertampung dengan baik, meski tidak mungkin mencakup semua aspirasi. Alokasi anggaran tersebut ditentukan berdasarkan beberapa indikator di setiap kecamatan, seperti perhitungan jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat kemiskinan, jumlah desa dan PDRB. Selain itu, kegiatan dari alokasi anggaran ini, senilai total Rp118 miliar, akan dilaksanakan oleh dan di setiap kecamatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa proses penganggaran partisipatif masih belum berdampak positif terhadap pengambilan keputusan kegiatan yang akan dimasukkan dalam APBD. Salah satu penyebabnya adalah ketidakjelasan dalam pelaksanaan Musrenbang. Ada pemahaman yang berbeda di antara para pejabat pemerintah itu sendiri, terutama antara pejabat di tingkat kabupaten dan kecamatan.

Namun, keadaan mengenai dimensi keuangan di Kutai Kartanegara sudah sesuai dengan Cabannes (2004) yang menyebutkan bahwa anggaran partisipatif pada umumnya mewakili antara 2 sampai 10 persen dari keseluruhan anggaran yang

dilaksanakan (rata-rata 9 persen dalam analisis saat ini). Penulis berasumsi bahwa alokasi anggaran untuk Musrenbang dalam APBD berkisar antara 2 sampai 10 persen.

2. Dimensi Partisipatif

Bagian ini membahas proses penganggaran partisipatif yang aktual dan terperinci di Kutai Kartanegara. Penganggaran partisipatif merupakan bagian dari sistem penganggaran di Indonesia yang menghasilkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Penelitian ini berfokus pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten (APBD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Proses partisipasi di Kutai Kartanegara dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Musrenbang Desa

Penganggaran partisipatif dimulai dari tingkat desa, yang dinamakan Musyawarah Perencanaan Desa atau Musrenbang Desa. Dalam tahapan ini, Musrenbang diadakan setiap tahun oleh pemangku kepentingan desa untuk mendengarkan aspirasi dan permasalahan masyarakat di desa tersebut. Dibahas juga kegiatan-kegiatan yang akan dikerjakan untuk tahun depan.

Kepala desa memiliki visi dan misi tersendiri yang dituangkan dalam RPJMDes atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (periode 6 tahun). Menurut dokumen ini, Musrenbang Desa berfokus pada perencanaan kegiatan tahunan dan masukan dari peserta atau juru bicara yang menyampaikan masalah di wilayah desa.

Sebelum Musrenbang, kepala desa mengunjungi dusun sebanyak-banyaknya di wilayahnya untuk memantau dan menyerap aspirasi masyarakat. Dalam artian, mereka juga mencoba memverifikasi aspirasi dengan melihat kondisi nyata di lapangan. Dalam kunjungan tersebut, mereka mengumpulkan tokoh masyarakat untuk membahas prioritas mereka terkait RPJMDes dan visi misinya.

Selanjutnya Musrenbang dilaksanakan di balai desa untuk menampung dan memutuskan prioritas utama kebutuhan masyarakat. Dalam forum ini mereka juga memutuskan dan memilah kegiatan dari segi sumber dana. Mereka menentukan kegiatan mana yang akan dibiayai oleh APBDes, dan kegiatan mana yang akan diusulkan melalui Musrenbang Kecamatan, APBD, dana aspirasi anggota legislatif dan juga CSR (*Corporate Social Responsibility*).

b. Musrenbang Kecamatan

Musrenbang Kecamatan merupakan forum pertemuan para pemangku kepentingan untuk menghimpun aspirasi dari seluruh desa dan mencapai kesepakatan dengan desa-desa di bawah kecamatan masing-masing. Pada tahap ini, instansi/dinas dari kabupaten akan menghadiri pertemuan untuk mendengar dan menyelaraskan aspirasi dengan rencana kerja dan program yang telah ditetapkan. Misalnya, proposal terkait peternakan akan diajukan ke Dinas Peternakan dan Peternakan tingkat kabupaten, proposal terkait pertanian akan diteruskan ke Dinas Pertanian tingkat kabupaten, dan seterusnya.

Selanjutnya, setiap kecamatan juga memiliki alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Bappeda. Mereka dapat menggunakan anggaran ini untuk menampung proposal dari desa dan kegiatan yang diprakarsai oleh kecamatan itu sendiri. Tujuan utama musyawarah perencanaan ini adalah untuk mendiskusikan dan menyepakati hasil musyawarah desa yang akan menjadi prioritas pembangunan kecamatan.

Tabel 1. Alokasi untuk tiap kecamatan di 2020

No	Kecamatan	Alokasi (Rp)
1	Samboja	32,025,000,000.00
2	Muara Jawa	13,914,000,000.00
3	Sanga Sanga	8,647,000,000.00
4	Loa Janan	3,285,000,000.00
5	Loa Kulu	3,323,000,000.00
6	Muara Muntai	2,216,000,000.00
7	Muara Wis	2,168,000,000.00
8	Kota Bangun	3,149,000,000.00
9	Tenggarong	20,931,000,000.00
10	Sebulu	3,111,000,000.00
11	Tenggarong Seberang	3,353,000,000.00
12	Anggana	3,502,000,000.00
13	Muara Badak	3,357,000,000.00
14	Marang Kayu	3,282,000,000.00
15	Muara Kaman	3,924,000,000.00
16	Kenohan	2,334,000,000.00
17	Kembang Janggut	2,626,000,000.00
18	Tabang	3,725,000,000.00
TOTAL		118,872,000,000.00

Sumber: Bappeda Kukar(2020)

c. Forum OPD (Organisasi Perangkat Daerah)

Forum OPD adalah pertemuan yang difasilitasi dan diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Daerah (Bappeda) untuk membahas prioritas pembangunan yang muncul dari Musrenbang Kabupaten. Forum tersebut bertujuan untuk mengumpulkan instansi-instansi, atau badan-badan gabungan multisektoral, dengan tujuan untuk menyelesaikan rencana kerja instansi-instansi tersebut untuk tahun anggaran yang akan datang. Di sini, juga dimungkinkan untuk mengundang perwakilan kecamatan dan pemangku kepentingan terkait lainnya ke pertemuan tersebut. Forum tersebut harus mempertimbangkan masukan dari kecamatan, pelaksanaan proyek kinerja instansi pada tahun sebelumnya, perencanaan strategis instansi, dan rancangan rencana kerja instansi sebelumnya.

Forum tersebut bertujuan untuk menelaraskan proyek prioritas pembangunan dari beberapa kecamatan dengan rencana kerja dinas, menentukan prioritas proyek yang akan dimasukkan dalam rencana kerja dinas, dan menelaraskan rencana kerja dinas dengan alokasi anggaran dinas.

Berdasarkan wawancara dan pengumpulan data dari lima instansi daerah yang berbeda, terdapat beberapa temuan mengenai proses penganggaran partisipatif dalam forum instansi daerah antara lain finalisasi usulan dari Musrenbang kecamatan akan dilakukan pada forum OPD, dimana pejabat atau perwakilan kecamatan akan mewakili pengusul; alokasi dana masing-masing instansi untuk sementara ditetapkan pada forum ini; forum OPD membahas program dan proyek yang akan dilakukan, tetapi secara sektoral, kemudian laporan dari

forum akan diserahkan ke Bappeda, dan akan menjadi bahan Musrenbang Kabupaten; dan tidak ada LSM yang terlibat atau diundang ke forum ini.

d. Musrenbang Kabupaten

Musrenbang Kabupaten adalah rapat perencanaan yang diadakan di tingkat pemerintah daerah kabupaten untuk menyempurnakan rancangan rencana kerja pemerintah daerah berdasarkan rencana kerja dinas hasil forum OPD setempat. Hal ini dilakukan dengan membandingkan rancangan rencana kerja dinas yang dengan hasil forum OPD, yang kemudian digunakan untuk merevisi rancangan rencana kerja pemerintah daerah. Oleh karena itu, hasil diskusi forum OPD harus dipertimbangkan dalam penyusunan program di forum perencanaan kabupaten. Keluaran Musrenbang Kabupaten adalah kesepakatan perumusan, yang menjadi masukan utama untuk pematkhiran rancangan rencana kerja pemerintah daerah dan rancangan rencana kerja OPD.

3. Dimensi Hukum dan Peraturan

Satu hal yang menjadi perhatian adalah kapan dan bagaimana memformalkan proses penganggaran partisipatif untuk memastikan pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Tantangan lainnya adalah seberapa jauh yang harus dilembagakan untuk menjaga dinamika dan menghindari "birokratisasi". Ketika penganggaran partisipatif menjadi dilembagakan, kemungkinan prosesnya akan memiliki instrumen-instrumen dan para manipulasi para peserta dapat meningkat secara drastis.

Bagian ini membahas tingkat pelembagaan dan hubungannya dengan instrumen perencanaan lainnya. Dari segi tingkat pelembagaan, proses penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara mengikuti undang-undang pemerintah pusat: Undang-undang Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pasional dan Undang-undang No. 23/2014 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, ada juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86/2017 sebagai pedoman teknis untuk melakukan proses perencanaan di tingkat pemerintah daerah. Implementasi peraturan ini telah dijelaskan pada bagian sebelumnya tentang dimensi partisipatif. Namun, ada juga beberapa perdebatan tentang interpretasi peraturan ini yang membuat proses penganggaran dan perencanaan partisipatif tidak sesuai dengan harapan.

Unsur penting lain yang juga berpengaruh dalam melakukan penganggaran partisipatif di daerah adalah visi dan misi Bupati. Visi dan misinya tertuang dalam program-program perencanaan pembangunan jangka menengah (periode 5 tahun). Semua proposal harus sejalan dengan program ini. Hal inilah yang mungkin membuat hasil penganggaran partisipatif tidak murni dari proses partisipatif. Namun proses penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara dapat dikatakan sebagai proses formal yang telah melembaga karena memiliki regulasi dan landasan hukum. Proses dan hasil kegiatan tersebut dilindungi dan dijamin oleh undang-undang.

Dalam kaitannya dengan instrumen perencanaan lainnya, proses di Kutai Kartanegara sudah dilekatkan dengan instrumen perencanaan lainnya. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, dengan undang-undang nasional dan visi-misi Bupati, penganggaran partisipatif harus mengikuti arah kebijakan pembangunan dari setiap tingkatan mulai dari perencanaan nasional, perencanaan provinsi, perencanaan kabupaten/kota setempat, dan perencanaan desa. Setiap level juga memiliki perencanaan jangka pendek, menengah, dan panjangnya sendiri. Oleh karena itu, perencanaan di Indonesia cukup rumit namun terintegrasi satu dengan yang lain.

KESIMPULAN

Penulis mencoba menarik kesimpulan mengenai proses penganggaran partisipatif di lingkungan instansi dan desa di pemerintah daerah Kutai Kartanegara berdasarkan penjelasan

pada bagian sebelumnya. Dimensi keuangan, partisipatif, serta hukum dan regulasi sudah diterapkan dalam implementasi penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara. Namun dalam pelaksanaannya juga terdapat beberapa kekurangan seperti pada dimensi keuangan. Kutai Kartanegara masih mengalokasikan sebagian kecil hasil Musrenbang dalam APBD. Lebih lanjut, penulis melihat bahwa Musrenbang tidak sepenuhnya merupakan proses dari bawah ke atas. Berdasarkan wawancara dan data sekunder yang diperoleh, terlihat bahwa Musrenbang lebih merupakan wadah bagi instansi daerah untuk menjelaskan dan mengklarifikasi program yang telah ditetapkan kepada masyarakat. Kemudian, mereka akan menemukan titik temu antara program mereka dan proposal dari tingkat bawah. Perlu digarisbawahi bahwa pertimbangan utama dalam fase ini adalah program dari OPD, bukan usulan dari masyarakat. Oleh karena itu, banyak proposal yang dikeluarkan dari daftar prioritas jika tidak selaras dengan program OPD. Itulah sebabnya sebagian orang juga mengatakan bahwa Musrenbang hanyalah proses seremonial karena, pada akhirnya, *output* dari forum tersebut sebagian besar adalah program yang berasal dari atas. Hal lain adalah keterlibatan LSM masih terbatas dalam penganggaran partisipatif di Kutai Kartanegara. Mereka hanya terlibat secara resmi dalam Musrenbang Kabupaten. Dapat dikatakan bahwa LSM tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap hasil karena mereka hanya dilibatkan untuk memberikan pendapat atau saran tentang isu-isu tertentu. Padahal, LSM diharapkan memiliki peran yang kritis dan menjadi salah satu wakil publik yang lebih mengetahui kebutuhan masyarakat.

REKOMENDASI

Berdasarkan hal-hal di atas, beberapa langkah dapat disarankan untuk dilakukan di masa mendatang:

- Pemerintah daerah harus mulai memberikan pendampingan di tingkat desa dan kecamatan untuk menyatukan pemahaman tentang proses penganggaran partisipatif.
- Pejabat pemerintah dapat lebih sering melibatkan LSM dengan mengundang LSM ke setiap tingkatan Musrenbang. Di sisi lain, LSM harus mengkritik dan memberikan masukan yang konstruktif terhadap proses tersebut agar tidak ada stigma negatif di kalangan pejabat pemerintah terhadap LSM.
- Pemerintah daerah sejak awal mengalokasikan anggaran dalam perencanaan anggarannya untuk kegiatan yang berasal dari Musrenbang. Diketahui bahwa Bappeda sudah memulai metode ini untuk anggaran di tingkat kecamatan. Namun akan lebih baik jika diterapkan juga pada OPD di tingkat kabupaten, terutama OPD yang berdampak langsung kepada masyarakat, seperti pekerjaan umum, pertanian, perkebunan, kesehatan, dan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Brodjonegoro, B. P.S. (2005). Participatory budgeting in decentralized Indonesia: what do local people expect. *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level*, 36-62.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization*, 16(1), 27-46.
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. *Law Reform*, 15(1), 149-163.
- Kusuma, P. S. (2018). Evaluating Development Planning Deliberation (the Musrenbang) as a Participatory Budgeting Practice in Indonesia: A Case of Batu City Government, East Java Province.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Sociologias*, 14(30), 70-116.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., & Alves, M. L. (2013). Participatory budgeting worldwide. *Dialog Global*, (25), 1-93.

Soedjono, E. S., Fitriani, N., Rahman, R., & Wijaya, I. M. W. (2018). Achieving Water Sensitive City Concept Through Musrenbang Mechanism in Surabaya city, Indonesia. *International Journal*, 15(49), 92-97.

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.

Widodo, S. (2016). Penganggaran partisipatif dan pemberdayaan partisipasi masyarakat. *Buletin APBN*, 1(20), 2-5.