



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA



Seri Penguatan Legislatif

Menjadikan Wakil Rakyat Semakin Bermartabat

Panduan Fasilitator
Orientasi bagi Anggota DPRD



Local Governance Support Program

Berprakarsa untuk Menjamin Partisipasi:

**Dokumentasi Pengalaman Organisasi
Masyarakat Warga dalam Meningkatkan
Kualitas Pelayanan Publik**

oleh
Lilis Nurul Husna

Local Governance Support Program
Civil Society Strengthening Team

Juli 2009

BERPRAKARSA UNTUK MENJAMIN PARTISIPASI

Buku lain pada Seri Partisipasi Masyarakat ini:

1. Membangun Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia
2. *Citizen Report Card*: Panduan Mentoring Pelayanan Publik Berbasis Masyarakat
3. Panduan Menilai APBD Berkeadilan

Tentang LGSP

Local Governance Support Program (LGSP) memberikan bantuan teknis guna mendukung kedua sisi dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia. Bagi pemerintah daerah, LGSP membantu meningkatkan kompetensi pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pokok di bidang perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, meningkatkan kemampuan dalam memberikan pelayanan yang lebih baik serta mengelola sumber daya. Bagi DPRD dan organisasi masyarakat, LGSP memberi bantuan untuk memperkuat kapasitas mereka agar dapat melakukan peran-peran perwakilan, pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

LGSP bekerja di lebih dari 60 kabupaten dan kota di sembilan provinsi di Indonesia: Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat.

Buku ini terwujud berkat bantuan yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID) berdasarkan kontrak dengan RTI International nomor 497-M-00-05-00017-00, mengenai pelaksanaan Local Governance Support Program (LGSP) di Indonesia. Pendapat yang tertuang di dalam laporan ini tidak mencerminkan pendapat dari USAID.

Program LGSP dilaksanakan atas kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, pemerintah daerah dan organisasi masyarakat dalam wilayah provinsi mitra LGSP. Program LGSP didanai oleh USAID dan dilaksanakan oleh RTI International berkolaborasi dengan International City/County Management Association (ICMA), Democracy International (DI), Computer Assisted Development Incorporated (CADI) dan Indonesia Media Law and Policy Centre (IMLPC). Program dilaksanakan mulai 1 Maret 2005 dan berakhir 30 September 2009.

Untuk informasi lebih lanjut tentang LGSP silakan hubungi:

Local Governance Support Program
Bursa Efek Indonesia, Gedung 1, lantai 29
Jl. Jend. Sudirman kav. 52-53
Jakarta 12190

Telepon: +62 (21) 515 1755
Fax: +62 (21) 515 1752
Email: lgsp@lgsp.or.id
Website: www.lgsp.or.id

Dicetak di Indonesia.

Publikasi ini didanai oleh USAID. Sebagian atau seluruh isi buku ini, termasuk ilustrasinya, boleh diperbanyak, direproduksi atau diubah dengan syarat disebarluaskan secara gratis.

ABSTRACT

Since the end of the New Order regime in 1998, Indonesia has faced a series of challenges in implementing participatory democracy, improving the people's welfare, and promoting justice. Citizen participation is important in the framework of building substantial democracy and is needed to fix the weaknesses in procedural democracy that only grant political rights in a general election that takes place once every five years. A number of countries have experienced much more advanced and varied developments in citizen engagement in governance, in line with the paradigm shift from government to governance.

It is in that context that this study documents citizen engagement practices in five LGSP partner jurisdictions: Gowa district in South Sulawesi, Kebumen and Jepara districts in Central Java, and the cities of Madiun and Mojokerto in East Java. These five locations were chosen in view of the strength of the citizen engagement practices there—town hall meetings, citizen report cards and local budget tracking—which enhanced citizen participation in local governance, notably in the planning and budgeting process and in public service delivery. This study records the effects of those good practices in citizen engagement and offers representative conclusions for their application to other locations in Indonesia.

The report has six parts. The first part outlines the local context and background, the concepts used, and the study's objectives and methodology. The second part reviews citizen engagement initiatives in the framework of building a deliberative democratic culture through town hall meetings, with case studies taken from Jepara, Mojokerto and Gowa. The third part discusses public service oversight through the use of citizen report cards, with case studies from Madiun and Gowa. The fourth part reviews citizen practices in monitoring local expenditures through the use of budget tracking tools, focusing on Kebumen and Gowa. The fifth part analyzes the impact of the citizen engagement practices described in earlier chapters. The report concludes with recommendations for enhancing citizen engagement in local governance in Indonesia.

ABSTRAKSI

Setelah Orde Baru tumbang pada tahun 1998, Indonesia menghadapi serangkaian tantangan untuk mewujudkan demokrasi yang partisipatif sekaligus meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan. Praktek partisipasi warga menjadi penting dalam rangka mewujudkan demokrasi yang bermakna secara substansial (*substantial democracy*). Partisipasi warga diperlukan untuk melengkapi kelemahan demokrasi prosedural yang hanya menempatkan hak politik warga dalam pemilihan umum lima tahunan. Padahal berbagai negara telah mencatat perkembangan yang semakin maju dan beragam tentang praktek partisipasi warga dalam tata pemerintahan, seiring dengan pergeseran yang terjadi dalam penyelenggaraan negara dari model pengelolaan oleh pemerintah menjadi tata pemerintahan (*from government to governance*).

Dalam konteks inilah studi ini dilakukan. Studi ini berupaya mendokumentasikan prakarsa partisipasi warga di lima daerah dampingan LGSP. Kelima daerah tersebut adalah Kabupaten Gowa di Sulawesi Selatan, Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Jepara di Jawa Tengah, serta Kota Madiun dan Kota Mojokerto di Jawa Timur. Kelima daerah dipilih mengingat kuatnya prakarsa partisipasi warga di daerah tersebut, meliputi penyelenggaraan rembug warga, survei kartu penilaian warga hingga penelusuran anggaran (*Budget Tracking*). Dampak dari prakarsa tersebut adalah partisipasi warga dalam pemerintahan lokal, khususnya yang terkait dengan poses perencanaan dan penganggaran serta pelayanan publik. Studi dokumentasi ini bermaksud merekam jejak-jejak dari praktek yang baik, yang dapat dijadikan simpul-simpul kesaksian dari sekian banyak keterlibatan warga di berbagai daerah di Indonesia.

Pembabakan laporan ini terdiri dari enam bagian. Bagian pendahuluan menguraikan konteks dan latar belakang yang menjelaskan perlunya studi ini dilakukan, konsep-konsep yang digunakan, serta tujuan dan metodologi dari kajian. Bagian kedua berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam rangka membangun kultur demokrasi deliberatif melalui rembug warga. Kajian mengambil kasus penyelenggaraan Rembug Warga di Kabupaten Jepara, Kota Mojokerto dan Kabupaten Gowa. Bagian ketiga berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam mengawasi pelayanan publik melalui survei kartu penilaian warga (*citizen report card* – CRC). Kajian berangkat dari penyelenggaraan CRC di Kabupaten Gowa dan Kota Madiun. Bagian keempat berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam mengawasi pelaksanaan anggaran melalui metode penelusuran anggaran (*Budget Tracking*). Kajian berfokus pada penyelenggaraan *Budget Tracking* di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kebumen. Bagian kelima berupaya menganalisis dampak dari prakarsa praktek-praktek partisipasi warga yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Bagian terakhir berisi kesimpulan dan rekomendasi pengembangan partisipasi warga dalam tata pemerintahan daerah.

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| <i>ABSTRACT</i> | iii |
| ABSTRAKSI | iv |
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR SINGKATAN | vii |
| KATA PENGANTAR | ix |
| UCAPAN TERIMA KASIH | x |
| BAB 1. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Tinjauan Singkat Konsep Partisipasi Warga | 3 |
| 1.3. Tujuan Penulisan | 7 |
| 1.4. Metodologi Penulisan | 7 |
| 1.5. Sistematika Tulisan | 8 |
| BAB 2. MEMBANGUN KULTUR DEMOKRASI DELIBERATIF MELALUI PRAKARSA REMBUG WARGA | 9 |
| 2.1. Rembug Warga Jepara: Perjalanan Panjang Membangun Aliansi Strategis Antar Warga. | 12 |
| 2.2. Rembug Warga Mojokerto: Problematisasi Isu Warga di bidang UMKM | 18 |
| 2.3. Rembug Warga Gowa: Problematisasi Isu Publik melalui Kearifan Lokal.... | 22 |
| 2.4. Hikmah Pembelajaran dari Pelaksanaan Rembug Warga | 26 |
| BAB 3. MENGAWASI PELAYANAN PUBLIK MELALUI PRAKARSA SURVEI KARTU PENILAIAN WARGA | 29 |
| 3.1. Warga Menilai Pelayanan Kesehatan dan Pendidikan: Pengalaman Survei CRC di Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan | 31 |
| 3.2. Warga Menilai Pelayanan Puskesmas: Pengalaman Survei CRC Sektor Kesehatan di Kota Madiun, Jawa Timur | 34 |
| 3.3. Hikmah Pembelajaran Prakarsa Survei CRC | 38 |
| BAB 4. ADVOKASI PENGANGGARAN MELALUI PRAKARSA PENELITIAN ANGGARAN | 39 |
| 4.1. Menelusuri Mekanisme Bantuan Modal Dana Bergulir: Pengalaman <i>Budget Tracking</i> di Kebumen, Jawa Tengah. | 41 |
| 4.2. Menelusuri Anggaran Kesehatan bagi Masyarakat Miskin: Pengalaman <i>Budget Tracking</i> di Gowa, Sulawesi Selatan. | 44 |
| 4.3. Hikmah Pembelajaran Pelaksanaan Prakarsa Penelitian Anggaran | 47 |

| | |
|---|----|
| BAB 5. MENGUBAH KETIMPANGAN, INFORMASI DAN KELEMBAGAAN MELALUI PRAKARSA PARTISIPASI WARGA | 51 |
| 5.1. Konsolidasi Aktivis dan Organisasi Masyarakat Warga Menuju Kelompok Berpengaruh | 51 |
| 5.2. Transformasi Aktivis dan Aliansi: dari Profesional Pasif menuju Kesadaran Warga Aktif. | 54 |
| 5.3. Ruang-ruang Baru Kekuasaan (<i>spaces of power</i>) | 55 |
| | |
| BAB 6. KESIMPULAN, REKOMENDASI DAN PENUTUP | 57 |
| 6.1. Masa Depan Partisipasi Warga di Indonesia | 57 |
| 6.2. Rekomendasi | 58 |
| 6.3. Penutup | 59 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|----------------|---|
| ABC | : Attitude and Behavior Changes |
| ADB | : Asian Development Bank |
| ADD | : Alokasi Dana Desa |
| (R)APBD | : (Rancangan) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| Bappeda | : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah |
| BBM | : Bahan Bakar Minyak |
| BOS | : Bantuan Operasional Sekolah |
| BPS | : Biro Pusat Statistik |
| CRC | : Citizen Report Card |
| CSO | : Civil Society Organization |
| CSR | : Corporate Social Responsibility |
| DAK | : Dana Alokasi Khusus |
| DAU | : Dana Alokasi Umum |
| Disperindagkop | : Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi |
| DPA | : Dokumen Pelaksanaan Anggaran |
| DPRD | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| DRSP | : Democratic Reform Support Project |
| EKOSOB | : Ekonomi, Sosial dan Budaya |
| FGD | : Focus Group Discussion |
| FORMASI | : Forum Masyarakat Sipil |
| FPPM | : Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat |
| GAPOKTAN | : Gabungan Kelompok Tani |
| HAM | : Hak Asasi Manusia |
| HDI | : Human Development Index |
| HNSI | : Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia |
| IPM | : Indeks Pembangunan Manusia |
| JAKER P3G | : Jaringan Kerja Pemerhati Pelayanan Publik Gowa |
| JARAN | : Jaringan Advokasi Anggaran |
| KKT | : Koperasi Kelompok Tani |
| KPPI | : Kaukus Perempuan Politik Indonesia |
| KUA-PPAS | : Kebijakan Umum Anggaran - Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara |
| Lakpesdam | : Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia |
| LSM | : Lembaga Swadaya Masyarakat |
| MA | : Madrasah Aliyah |
| MDGs | : Millennium Development Goals |
| MTs | : Madrasah Tsanawiyah |
| Mubes | : Musyawarah Besar |
| Musrenbang | : Musyawarah Perencanaan Pembangunan |
| NU | : Nahdlatul Ulama |
| OMS/W | : Organisasi Masyarakat Sipil/Warga |
| P4D | : Program Perencanaan Partisipatif Pembangunan Desa |

| | |
|---------|--|
| PAUD | : Pendidikan Anak Usia Dini |
| PC | : Pimpinan Cabang |
| PDRB | : Produk Domestik Regional Bruto |
| Perda | : Peraturan Daerah |
| Perusda | : Perusahaan Daerah |
| PKBM | : Pusat Kegiatan dan Belajar Masyarakat |
| PKL | : Pedagang Kaki Lima |
| PP | : Pimpinan Pusat |
| RA | : Raudhatul Athfal |
| Raperda | : Rancangan Peraturan Daerah |
| Renja | : Rencana Kerja |
| Renstra | : Rencana Strategis |
| RKA | : Rencana Kerja dan Anggaran |
| RKA-KL | : Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga |
| RKPD | : Rencana Kerja Pemerintah Daerah |
| RPJPD | : Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah |
| RPJMD | : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah |
| RT | : Rumah Tangga |
| SDM | : Sumberdaya Manusia |
| SKPD | : Satuan Kerja Perangkat Daerah |
| SLTA | : Sekolah Lanjutan Tingkat Atas |
| SLTP | : Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama |
| SMK | : Sekolah Menengah Kejuruan |
| SPAS | : Sanggar Pendidikan Anak Saleh |
| SRI | : System of Rice Intensification |
| TK | : Taman Kanak-kanak |
| TPA | : Taman Pendidikan Anak |
| UAN | : Ujian Akhir Nasional |
| UMKM | : Usaha Mikro Kecil Menengah |
| UKM | : Usaha Kecil Menengah |
| UNDIP | : Universitas Diponegoro |

KATA PENGANTAR

Sebagai bagian dari *Program Local Governance Strengthening* di LGSP, *Team Governance* selama tahun 2006 hingga 2009 telah melaksanakan program pelatihan dan bantuan teknis (*Technical Assistance*) peningkatan pelayanan publik, di lebih dari 60 kabupaten dan kota di daerah LGSP untuk mengembangkan perbaikan dan peningkatan kapasitas organisasi pelayanan publik menuju pada pelayanan yang responsif, partisipatif, transparan dan akuntabel. Untuk itu *Team Governance* bekerjasama dengan Pemda, DPRD, LSM (LSM tematis, Asosiasi, Organisasi Keagamaan, dll) dan *Community Based Organization* (kelompok warga, penerima akibat).

Salah satu tujuan LGSP adalah melengkapi organisasi masyarakat warga dengan pemahaman dasar bagaimana proses keterlibatan warga dalam proses perencanaan, penganggaran, maupun pemantauan pelayanan publik, sehingga mampu mengembangkan efektivitas peran pengawasan agar pemerintah menjalankan fungsi dasarnya secara akuntabel dan sesuai mandat hukum, serta dengan mengembangkan standar partisipasi warga, transparansi dan berkeadilan sosial. Untuk itu, sebagai salah satu dokumentasi dari prakarsa-prakarsa yang telah dilakukan oleh warga dan juga untuk menginspirasi pihak lain untuk turut mengembangkan prakarsa-prakarsa sejenis, maka disusunlah buku ini.

Berpraktika untuk Menjamin Partisipasi merupakan rangkuman pengalaman LGSP dan mitra-mitra dalam mendorong beragam prakarsa keterlibatan warga berdasarkan lima (5) daerah kajian, yaitu Kabupaten Gowa, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Jepara, Kota Mojokerto dan Kota Madiun. Buku ini merupakan kontribusi yang penting untuk pengayaan referensi dan perluasan wawasan, sehingga harapan proses desentralisasi yang sehat dan demokratis di Indonesia dapat tercapai dengan semakin baiknya pelayanan publik bagi masyarakat.

Buku ini ditulis oleh Lilis Nurul Husna yang melakukan penelitian kualitatif di lima daerah tersebut. Selain melakukan kunjungan lapangan, dan terlibat dalam beberapa kegiatan lapangan, Lilis juga mewawancarai sejumlah narasumber. Atas nama LGSP perkenankan kami untuk menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Penulis, para mitra dari LSM, DPRD dan pemerintah daerah sebagai *strategic partner* dan para spesialis LGSP.

Semoga buku ini bermanfaat dan dapat digunakan secara meluas.

Juli 2009

Judith Edstrom
Chief of Party,
USAID-LGSP
RTI International

Hans Antlov
Governance Advisor,
USAID-LGSP
RTI International

UCAPAN TERIMA KASIH

Buku ini merupakan laporan hasil studi dokumentasi praktek yang baik di lima daerah yaitu Kota Mojokerto, Kota Madiun, Kabupaten Jepara, Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Gowa, yang telah dilaksanakan mulai bulan Agustus 2008 sampai dengan April 2009. Studi ini dapat terlaksana dengan baik berkat bantuan sepenuhnya dari CSO *group* di masing-masing kabupaten/kota yang telah memungkinkan penulis mendapatkan informasi yang diperlukan. Banyaknya pihak yang ditemui tidak memungkinkan disebutkan satu persatu. Namun diantaranya adalah Ibu Hamidah dan Iwut Widiatoro (FORMASI-Mojokerto), Kadaryono dan Ch. Rindah Istiqaroh (LeSSe-Madiun), Mayadina Rahmah Musyfiroh (PC Lakpesdam NU-Jepara) dan Didid Endro S. (JARAN-Jepara), Yusuf Murtiono dan Basikun Mualim (FORMASI-Kebumen), serta Mohammad Hatta (Jaker P3G) dan Syamsudin Alimsyah (KOPEL) dari Gowa. Dengan interaksi yang terbatas, namun dengan intensitas diskusi dan wawancara-wawancara yang cukup mendalam, telah memungkinkan penulis mendapat pemahaman dan penghayatan yang lebih baik tentang situasi di daerah masing-masing.

Buku ini dapat terwujud sebagai bagian dari program LGSP-USAID. Untuk itu, kami sampaikan terimakasih kepada Hans Antlov, Hasantoha Adnan Syahputra dan Muntajid Billah, juga kepada Regional Coordinator, Civil Society Strengthening Specialist di Regional Office (CSSS-RO) dan District Coordinator di daerah kajian yang telah memberikan masukan kritis untuk penyempurnaan isi buku ini. Berkat semua dukungan yang telah diberikan maka buku ini dapat terbit sebagaimana adanya saat ini.

Juli 2009

Lilis Nurul Husna

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Setelah Orde Baru tumbang pada tahun 1998, Indonesia menghadapi serangkaian tantangan untuk mewujudkan demokrasi yang partisipatif – seringkali disebut dengan Orde Partisipasi¹, sekaligus meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan. Tantangan ini telah dijawab dengan reformasi kelembagaan politik, membuka ruang-ruang bagi masyarakat untuk partisipasi politik dan kontrol sosial, membuka akses terhadap informasi publik serta memperbaiki dan membuat mekanisme pengambilan keputusan lebih transparan. Di sisi lain pemerintah juga telah mengeluarkan paket-paket kebijakan desentralisasi, dimana asumsinya *locus* pengambilan keputusan dan kebijakan dekat kepada masyarakat². Dalam konteks ini, masyarakat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk terlibat secara aktif dalam proses penyusunan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan (peraturan daerah) tersebut. Menurut Blair (2000, dalam Suhirman 2006), pemerintahan lokal potensial untuk jadi lebih demokratis karena, “dengan membangun demokrasi populer dan akuntabilitas kepada pemerintahan lokal, pemerintah di tingkat lokal akan menjadi lebih responsif kepada tuntutan warganya, dan akan lebih efektif dalam penyelenggaraan pelayanan publiknya.”

Bahagiyo (2005) memperlihatkan adanya kemajuan-kemajuan dalam praktik keterlibatan warga³ di era reformasi di Indonesia, namun sekaligus mengakui adanya sejumlah “jebakan” yang membuat partisipasi yang dijalankan menjadi kurang bermakna. Salah satunya disebabkan oleh kecenderungan untuk menjalani partisipasi sebagai langkah formal-prosedural belaka. Hasil serupa juga ditemui dalam *Decentralization Stock Taking Study* Tahun 2006 dan 2009 yang dilakukan oleh *Democratic Reform Support Project* dimana desentralisasi telah membuka kesempatan-kesempatan baru untuk keterlibatan warga. Selain gerakan masyarakat warga menjadi lebih vokal dalam mengungkapkan isu-isu dalam tata pemerintahan daerah serta melakukan pengawasan, studi ini juga menggaris bawahi berbagai persoalan yang harus diatasi agar gerakan tersebut bisa memberikan dampak yang berarti bagi masyarakat⁴. Kesimpulan serupa dikemukakan oleh Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) yang mencatat

¹ Lihat Bahagiyo, Sugeng dan Rusdi Tagaroa, *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*, Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2005.

² Di Indonesia, partisipasi warga memiliki kekuatan dan peluang dalam tata pemerintahan lewat berbagai undang-undang sektoral. Contohnya UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang memperkenalkan Komite Sekolah dan Dewan pendidikan berbasis kabupaten; UU No.7/2004 tentang Sumber Daya Air yang mewajibkan badan pemerintah daerah menyelenggarakan dengar pendapat publik tentang kebijakan sumber daya air; UU No.41/1999 tentang Kehutanan memperkenalkan konsep kehutanan masyarakat; dan UU No.27/2007 tentang Tata Ruang yang mengakui hak warga untuk terlibat dalam desain tata ruang dan mengakses dokumen perencanaan. Lihat Suhirman, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Partisipasi Warga di Indonesia*, Bandung: FPPM, 2006.

³ ‘Keterlibatan warga’ atau dalam bahasa Inggris disebut *civic engagement*, sesungguhnya memiliki pengertian yang lebih luas dari ‘partisipasi warga’. Partisipasi warga adalah salah satu bentuk dari keterlibatan warga, namun dalam tulisan ini kedua istilah tersebut digunakan secara bergantian.

⁴ Lihat laporan yang berjudul *Decentralization 2006: Stock Taking on Indonesia Recent Decentralization Reforms*, DRSP-USAID, 2006. Lihat juga *Decentralization 2009: Stock Taking on Indonesia Recent Decentralization Reforms*, DRSP-USAID, 2009

sejumlah manfaat dari proses partisipasi warga⁵. FPPM menekankan bahwa perluasan praktik partisipasi di Indonesia hanya dimungkinkan melalui beberapa syarat antara lain kapasitas masyarakat yang memadai serta adanya kolaborasi yang baik antara birokrasi, politisi dan masyarakat. Studi Sumarto (2008) juga memperlihatkan bahwa dalam kurun lima tahun belakangan ini, sejak desentralisasi diberlakukan, telah bermunculan aktivitas-aktivitas partisipasi yang inovatif yang diprakarsai oleh pemerintah (baik pusat maupun daerah), organisasi masyarakat warga, maupun kemitraan dari keduanya—dengan ataupun tanpa dukungan lembaga donor internasional⁶. Begitu juga studi Suhirman (2006) menunjukkan bahwa aktivitas kelompok-kelompok warga meningkat pesat dan forum-forum warga nampak menjadi lebih aktif menuntut haknya untuk dilibatkan dan mencoba melalui berbagai cara untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Selain itu, di beberapa daerah saat ini ditemukan indikasi bahwa gairah berpartisipasi sedang mengalami proses erosi. Salah satu alasan adalah karena berkurangnya kemauan politik dari kepala daerah dan kejenuhan warga (Sumarto, 2008). Tidak jarang ditemui adanya pendukung partisipasi yang beralih menjadi penentanginya karena mereka tidak lagi percaya akan keuntungan dari proses partisipatif. Forum-forum deliberatif yang pernah berkembang dan populer di era 2000-an banyak yang terhenti, mulai mengalami stagnasi atau pembelokan tujuan.

Padahal praktek partisipasi warga menjadi penting dalam rangka mewujudkan demokrasi yang bermakna secara substansial (*substantial democracy*). Partisipasi warga diperlukan untuk melengkapi kelemahan demokrasi prosedural yang hanya menempatkan hak politik warga dalam pemilihan umum lima tahunan. Padahal berbagai negara telah mencatat perkembangan yang semakin maju dan beragam tentang praktek partisipasi warga dalam pemerintahan, seiring dengan pergeseran paradigma yang terjadi dalam penyelenggaraan negara dari model pengelolaan oleh pemerintah menjadi pemerintahan (*from government to governance*).

Paradigma baru tata pemerintahan meliputi proses, politik dan kemitraan. Di masa lalu, banyak Negara (termasuk Indonesia) dikelola oleh pejabat yang mengambil keputusan semata berdasar pengetahuan teknis dan kepentingan pribadi. Tapi, struktur dan tuntutan tata pemerintahan yang baru mendorong lembaga pemerintah mengembangkan konsultasi publik, menerapkan praktek tata pemerintahan partisipatif di tingkat daerah, mendorong partisipasi masyarakat dan mengembangkan kemitraan baru dengan organisasi masyarakat warga. Hal ini memerlukan deprofesionalisasi politik dan administrasi publik. Tata pemerintahan tidak hanya milik para spesialis dan pejabat pemerintah. Aktor pemerintah harus mulai membuka diri bagi pengambilan keputusan yang lebih responsif dan transparan. Tanpa transparansi, partisipasi warga tidak akan efektif. Tanpa akuntabilitas, mereka yang berkuasa bisa mengabaikan kehendak rakyat. Dengan menuntut pemerintah cepat tanggap terhadap kebutuhan ekonomi dan sosial, aktivitas terorganisir warga bisa memiliki pengaruh riil dan kasat mata terhadap kinerja pemerintah dan juga terhadap kualitas dan tingkat respons pelayanan publik.

Dalam konteks inilah studi ini dilakukan. Studi ini berupaya mendokumentasikan prakarsa partisipasi warga di lima daerah dampingan LGSP. Kelima daerah tersebut adalah Kabupaten Gowa di Sulawesi Selatan, Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Jepara di Jawa Tengah, serta Kota Madiun dan Kota Mojokerto di Jawa Timur. Kelima daerah dipilih mengingat kuatnya

⁵ Lihat Joko Widiyanto, Dwi (ed), *Membuka Ruang Publik Memperdalam Demokrasi: Prakarsa Daerah Mendorong Partisipasi Warga dalam Perencanaan, Penganggaran dan Pelayanan Publik*, Bandung: FPPM, 2006.

⁶ Lihat Sumarto, Hetifah Sj., *Membangun Partisipasi Warga Dalam Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Agenda*, Jakarta: LGSP-USAID, 2008.

prakarsa partisipasi warga di daerah tersebut, meliputi penyelenggaraan rembug warga, survey kartu penilaian warga hingga penelusuran anggaran (*Budget Tracking*). Dampak dari prakarsa tersebut adalah partisipasi warga dalam pemerintahan lokal, khususnya yang terkait dengan proses perencanaan dan penganggaran serta pelayanan publik. Studi dokumentasi ini bermaksud merekam jejak-jejak dari praktek yang baik, yang dapat dijadikan simpul-simpul kesaksian dari sekian banyak keterlibatan warga di berbagai daerah di Indonesia.

Studi ini juga memperlihatkan bagaimana perkembangan prakarsa partisipasi warga di lima daerah yang dijadikan fokus kajian. Dalam proses awal, partisipasi warga dimulai dengan konsolidasi aktor-aktor alternatif, yang sebagian besar aktor pendatang baru khususnya dari organisasi warga yang selama ini berada di luar arena negara, dengan membangun aliansi masyarakat warga secara luas dan inklusif. Adanya sejumlah aktor alternatif inilah yang menjadi daya dorong bagi inisiatif kewargaan. Mobilitas aktor-aktor ini telah menjembatani dan menghubungkan antar LSM lokal, organisasi masyarakat warga, dan institusi pemerintah. Selain itu, penerapan metode-metode partisipasi seperti Rembug Warga, monitoring warga seperti CRC dan penelusuran anggaran (*Budget Tracking*), bukan hanya memenuhi capaian kemampuan teknis namun juga menjadi saluran yang pada akhirnya diharapkan akan mengatasi ketimpangan informasi dan kelembagaan. Karena usaha-usaha membangun kemitraan antara organisasi warga dengan pemerintah, tetap perlu memperhatikan keseimbangan kekuatan antara kedua pihak sebagai cara untuk menjamin konsistensi pemerintah dalam pelibatan warga. Prakarsa partisipasi warga dalam wajah dan watak desentralisasi di Indonesia, diharapkan akan mendorong apa yang oleh para ahli disebut sebagai ‘*reciprocal causality*’ (penyebab timbal balik) antara pemerintah lokal yang baik dan masyarakat warga yang kuat makin bertambah. Demikian pula antara pemerintah lokal yang partisipatif dan pengurangan kemiskinan melalui penguatan, akuntabilitas, dan pengembangan kapasitas.

1.2. TINJAUAN SINGKAT KONSEP PARTISIPASI WARGA

Dalam dua puluh tahun terakhir, konsep “partisipasi” telah digunakan secara luas dalam pembangunan. Dan kini semakin banyak dihubungkan dengan hak-hak kewargaan (*citizenship*) dan pemerintahan (*governance*) yang demokratis. Titik temu konsep partisipasi masyarakat dan kewargaan dimulai dengan banyaknya program desentralisasi pemerintahan.

Brinkerhoff dan Azfar (dalam Sumarto 2008) menyimpulkan adanya kaitan yang erat antara desentralisasi dengan penguatan warga. Prospek terjadinya penguatan warga akan meningkat dengan terjadinya desentralisasi. Dan sebaliknya, proses penguatan warga akan membantu tercapainya tujuan dan keuntungan yang ditawarkan desentralisasi termasuk pemberian pelayanan publik yang lebih baik. Studi ini menekankan pentingnya peran pemerintah pusat dalam proses penguatan warga, baik dalam bentuk pemberian insentif maupun sanksi. Sayangnya banyak mekanisme yang diinisiasi oleh pemerintah pusat untuk memperkuat keterlibatan warga ternyata tidak bisa diimplementasikan secara efektif.

Karenanya, untuk mengaitkan partisipasi warga dengan pemerintah pada tingkat daerah atau masyarakat bawah (*grassroot*), membutuhkan hal mendasar dan normatif mengenai sifat demokrasi serta kecakapan dan strategi untuk mencapainya. Salah satunya mekanisme untuk mendorong keterlibatan warga diciptakan antara lain melalui forum-forum dimana warga berkesempatan mendiskusikan dan mempengaruhi keputusan publik. Memfasilitasi pembentukan forum partisipasi merupakan salah satu strategi yang banyak digunakan baik

oleh pemerintah daerah, donor maupun komponen masyarakat warga dalam rangka memberdayakan masyarakat. Kehadiran sebuah forum dipercaya sebagai alat yang efektif untuk mengorganisir dan mengkonsolidasikan kekuatan berbagai organ masyarakat untuk secara bersama memperjuangkan suatu tujuan dan memecahkan masalah. Beberapa studi menunjukkan bahwa forum serupa ini ternyata rentan untuk dikooptasi dan tidak jarang didominasi oleh kelompok kecil tertentu.

Agar forum dapat memberi efek menguatkan seperti yang diharapkan oleh sebuah proses partisipasi yang berkualitas, Sumarto (2008) mengusulkan 3 karakteristik forum partisipasi yang dianggap ideal, yaitu forum mampu memberi **pengaruh** dalam proses kebijakan dan pengambilan keputusan, **inklusivitas** forum yang merepresentasikan populasi dan terbuka terhadap perbedaan cara pandang maupun nilai-nilai, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk berperan serta, dan menjalankan proses **deliberatif** yang memungkinkan adanya dialog yang terbuka, membuka akses terhadap informasi, saling menghargai, ruang untuk saling memahami dan membangun kerangka isu bersama, dan menuju kepada kesepakatan bersama.

Satu temuan yang menggembirakan dari studi Sumarto (2008) adalah bahwa warga relatif menjadi lebih terorganisir dan kritis tidak lagi dapat dengan mudah dimanipulasi melalui partisipasi yang semu. Dari kasus-kasus terpilih, bahkan pemerintah daerah dan atau DPRD setempat telah melakukan berbagai tindakan yang lebih sungguh-sungguh untuk merespon keinginan dari warganya untuk mendapatkan akses yang lebih baik dalam proses pengambilan keputusan publik melalui penciptaan berbagai kesempatan partisipasi yang berkelanjutan. Indikasi positif lain dapat dilihat melalui meningkatnya kualitas partisipasi yang dijalankan, makin inklusifnya peserta, semakin banyaknya aturan dan kerangka hukum yang mengatur partisipasi dan juga semakin besarnya sumber daya (dana) yang bisa digunakan untuk membiayai program yang dirumuskan melalui proses yang partisipatoris. Hasil studi tersebut menunjukkan adanya beberapa potensi pengembangan seperti:

- Partisipasi dapat menjadi faktor untuk melakukan koreksi dari kebijakan daerah yang penting seperti perencanaan dan alokasi anggaran. Efek dari tindakan koreksi ini semakin tinggi di daerah-daerah dimana masyarakat warganya aktif dan dimana aturan daerah yang ada mendukung.
- Pelibatan warga dan organisasi masyarakat warga dalam tata pemerintahan menjadi sumber munculnya pendekatan-pendekatan dan program pembangunan yang lebih inventif dan inovatif. Pendekatan yang inovatif lebih berkembang di dalam situasi dimana pimpinan daerah dan elit setempat juga memiliki cara berpikir yang inovatif.
- Keterlibatan aktif kelompok marjinal berpotensi menjadi alat untuk menghasilkan program-program yang bersifat afirmatif dan menghapus kebijakan yang bersifat diskriminatif. Semakin terorganisir kelompok marjinal, semakin tinggi kemungkinan mereka untuk memiliki kemampuan mempengaruhi.
- Proses partisipatoris berpotensi menjadi media komunikasi yang bisa mengurangi potensi konflik dengan syarat forum dikelola sebagai forum deliberatif.

Namun demikian, seperti telah diingatkan oleh Arnstein dalam tulisannya *Ladder of Participation*, partisipasi sering dilakukan tanpa adanya pengaruh signifikan terhadap keputusan yang diambil. Sejumlah faktor dan tantangan masih menghalangi pendalaman keterlibatan warga. Indonesia adalah demokrasi yang masih berusia muda, dengan administrasi publik dan struktur pegawai negeri masih terkait dengan masa lalu yang otoriter. Politisi terlihat masih melayani

diri sendiri dan masih ada sisa ketidakpercayaan antara aktivis LSM dan pejabat pemerintah. Maka, apa yang dapat dicapai masyarakat warga pun terbatas. Berikut beberapa faktor yang menjadi penghalang partisipasi warga dan demokrasi lokal di Indonesia didiskusikan⁷:

- **Korupsi.** Indonesia masih berada di seperempat bagian terbawah pada *Corruption Perception Index* Transparency International. Hal ini mengurangi keyakinan terhadap lembaga negara, dan membuat banyak organisasi berbasis warga berhati-hati bekerja sama secara formal dengan institusi negara.
- **Rasa berkuasa** di antara politisi, pejabat pemerintah dan elit lokal mempersulit tuntutan partisipasi warga. Anggota DPRD kadang menganggap dengar pendapat publik tidak diperlukan. Sentimen ini berkait dengan hubungan patron-klien yang mengakar dan anggapan adanya kewajiban menunjukkan penghormatan kepada mereka yang berstatus lebih tinggi. Dalam wacana demokratis saat ini, hal di atas kurang wajar, tapi praktek lama ini masih tetap ada. Pejabat pemerintah memiliki tugas, yang menurut mereka harus dilakukan tanpa campurtangan pengawasan dari luar. Untuk penyediaan pelayanan publik, pejabat pemerintah mungkin merasa penghantaran layanan adalah hak mereka. Warga hanya diperlakukan sebagai pengguna, bukan pemangku kepentingan atau konsumen yang dimintai pendapat. Staf pemerintah daerah juga kurang memiliki insentif dan kesempatan dalam melakukan inovasi.
- **Saling tidak percaya.** Terkait dengan tema korupsi dan rasa berkuasa adalah ketiadaan rasa percaya, satu warisan rezim lama yang terus ada. Pejabat berargumen bahwa warga desa tidak kompeten memutuskan masa depannya; sebaliknya warga tidak percaya para pejabat merencanakan pembangunan dengan niat untuk membela rakyat. Selama dengar pendapat publik yang partisipatif dan rembug warga, ketidakpercayaan ini kadang tumpah dalam interaksi yang memanas.
- **Reformasi birokrasi yang lambat.** Aparat negara masih mencantol keatas dan patrimonial. Pegawai negeri cenderung melihat diri mereka sebagai pejabat dengan hak istimewa dan bukan sebagai abdi masyarakat yang punya tanggung jawab. Tempat akuntabilitas masih terlalu tinggi dalam hirarki administratif.
- **Sulitnya implementasi peraturan perundang-undangan.** Walaupun terdapat peraturan perundang-undangan yang memberikan ruang bagi warga untuk terlibat dalam rencana kebijakan dan pembuatan keputusan, prakteknya peran warga justru seringkali dibatasi sebagai pengamat pasif pada acara yang diselenggarakan pemerintah. Ada rasa frustrasi terhadap pelaksanaan Musrenbang dan dengar pendapat mengenai Perda-Perda, karena seringkali acara itu tidak lebih dari penyebaran informasi tentang keputusan yang telah diambil.
- **Kapasitas berbeda diantara organisasi masyarakat warga.** Banyak orang, termasuk para aktivis LSM punya pemahaman terbatas mengenai isu pemerintahan, dan tidak mengerti program politik, siklus penyusunan kebijakan pemerintah ataupun cara menggunakan sarana legal untuk memberantas korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Mereka sering menggunakan pendekatan yang kurang halus atau destruktif. “Politik protes” yang bisa memperburuk rasa saling percaya masih ada di kalangan LSM. Juga masih ada kecenderungan untuk fokus mencari keuntungan jangka pendek dari pemerintah, dalam bentuk peningkatan alokasi anggaran atau pelayanan publik untuk kelompok sosial tertentu (misalnya pendidikan untuk kaum tunanetra) dibanding mengejar isu lebih luas menuntut pejabat publik lebih akuntabel terhadap yang dilakukan (atau tidak dilakukan) agar mereka melaksanakan tanggungjawabnya secara konsisten dan efektif.

⁷ Lihat Good Governance Brief, *Keterlibatan Warga dan Tata Pemerintahan yang Partisipatif: Tantangan dan Peluang untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Tingkat Daerah*, LGSP-USAID, 2008.

- **Kepemimpinan.** Beberapa studi menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam tata pemerintahan daerah di Indonesia sangat bergantung pada niat baik dan aktifitas kewirausahaan para pemimpin lokal. Jika ada pemimpin daerah – baik dari lembaga eksekutif ataupun legislatif – berpikiran reformis, keterlibatan masyarakat dalam tata pemerintahan daerah juga akan tinggi. Sebaliknya, di daerah yang kurang terbuka, warga terpaksa menggunakan cara-cara lain seperti demonstrasi dan protes untuk mengekspresikan pandangan mereka tentang kebijakan publik. Keterlibatan komunitas yang efektif tergantung pada “para pelopor partisipasi”⁶ di dalam maupun di luar pemerintahan
- **Berubah-ubahnya aturan tentang kebebasan berkumpul dan informasi.** Meskipun hak-hak publik diundangkan dalam konstitusi yang telah diamandemen, warga masih sulit menjalankan hak-hak demokratis mereka, contohnya dalam mengakses dokumen publik. Ada pula upaya-upaya pemerintah daerah untuk membatasi kebebasan LSM. Undang-undang No. 8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan sekarang sedang direvisi, dan sebagian pengamat khawatir undang-undang ini akan memperketat kontrol negara terhadap kebebasan berserikat.

Studi Demos (2007), memperlihatkan bahwa dalam 10 tahun berselang setelah reformasi, praktek desentralisasi di Indonesia masih “tertatih-tatih” dan masih sangat prosedural. Demikian pula usaha-usaha mendorong partisipasi warga masih mencari bentuk dalam konteks demokrasi substansial. Karenanya, sejumlah pertanyaan layak diajukan: Bagaimana inisiatif warga ke arah demokrasi substansial memiliki kaitan dengan mekanisme yang diakui oleh undang-undang? Bagaimana peluang partisipasi warga dalam pemerintahan lokal mampu berkontribusi pada perubahan sosial yang demokratis dan keadilan sosial yang sungguh-sungguh? Benarkah warganegara membutuhkan ruang baru yang dapat menghubungkannya dengan pemerintah lokal atau apakah forum demokrasi liberal tradisional cukup bagi partisipasi politik? Faktor-faktor apa saja yang menyuburkan partisipasi warga dalam pemerintahan lokal?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, setidaknya ada dua pandangan berbeda dalam menempatkan posisi warga dan pemerintahan daerah. *Pertama* yang memosisikan warga negara dan pemerintahan daerah dalam perspektif demokrasi representatif. Perspektif ini menempatkan peran warga yang terpenting adalah dalam memilih wakil yang akuntabel dalam pemerintahan lokal. Sedangkan pandangan *kedua* menuntut peran warga lebih aktif melalui partisipasi langsung dalam berbagai kegiatan publik. Pendekatan ini peduli pada transformasi pengetahuan yang melampaui pengetahuan tentang ruang publik (*public sphere*) dan demokrasi representatif, dan menentang batasan-batasan antara *public* dan *privat* yang memungkinkan bentuk-bentuk yang lebih langsung dari keterkaitan demokratis (Gaventa dan Valderama, 1999).

Tidak seperti pemerintah daerah dan DPRD, tidak ada peran yang telah ditentukan untuk organisasi masyarakat warga dalam urusan kebijakan publik. Secara global, peran formal organisasi masyarakat warga dan lembaga swadaya masyarakat tidak dikenal oleh pemerintah maupun organisasi internasional hingga 20 tahun lalu. Bentuk demokrasi klasik tidak memberi peran bagi warga selain sebagai pemilih dan “konsumen” dari pelayanan pemerintah. Tetapi, bersamaan dengan perubahan paradigma dari *government* ke *governance*, dan kebangkitan masyarakat warga dalam gelombang ketiga demokrasi global, istilah seperti “*civil society*”, “*citizen participation*” dan “*governance*” makin biasa terdengar. Institute of Development Studies (IDS) di Inggris telah menerbitkan suatu matriks yang mengklasifikasikan pola dan cara masyarakat warga dan pemerintah berinteraksi. Bentuk dan pola itu adalah antara lain:

- peningkatan kesadaran dan pengembangan kapasitas untuk mobilisasi;
- riset dan penyusunan informasi untuk advokasi;

- lobi untuk mempengaruhi perencanaan dan penyusunan kebijakan;
- pengawasan dan evaluasi yang berbasis warga;
- kemitraan dan implementasi;
- pemeriksaan (*social auditing*);
- pengelolaan bersama program sektoral (termasuk rencana produksi bersama); dan
- kerangka kerja pemerintah untuk perencanaan yang partisipatif.

Peran yang dimainkan masyarakat warga dalam tata pemerintahan di Indonesia terentang mulai dari pengawasan murni, advokasi sampai menjadi fasilitator resmi Musrenbang. Keterlibatan komunitas dalam tata pemerintahan dapat mengambil bentuk beragam, dan merupakan prasyarat bagi perubahan sosial berkelanjutan. Beberapa tahun terakhir, muncul sejumlah praktek dan eksperimen keterlibatan warga. Sebagian didukung para donor tetapi kebanyakan dimulai oleh pejabat pemerintah yang reformis bermitra dengan organisasi masyarakat warga.

1.3. TUJUAN PENULISAN

Secara umum tujuan dari kajian ini adalah untuk mendokumentasikan prakarsa praktek yang baik dari partisipasi warga dalam meningkatkan pelayanan publik.

Secara khusus, kajian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor dan aktor yang mempengaruhi kualitas praktek partisipasi warga dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik serta bagaimana dinamika hubungan antar faktor dan aktor tersebut terjadi.

1.4. METODOLOGI PENULISAN

Kajian ini menggunakan metode kualitatif dalam pengumpulan datanya. Langkah pertama diawali dengan melakukan kajian studi pustaka terkait dengan konsep-konsep partisipasi warga yang digunakan. Kajian pustaka juga dilakukan terhadap dokumen-dokumen berupa laporan kegiatan terkait 5 daerah yang dijadikan kasus dalam kajian ini.

Langkah berikutnya adalah pengamatan langsung terhadap kegiatan-kegiatan yang berlangsung di daerah kajian. Langkah ini penting untuk melihat secara langsung partisipasi warga dan dinamika hubungan antar aktor di daerah. Untuk ini, Penulis menghadiri secara langsung berbagai kegiatan yang dilaksanakan di daerah kajian. Uniknya, melihat dinamika kegiatan yang berlangsung, tak jarang penulis, tidak hanya bertindak sebagai observer, hadir dan mengamati jalannya proses kegiatan, seperti pada Rembug Warga Kabupaten Gowa dan Konsultasi Publik RPJP Kota Mojokerto, namun juga terlibat dalam proses, seperti menjadi fasilitator dalam Rembug Warga Jepara, maupun narasumber dalam pertemuan OMS untuk Finalisasi Laporan CRC Madiun.

Langkah ketiga adalah dengan melakukan wawancara mendalam maupun diskusi terfokus terhadap aktor-aktor kunci yang berperan dalam mendorong prakarsa praktek partisipasi warga. Aktor-aktor yang diwawancarai tidak hanya berasal dari organisasi masyarakat warga yang mengorganisasi kegiatan, seperti Lakpesdam Jepara, Jaker P3G Gowa, Formasi Kebumen, Kopel Makassar, Forum OMS Madiun, dan Formasi Mojokerto, tetapi juga dari pihak DPRD dan pemerintah daerah terkait. Langkah ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran terdalam

dari masing-masing aktor terkait pemahaman, penghayatan, dan pandangan ke depan mengenai partisipasi warga.

1.5. SISTEMATIKA TULISAN

Pembabakan tulisan ini terdiri dari enam bagian. Bagian pendahuluan menguraikan konteks dan latar belakang yang menjelaskan perlunya studi ini dilakukan, konsep-konsep yang digunakan, serta tujuan dan metodologi dari kajian.

Bagian kedua berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam rangka membangun kultur demokrasi deliberatif melalui rembug warga. Kajian mengambil kasus penyelenggaraan Rembug Warga di Kabupaten Jepara, Kota Mojokerto dan Kabupaten Gowa.

Bagian ketiga berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam mengawasi pelayanan publik melalui survei kartu penilaian warga (*citizen report card – CRC*). Kajian berangkat dari penyelenggaraan CRC di Kabupaten Gowa dan Kota Madiun.

Bagian keempat berisi prakarsa praktek partisipasi warga dalam mengawasi pelaksanaan anggaran melalui metode penelusuran anggaran (*Budget Tracking*). Kajian berfokus pada penyelenggaraan *Budget Tracking* di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kebumen.

Bagian kelima berupaya menganalisis dampak dari prakarsa praktek-praktek partisipasi warga yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

Bagian terakhir berisi kesimpulan dan rekomendasi pengembangan partisipasi warga dalam tata pemerintahan daerah.

BAB II

MEMBANGUN KULTUR DEMOKRASI DELIBERATIF MELALUI PRAKARSA REMBUG WARGA

Demokrasi deliberatif adalah suatu pandangan bagaimana mengaktifkan individu dalam masyarakat sebagai warga negara untuk berkomunikasi, sehingga komunikasi yang terjadi pada level warga itu mempengaruhi pengambilan keputusan publik pada level sistem politik⁸. Dalam praktiknya, demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tatacara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warganegara. Tujuannya untuk mencapai musyawarah dan mufakat berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Partisipasi warga (*citizen participation*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif.

Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang menekankan keterwakilan (*representation*), prosedur pemilihan perwakilan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas. Demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar-ide dan antar-pihak, sedangkan kata kunci demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar-ide dan antar-kelompok.

Jika demokrasi perwakilan ditandai oleh kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak, maka demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Demokrasi langsung mengandalkan Pemilu, sistem keterwakilan (delegasi wewenang dan kekuasaan), dan elite-elite politik, sedangkan demokrasi deliberatif lebih menekankan partisipasi dan partisipasi langsung warganegara.

Salah satu konsep penting dalam demokrasi deliberatif adalah perlunya mengembangkan diskursus, sebuah konsep yang dikembangkan oleh Habermas (Hardiman, 2005). Sederhananya, diskursus adalah bentuk komunikasi yang reflektif yang mentematisasi sebuah problem tertentu. Diskursus itu membuat problem menjadi semakin jelas dan semakin rasional. Sehingga para peserta komunikasi semakin sadar tentang problematika di masyarakat secara reflektif.

Dalam konteks inilah Rembug Warga (*Town Hall Meeting*) memainkan perannya dalam menterjemahkan demokrasi deliberatif di tingkat lokal. Rembug Warga menjadi wahana artikulasi partisipasi warga dalam mentematisasi permasalahan yang dijumpai di daerahnya. Rembug Warga menjadi penyambung keterputusan hubungan (*disconnection*) antara institusi formal demokrasi dengan para konstituen yang diwakilinya. Lembaga formal demokrasi, yang

⁸ Lihat Hardiman, F. Budi, *Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip dan Praktik*, makalah dipresentasikan dalam Forum Rapat Kerja ke-3 dan Koordinasi Pelaksanaan Deliberative Forum “Program Pemberdayaan Masyarakat Warga dalam Proses Otonomi Daerah”, PP Lakpesdam NU, Wisma LPP-Yogyakarta, 24 Agustus 2005.

lahir dari proses pemilihan umum, telah menghasilkan para legislator sebagai representasi rakyat. Namun proses demokrasi prosedural tersebut tidaklah cukup. Dalam kenyataannya, sering terjadi keputusan-keputusan atau kebijakan politik yang dihasilkan oleh wakil rakyat justru tidak mencerminkan suara dari publik. Oleh karena itu, Rembug Warga merupakan prakarsa untuk melengkapi dan menyambungkan komunikasi politik antara institusi kewargaan dengan institusi demokrasi formal.

Selain itu, Rembug Warga merupakan salah satu wujud modal sosial masyarakat Indonesia. Kata *Rembug*, memiliki dua konotasi pemahaman. Pertama, ia merupakan suatu tradisi masyarakat, khususnya di pedesaan dimana tradisi-tradisi masih dianut dengan kuat. Kedua, kata *Rembug* menjadi wahana bagi warga masyarakat atau komunitas untuk membicarakan (berembug) atau bermusyawarah untuk menyelesaikan suatu masalah ataupun mengambil keputusan.

Karenanya Rembug Warga, selain sebagai tradisi dan wahana demokrasi deliberatif, juga untuk mengukur kuat tidaknya modal sosial dan kultural masyarakat. Tindaklanjutnya adalah bagaimana Rembug Warga mengkaitkan modal sosial tersebut dengan proses kebijakan publik. Hal inilah yang mendorong dilaksanakannya Rembug Warga di tiga daerah yang akan diulas berikut.

Terakhir, sebagaimana dikemukakan oleh Hardiman bahwa dalam proses demokrasi deliberatif, peran individualitas sangat ditekankan sebagai artikulasi dari publik. Untuk itu perlu wahana yang mampu mendorong, menggunakan istilah Hardiman, kompetensi komunikatif. Kompetensi komunikatif memungkinkan setiap individu menyuarakan kebutuhannya. Dalam konteks inilah Rembug Warga memberi arti sebagai wahana yang memiliki kompetensi komunikatif, sehingga kelompok-kelompok marjinal di masyarakat (kaum miskin, kaum berkebutuhan khusus, maupun pihak lainnya), dapat menyuarakan kebutuhannya. Di sini, peran fasilitator sangat penting untuk membangun suasana dimana, para peserta dapat menghargai pendapat sendiri dan memberikan ruang perbedaan pendapat. Hingga mereka menyadari bahwa perbedaan pendapat itu menguntungkan. Karena, dari perbedaan pendapat itu ada cukup banyak perspektif yang dibuka dan akan memperkaya.

Latar belakang inilah yang mendorong LGSP-USAID, melalui salah satu programnya dalam rangka tata pemerintahan daerah yang baik, untuk memberikan bantuan teknis kepada organisasi masyarakat sipil. Tujuannya agar OMS dapat berperan signifikan dalam demokrasi substantif dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien. Diharapkan program ini mampu memperkuat proses-proses partisipasi warga yang sudah dijamin secara formal-prosedural, seperti Musrenbang, dengar pendapat, konsultasi publik dan lain-lain. Namun dalam prakteknya, partisipasi masyarakat dalam proses formal prosedural tersebut masih jauh dari ideal. Agar proses-proses formal prosedural tersebut bisa lebih bermakna perlu dilakukan upaya-upaya untuk memperbaiki aturan dan mekanismenya serta mendorong masyarakat untuk lebih terorganisir dan terkonsolidasi sehingga keterlibatan mereka juga lebih meningkat. Di samping itu juga harus dicari alternatif-alternatif forum lain untuk lebih memberikan akses kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang pelayanan publik.

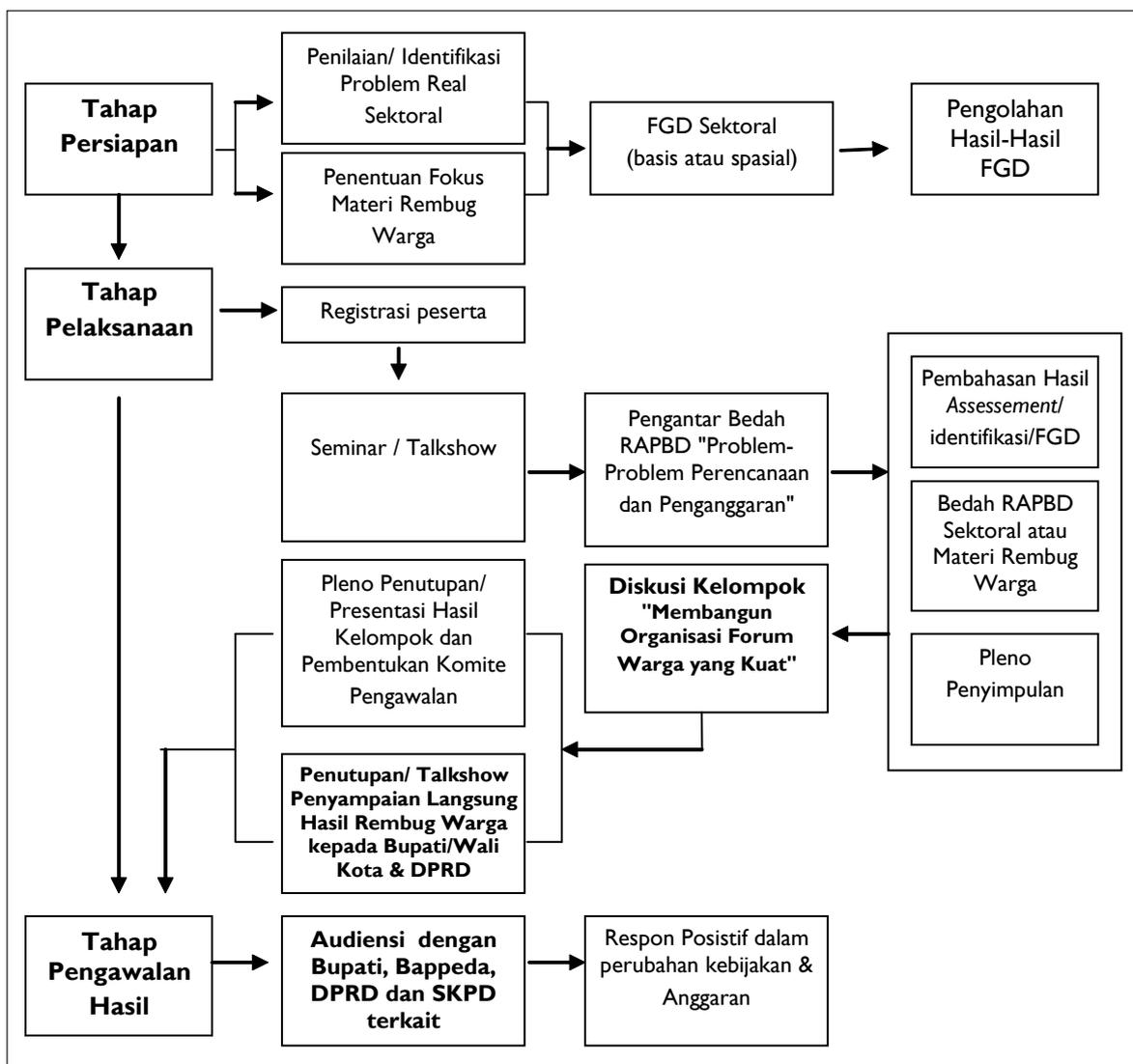
Atas dasar inilah LGSP-USAID, bersama organisasi masyarakat warga di Jepara, Mojokerto dan Gowa, untuk menyelenggarakan Rembug Warga sebagaimana tersaji dalam bagian ini. Rembug Warga dilaksanakan melalui suatu proses pengorganisasian dalam konteks kewargaan dan mengaitkannya dengan pemerintahan. Dalam hal ini Rembug Warga dirancang sebagai

ruang-ruang dan mekanisme yang memungkinkan interaksi dan komunikasi, baik antar individu atau institusional yang didukung oleh keintiman antar individu atau ikatan emosional atau kesamaan pandangan antar kelompok yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama.

Pelaksanaan Rembug Warga merupakan puncak dari pengorganisasian di tingkat komunitas (*community organizing*) yang telah menumbuhkan proses-proses penyadaran kolektif. Sehingga peserta Rembug Warga adalah warga aktif yang hadir bukan karena semata memenuhi undangan namun sebagai pihak yang memiliki agenda itu sendiri. Rembug Warga dilakukan melalui beberapa diskusi terfokus di tingkat sektoral kecamatan atau kabupaten. FGD juga dilakukan sebagai cara untuk melakukan penilaian dan penggalan isu-isu dan permasalahan sosial dari *stakeholder* kunci. Langkah ini penting untuk menyiapkan warga agar pada saat pelaksanaan Rembug Warga, bahan-bahan yang akan diperbincangkan bersama instansi pemerintah terkait, sudah mengalami pengolahan yang matang dan divalidasi. Sebelum hasilnya tersebut disampaikan kepada Pemimpin Daerah.

Secara umum, proses persiapan sampai dengan pelaksanaan dan pengawalan akan hasil-hasil Rembug Warga dapat dilihat dalam alur atau model sebagai berikut :

Bagan 2.1. Alur proses Pelaksanaan Rembug Warga



2.1. REMBUG WARGA JEPARA: PERJALANAN PANJANG MEMBANGUN ALIANSI STRATEGIS ANTAR WARGA

Jepara dikenal sebagai produsen meubel kayu jati. Ukirannya yang khas, menjadikan produk meubel Jepara sebagai salah satu komoditas ekspor ke berbagai negara. Tak mengherankan bila kemudian, wajah kota Jepara dipenuhi oleh bangunan *showroom* maupun gedung bertingkat yang menampung produk meubel siap ekspor. Selain dikenal sebagai daerah perniagaan, lokasinya yang berada di pantai utara Jawa, membuat Jepara menjadi daerah perlintasan. Hal ini secara tidak langsung membentuk kultur warga yang cenderung pragmatis.

Melalui proses pendampingan yang panjang, serta dinamika aktivis dan organisasi masyarakat warganya dalam membangun aliansi strategis, mampu menjadikan Kabupaten Jepara menjadi salah satu kabupaten yang partisipatif di Indonesia. Hal ini terbukti dengan munculnya Forum Warga Jepara yang dibentuk oleh berbagai pihak di Kabupaten Jepara sebagai wahana bersama untuk artikulasi kepentingan masyarakat warga.

Forum Warga Jepara berdiri sejak tahun 2001. Forum ini diinisiasi oleh PP Lakpesdam NU bekerja sama dengan PC Lakpesdam Jepara melalui Program Perencanaan Partisipatif Pembangunan Desa (P4D). Program ini bekerja melalui empat tahapan utama, yaitu dengan melakukan pengorganisasi tingkat komunitas, perluasan ruang partisipasi, pengembangan forum deliberatif, dan gerakan sadar anggaran serta penguatan forum warga sektoral. Pada mulanya, Forum ini tersebar di 4 kecamatan, yaitu Pecangan, Kedung, Batealit, dan Keling. Namun seiring dengan waktu komunitasnya semakin luas dan membahas tema-tema baik secara spasial (misalnya komunitas dusun) maupun sektoral (seperti, komunitas nelayan)

Kegiatan Rembug Warga Jepara merupakan kelanjutan dari Musyawarah Besar (Mubes) Warga Jepara yang dilaksanakan pada 3 Desember 2005⁹. Kegiatan Rembug Warga mengambil tempat di gedung pertemuan Fakultas Kelautan UNDIP yang terletak di teluk Awur Jepara. Kegiatan berlangsung selama 2 hari, yaitu 17-18 Januari 2008 dan diikuti lebih dari 150 peserta yang berasal dari 19 elemen masyarakat warga¹⁰. Kegiatan ini memiliki 2 agenda utama. Pertama, untuk meneguhkan keberlanjutan kelembagaan partisipasi warga melalui pendokumentasian aturan main Forum Warga. Dan kedua adalah membahas isu-isu sektoral yang menjadi prioritas Forum Warga yaitu sektor Pertanian, Kelautan, Pendidikan dan UKM.

2.1.1. Konteks Rembug Warga Jepara

Dalam menjalankan kegiatan-kegiatannya selama ini, Forum Warga telah membangun prinsip-prinsip dan cara kerja dan aturan main yang tidak tertulis, namun memiliki kesepahaman bersama secara tradisional dalam bingkai kearifan lokal. Untuk keberlanjutan dan peningkatan peran-peran Forum Warga ke depan, dirasa perlu untuk membincang kembali dan mendokumentasikan aturan-aturan main yang telah dijalankan selama ini secara tertulis. Selain itu, dalam prakteknya

⁹ Musyawarah Besar (Mubes) Forum Warga Jepara adalah kegiatan yang diinisiasi oleh PP Lakpesdam NU dan PC Lakpesdam NU Jepara. Kegiatan ini diikuti lebih 700 peserta dan dimaksudkan sebagai bentuk eksperimentasi demokrasi dan wacana tanding bagi mekanisme perencanaan daerah yang formal (musrenbang). Mubes mengangkat tujuh masalah publik, yaitu pendidikan, kesehatan, lingkungan, ekonomi-pertanian, industri-buruh, kelautan dan hukum. Mubes kemudian menghasilkan 129 butir rekomendasi yang ditujukan kepada pemerintah, berupa usulan kebijakan dan anggaran. Lihat Mayadina R. Musfiroh, "Jalur Lain Partisipasi Warga: Studi Kasus Kabupaten Jepara", dalam Suhirman, *Partisipasi, Reformasi Kelembagaan, dan Alokasi Anggaran: Pembelajaran dari 5 daerah*, Bandung: FPPM-Driya Media-FF-TIFA, 2009. Lihat juga Rose Nieras dan Lilis NH, *Deliberatif Forum: Central Java Style*, 2007 (belum dipublikasikan).

¹⁰ Lihat Laporan Rembug Warga Jepara, Lakpesdam NU Jepara-LGSP/USAID, 17-18 Januari 2008.

partisipasi warga perlu diaktualisasikan oleh warga dalam relasi sehari-hari dengan institusi pemerintahan. Apalagi dengan dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah telah mendekatkan proses-proses berpemerintahan dari pusat ke daerah dan kemudian ke masyarakat.

Dengan berbagai inisiatif dari organisasi masyarakat warga dan model-model pengorganisasian alternatif seperti Forum Warga, masyarakat telah memiliki pengalaman langsung dalam mempraktekkan partisipasi kewargaan. Untuk itu, dalam mempersiapkan Rembug Warga, diawali dengan tahap persiapan, yaitu dengan melakukan pendokumentasian yang dilaksanakan melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*-FGD) dengan tema “Alternatif Model Keberlanjutan Forum Warga”. FGD telah dilaksanakan di 3 (tiga) lokasi, yaitu di Jepara Kota pada tanggal 1 Desember 2007 dan tanggal 2 Desember 2007 di Kecamatan Kalinyamatan dan di Kecamatan Kembang.

Pengalaman inilah yang kemudian membentuk pengetahuan tentang realitas partisipasi dan diformulasikan ke dalam pemahaman warga. Yang diharapkan adalah, bagaimana semua institusi memiliki kesadaran dan agenda bersama ke depan untuk meningkatkan praktek-praktek yang menjamin partisipasi warga serta memiliki kaitan dengan kesejahteraan rakyat. Sebab jika tidak, maka inisiatif masyarakat bukan tidak mungkin akan menghasilkan rasa frustrasi dan ketidakpercayaan.

Serangkaian FGD tersebut menghasilkan rancangan aturan main Forum Warga yang terdiri dari 21 (dua puluh satu) bagian yang dikelompokkan ke dalam 5 (lima) kelompok tema utama, yaitu:

1. Partisipasi, memuat 5 (lima) bagian.
2. Visi-Misi atau cita-cita Forum Warga, terdiri dari 8 (delapan) bagian.
3. Aturan main, terdiri dari 4 (empat) bagian.
4. Relasi atau hubungan kelembagaan, terdiri dari 3 (tiga) bagian.
5. Program-program, memuat 1 (satu) bagian.

Agenda kedua bertujuan untuk mewujudkan hak-hak warga sebagaimana dijamin dalam UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Peraturan ini memastikan hak warga negara untuk terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Namun kenyataannya, masih sulit untuk menemukan praktik pengelolaan partisipasi warga dalam perencanaan dan penganggaran daerah yang bersifat memadai. Guna menjamin partisipasi warga tersebut, peran Forum Warga menjadi signifikan. Forum Warga, selain memiliki ikatan historis dengan kelompok-kelompok komunitas yang menjadi basisnya (seperti kelompok nelayan, petani ataupun kelompok pengrajin) yang bergelut dengan isu-isu sektoral dan spesifik, juga berkepentingan untuk menyatukan kembali komitmen awal. Dalam konteks ini, proses perencanaan dan penganggaran daerah melalui sektor-sektor prioritas menjadi pintu masuk keterlibatan warga.

2.1.2. Teknis Rembug Warga, Alur, *Setting* Forum dan Proses Rembug Warga

Pagi itu, 17 Januari 2008, ruang aula besar Fakultas UNDIP telah dihadiri peserta dari beragam komunitas di Jepara. Aula yang berbentuk ruang kuliah telah disesaki lebih dari 150 orang, melebihi target panitia yang hanya mengundang sekitar 100 perwakilan warga. Rembug Warga dilaksanakan berlangsung 2 hari, dan sebagian peserta dari kecamatan dan desa yang jauh disediakan tempat bermalam. Hari pertama acara dimulai dengan pembukaan secara resmi, dilanjutkan dengan seminar setengah hari.

Pembukaan dimulai dengan pengantar Ketua Panitia yang menjelaskan latar belakang dan kronologis diselenggarakannya Rembug Warga, serta kaitannya dengan sejarah panjang pengorganisasian Forum Warga di Jepara yang telah dimulai sejak tahun 2001 dan puncaknya event Musyawarah Besar (Mubes) warga Jepara pada tahun 2005. Juga dijelaskan bahwa Rembug Warga merupakan kelanjutan dari Mubes warga Jepara dan diharapkan untuk mengawal isu-isu yang lebih spesifik dalam konteks perencanaan dan penganggaran serta penguatan kelembagaan Forum Warga.

Karenanya, sebagian besar peserta Rembug Warga adalah peserta yang hadir pada saat Mubes tahun 2005. Atas penyelenggaraan kegiatan ini, sebagian besar peserta merasa gembira bahwa solidaritas yang telah terbentuk sebagai anggota Forum Warga Jepara tidaklah sia-sia. Melalui kegiatan ini besar harapan peserta untuk dapat berbicara tentang permasalahan sosial yang mereka hadapi secara lebih fokus dan spesifik.

Rembug Warga Jepara terfokus pada tiga topik besar, yaitu, *pertama*, mengidentifikasi hubungan antara demokrasi dengan kesejahteraan rakyat dan kepercayaan publik yang dibahas melalui forum seminar. Kemudian, *kedua*, persoalan penganggaran yang memihak kepada kelompok miskin-terpinggirkan yang dituangkan dalam diskusi bedah anggaran maupun diskusi kelompok sektoral. Bagian ini menganalisis anggaran di empat sektor terpilih, yaitu pendidikan, kelautan, pertanian, dan usaha kecil menengah (UKM). Dan *ketiga*, membangun kelembagaan Forum Warga Jepara yang kuat dan berdaya yang dirumuskan dalam diskusi kelompok dan program serta perumusan rencana kerja tindak lanjut serta rekomendasi yang pelaksanaannya dikawal oleh kelompok kerja (Pokja).

2.1.3. Pembahasan problematisasi isu publik dan keresahan warga

Untuk mempertajam problematisasi isu publik, peserta dibagi ke dalam empat sidang komisi, yaitu pendidikan, kelautan, pertanian dan UKM. Berikut adalah hasil dari pembahasan di setiap komisi.

Komisi UKM diikuti oleh peserta yang berasal dari pengurus koperasi, pengusaha kecil, maupun Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop) dan Bappeda Kabupaten Jepara. Komisi ini juga diikuti oleh anggota DPRD dari komisi B. Diskusi berhasil mengidentifikasi beberapa permasalahan yang menjadi isu bersama, yaitu:

- a. Rendahnya keterampilan dan kapasitas sumberdaya manusia para pelaku UKM. Sayangnya, hal tersebut belum diantisipasi oleh Dinas terkait, hal ini terlihat dari kecilnya anggaran tahun 2008 yang disediakan untuk pelatihan keterampilan kerajinan dan pengembangan desain produk UKM hanya sebesar Rp. 25 juta dan pelatihan kewirausahaan manajemen usaha kecil hanya sebesar Rp. 40 juta. Menurut peserta, jumlah tersebut tidak akan mampu menyelesaikan masalah, mengingat jumlah pelaku UKM yang begitu banyak.
- b. Masalah lain adalah sulitnya akses modal dan apabila ada, bunganya sangat tinggi. Di dalam APBD 2008, telah disediakan anggaran untuk peningkatan akses permodalan bagi koperasi melalui dana subsidi BBM yang besarnya Rp. 25 juta, serta program pengembangan sistem pendukung usaha bagi usaha mikro kecil menengah sebesar Rp. 500 juta. Sayangnya informasi tersebut tidak sampai ke tingkat komunitas maupun pelaku UKM.
- c. Selain itu adanya kesulitan pemasaran hasil produk dan kenaikan harga bahan (namun tidak diiringi dengan peningkatan kualitas produk). Padahal, di dalam APBD 2008 telah dialokasikan anggaran untuk pameran ke dalam dan luar negeri sebesar Rp. 750 juta.

Sayangnya hal tersebut belum menyentuh pameran tingkat lokal dan regional yang sesungguhnya lebih dapat dimanfaatkan oleh pelaku UKM.

Komisi berikutnya adalah komisi Kelautan dan Nelayan. Komisi ini diikuti oleh para nelayan dan Dinas Kelautan Kabupaten Jepara. Diskusi berhasil mengidentifikasi 12 permasalahan di sektor nelayan dan kelautan, yaitu tingginya harga bahan bakar minyak; semakin rusaknya pantai akibat aktivitas penambangan pasir besi; rendahnya tingkat keamanan laut yang ditandai dengan semakin meluasnya perusakan terumbu karang, abrasi bakau dan pendangkalan muara sungai, pencurian ikan (*illegal fishing*) oleh nelayan manca negara maupun nelayan lokal namun tak berizin, maupun penggunaan alat tangkap dan mesin yang tidak semestinya; kurangnya kapasitas nelayan dalam akses modal, pemasaran dan pengolahan ikan; belum adanya regulasi yang mengatur standarisasi harga, tiadanya kebijakan penataan pemukiman, serta belum optimalnya program pemberdayaan nelayan.

Komisi pendidikan diikuti oleh guru, siswa, komite sekolah, maupun Dinas Pendidikan Jepara. Komisi ini berhasil merumuskan 12 permasalahan utama yang meliputi adanya diskriminasi perlakuan sekolah swasta dan negeri, diantaranya rendahnya tunjangan fungsional untuk guru swasta maupun tata usaha ketimbang di sekolah negeri, tiadanya bantuan laboratorium bagi sekolah swasta; kecilnya alokasi anggaran untuk pendidikan anak usia dini (PAUD); tidak meratanya anggaran antara guru tetap dan honorer, guru baru dengan guru lama; belum jelasnya indikator profesionalitas untuk sertifikasi guru; tidak adanya alokasi anggaran untuk Pendidikan Luar Sekolah; kurangnya dukungan alat peraga untuk mata pelajaran yang diujikan (melalui Ujian Akhir Nasional -UAN); tidak adanya alokasi anggaran untuk beasiswa bagi mahasiswa; serta masih kurangnya alokasi anggaran untuk meningkatkan kualitas pendidikan berbasis agama, seperti pesantren dan diniyah.

Sedangkan pada komisi pertanian, selain dihadiri oleh petani, juga Dinas Pertanian dan Bappeda Jepara. Diskusi diawali dengan mempertanyakan visi Kepala Daerah terhadap sektor pertanian. Karena berdasarkan APBD 2008 terungkap, kendati sektor pertanian memberi kontribusi 23-24% pada PDRB, kedua terbesar setelah sektor industri dan pengolahan, namun anggaran pembangunan untuk sektor ini hanya 0,7 % dari APBD. Komisi ini kemudian merumuskan beberapa permasalahan utama dalam sektor pertanian yang membuat program pengembangan pertanian dinilai tidak inovatif, yaitu lemahnya kapasitas SDM dalam tahap perencanaan program sehingga program tersebut tidak sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat.

Dari analisis permasalahan utama di setiap komisi, lalu Rembug Warga merekomendasikan usulan sebagaimana tercantum dalam tabel 2.1. berikut:

Tabel 2.1. Hasil Rekomendasi Rembug Warga Jepara

| Komisi | Rekomendasi |
|-----------------------------|---|
| UKM | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pentingnya optimalisasi koperasi dan usaha kecil menengah melalui program pendidikan keterampilan produk unggulan desa ▪ bantuan koperasi perempuan (untuk mendukung pembuatan krupuk khas Jepara) ▪ pelatihan teknologi hasil produksi seperti produk hasil laut ▪ perlindungan lembaga keuangan masyarakat/mikro. |
| Nelayan dan Kelautan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya mengalokasikan anggaran untuk menghadapi masa paceklik nelayan (sekitar bulan Desember-Februari) ▪ Usulan anggaran untuk pemberdayaan ibu-ibu nelayan ▪ Perlunya dana sosial kecelakaan di laut (hilang atau rusaknya jiwa dan alat) ▪ Ganti rugi untuk alat atau jaring yang rusak akibat tertabraknya kapal, ▪ Perlunya regulasi dan alokasi anggaran untuk pencegahan perusakan daerah pesisir (abrasi) untuk menanam bakau, serta regulasi yang mengatur penambangan pasir besi agar lebih menjamin kelestarian lingkungan. ▪ Pentingnya mencegah pemborosan anggaran oleh instansi pemerintah. ▪ Meminta ketegasan pemerintah adanya pengaturan kategori perizinan atau penerbitan SIUP agar tidak disamakan antara nelayan besar dan kecil. ▪ Pentingnya konsolidasi dan pengorganisasian internal kelompok nelayan, mengingat lembaga nelayan yang ada seperti, Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), namun tidak berjalan. ▪ Dengan berbagai rekomendasi tersebut, diusulkan untuk meningkatkan anggaran sektor kelautan menjadi sekitar 1,5% dari total APBD |
| Pertanian | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya memberikan perhatian khusus pengembangan kapasitas kelompok tani, di antaranya melalui bantuan modal sebesar Rp. 500.000 untuk setiap kelompok tani, mendirikan balai tani ataupun pos penyuluhan tingkat desa, sentra pertanian, pendampingan koperasi kelompok tani (KKT) ▪ Perlunya peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), khususnya dalam bidang perencanaan ▪ Perlunya pengembangan pertanian berbasis <i>System of Rice Intensification</i> (SRI) maupun organik. ▪ Perlunya memasukkan pertanian sebagai salah satu muatan lokal dalam pengajaran di sekolah. ▪ Pengembangan usaha ternak dengan mengalokasikannya dalam APBD melalui program bantuan ternak. ▪ Perlunya pencegahan, pengamanan, dan pelestarian hutan, melalui program reboisasi hutan, pelibatan masyarakat sekitar hutan, serta mengalokasikan anggaran untuk pelestarian hutan. |
| Pendidikan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perlunya dukungan bagi guru-guru, khususnya untuk mata pelajaran yang diujikan secara nasional (Ujian Akhir Nasional-UAN), ▪ Adanya dukungan bagi guru-guru, baik guru negeri maupun swasta. ▪ Adanya alokasi anggaran untuk beasiswa bagi mahasiswa, ▪ Adanya indikator profesionalitas dalam sertifikasi guru, ▪ Adanya peningkatan alokasi anggaran untuk Pendidikan Luar Sekolah (PLS) dan Pendidikan Anak Usaha Dini (PAUD). |

2.1.4. Hasil, Tindak Lanjut dan Dampak Rembug Warga Jepara

Dari sisi masyarakat warga, penyelenggaraan Rembug Warga Jepara merupakan ujian akan kemampuan dan daya tahan mereka dalam mengorganisir dan mengkonsolidasikan diri agar memiliki daya tawar terhadap pemerintah. Hasil awal pada Mubes Warga Jepara tahun 2005 telah melahirkan kelompok-kelompok warga yang mampu melakukan praktek-praktek partisipasi. Usai Mubes Warga, Pemda Jepara memberikan kesempatan kepada Forum Warga Jepara untuk memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah perencanaan dan pembangunan (musrenbang) baik di tingkat desa (194 desa) dan kecamatan (14 kecamatan). Sejak itu pula terbentuklah jaringan fasilitator desa. Selain itu, rekomendasi yang dihasilkan Mubes diakomodir dalam kebijakan anggaran, seperti adanya bantuan peralatan bagi nelayan (dalam bentuk mesin, jaring, bubu, dan lain-lain). Walaupun untuk menjadi kelompok berpengaruh masih memerlukan penguatan lebih lanjut.

Tabel 2.2. Akomodasi Hasil Rekomendasi Rembug Warga Jepara dalam APBD Kabupaten Jepara Tahun 2008 dan 2009

| Sektor | Alokasi Anggaran 2008 dan 2009 |
|----------------------|--|
| UKM | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menyediakan modal dengan bunga rendah dan pinjaman modal tanpa bunga kepada UKM sebesar Rp. 150 juta. |
| Nelayan dan Kelautan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya anggaran bantuan modal selama paceklik bagi nelayan sebesar Rp. 200 juta. ▪ Program rehabilitasi kawasan kritis pesisir pantai kabupaten Jepara. ▪ Program Peningkatan peran serta Pondok Pesantren di daerah pesisir dalam rangka konservasi lingkungan sumberdaya perikanan. ▪ Program Pemberdayaan perempuan pesisir. |
| Pendidikan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelatihan pengembangan kurikulum bagi tenaga pengajar Taman Kanak-kanak (TK) ataupun Raudhatul Athfal (RA) ▪ Bantuan sarana penunjang pengembangan keterampilan bagi PKBM. ▪ Program peningkatan kapasitas kelompok ilmiah remaja dalam menunjang kurikulum pembelajaran pada tingkat menengah (SLTP/MTs), atas (SLTA/MA) dan kejuruan (SMK). ▪ Program pengembangan media sekolah dalam meningkatkan minat jurnalistik siswa dan guru tingkat dasar (SD/MI), menengah (SLTP/MTs), atas (SLTA/MA) dan kejuruan (SMK). ▪ Lokakarya optimalisasi kerja pengawas sekolah dalam mengembangkan kualitas pendidikan di Jepara. ▪ Beasiswa Mahasiswa S-1 dan S-2 bagi aktivis pendidikan. ▪ Pendirian Jepara Career Center bagi siswa SMK dan SLTA berpotensi . ▪ Pendirian Pusat Penelitian dan Pengembangan Masyarakat Jepara. |
| Pertanian | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Program intensifikasi limbah ternak untuk pertanian menuju pertanian organik. ▪ Program pemberdayaan gabungan kelompok tani (GAPOKTAN). ▪ Program pengembangan pertanian organik ▪ Program pertanian dengan sistem SRI (<i>system of rice intensification</i>) sebesar Rp. 300 juta. ▪ Program pemberdayaan penyuluh pertanian/perkebunan lapangan. ▪ Program optimalisasi lahan BPP. ▪ Pendampingan dana gerakan mandiri pangan (gerbang mapan). |

Apa yang dihasilkan di Mubes Warga semakin memperkuat kapasitas partisipasi warga sebagaimana tergambar pasca dilaksanakannya Rembug Warga Jepara. Beberapa temuan penting diantaranya, pada sisi internal organisasi masyarakat warga, semakin memperkuat daya responsivitas warga dalam menyikapi isu-isu yang berkembang dalam konteks pemerintahan, melalui pertemuan-pertemuan rutin. Selain itu, semakin besarnya upaya warga dalam menjaga kepercayaan yang diberikan Pemda Jepara, untuk memfasilitasi proses musrenbang, mulai dari tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten. Peluang ini semakin memperkuat partisipasi warga dalam tahapan perencanaan daerah sejak dari awal. Secara eksternal, kehadiran Mubes dan Rembug Warga Jepara memperkuat komitmen politik Pemerintah Daerah dan DPRD untuk terus mendorong partisipasi warga dalam proses perencanaan dan pembangunan daerah.

Hal ini tampak dari banyaknya rekomendasi hasil Rembug Warga yang kemudian diakomodasi dalam APBD 2008 dan 2009. Diantaranya adalah sebagaimana pada tabel 2.2.

2.2. REMBUG WARGA MOJOKERTO: PROBLEMATISASI ISU WARGA DI BIDANG UMKM

Kota Mojokerto merupakan satu dari 37 kabupaten/kota di Jawa Timur yang memiliki luas wilayah terkecil. Wilayahnya yang terbatas dan sedikitnya sumberdaya alam membuat perekonomian Kota Mojokerto lebih mengandalkan sektor sekunder dan tersier (seperti perdagangan, restoran, hotel, transportasi dan industri kecil dan menengah), ketimbang sektor primer (pertanian, pertambangan atau galian). Tak mengherankan jika Kota Mojokerto kemudian dikenal sebagai penghasil produk-produk industri kecil (rumah tangga) dan menengah. Berbagai kelompok usaha kecil menengah tersebar di pelosok kota, dengan beragam produk, mulai dari makanan, pakaian, alas kaki (sepatu dan sandal), tas, dan lainnya. Dukungan Pemerintah Daerah terhadap sektor ini telah ditunjukkan dengan didirikannya ruang pameran (*show room*) bagi produk-produk tersebut maupun mengikutkan pengrajin lokal ke pameran di tingkat provinsi, nasional maupun internasional. Namun demikian, dukungan tersebut masih dirasakan belum optimal, khususnya dari sisi alokasi anggaran maupun penguatan kapasitas pengrajin dalam produksi, pemasaran maupun akses terhadap modal.

Berangkat dari latar belakang inilah Forum Masyarakat Sipil (FORMASI) Mojokerto menyelenggarakan Rembug Warga pada 24 Maret 2008. FORMASI Mojokerto diinisiasi oleh Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Mojokerto pada tahun 2006. Forum ini merupakan gabungan dari berbagai kelompok masyarakat warga, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi massa, yang disatukan oleh kesadaran bersama untuk memperjuangkan Kota Mojokerto yang lebih baik. Berbagai inisiatif awal telah dilakukan untuk meningkatkan kapasitas warga dalam berorganisasi maupun advokasi. Mereka juga mendorong partisipasi warga dalam proses pembangunan daerah, khususnya dalam tahap perencanaan dan penganggaran serta legislasi daerah. Untuk meningkatkan kapasitas anggotanya, berbagai lokalatih diselenggarakan, maupun melalui pendampingan ataupun secara langsung mengambil peran-peran aktif dalam mempengaruhi kebijakan daerah. Sejak tahun 2006 hingga kini, kehadiran FORMASI semakin diperhitungkan keberadaannya sebagai kelompok organisasi masyarakat warga yang memiliki agenda perubahan dengan memberi masukan kongkrit, berdasarkan hasil-hasil analisis dan kajian kritis terhadap perencanaan dan penganggaran serta implementasi pembangunan daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan di bagian awal Bab ini, bahwa penyelenggaraan Rembug Warga menjadi puncak dari proses pengorganisasian warga yang telah berjalan lama di daerah. Begitu

pun di Mojokerto, Rembug Warga diselenggarakan setelah melalui pergulatan panjang para aktivis masyarakat warga dalam penguatan warga untuk mendorong partisipasi warga di Kota Mojokerto.

2.2.1. Konteks Rembug Warga Mojokerto

Dengan wilayah dan sumberdaya alam yang terbatas, Kota Mojokerto mengandalkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada sektor sekunder dan tersier yang menyumbang sebesar 56%. Dengan demikian, Pemkot Mojokerto harus mengambil langkah dan lebih memprioritaskan pengembangan berupa industri dan Perdagangan, restoran, hotel dan transportasi. Selain itu untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan warganya, sektor usaha mikro kecil menengah (UMKM) menjadi pilihan penting dalam mendorong ekonomi lokal. Walaupun hal tersebut telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Mojokerto Tahap 1 2005-2009, namun implementasi RPJMD tersebut belum tampak pada APBD Kota Mojokerto baik tahun 2005 – 2008. Anggaran untuk sektor UMKM belum mendapat prioritas dalam APBD. Yang paling banyak mendapat alokasi adalah sektor Pendidikan dan sektor Kesehatan. Selain itu, belanja aparatur tetap menempati prioritas terbesar dari APBD Kota Mojokerto 2008 yang hampir mencapai 70% dari anggaran yang ada.

Oleh karena itulah, Rembug Warga Mojokerto dilaksanakan pada 24 Maret 2008 dengan memfokuskan perbincangan pada tema “***membangun komitmen para pemangku kepentingan dalam upaya pengembangan UMKM secara partisipatif di kota Mojokerto***”. Rembug Warga menghadirkan sekitar 200 peserta yang terdiri dari berbagai elemen masyarakat, baik pemerintahan daerah yang terdiri pemimpin daerah (Wali Kota dan Ketua DPRD Kota Mojokerto), dinas terkait (Bappeda, Disperindagkop), anggota Komisi DPRD, selaku pengambil kebijakan, hingga kelompok warga yang mewakili berbagai UMKM. Kegiatan ini terinspirasi atas pelaksanaan Rembug Warga yang dilakukan di Jepara, 17-18 Januari 2008, dimana beberapa staf FORMASI-Mojokerto ikut hadir sebagai pengamat dalam kegiatan tersebut.

Bagi kelompok warga, kegiatan semacam ini adalah untuk pertama kalinya mereka menyampaikan secara langsung suaranya di hadapan pemerintah daerah. Selain itu Rembug Warga menjadi ruang untuk memproblematisasi persoalan kelompok UMKM yang ada di Kota Mojokerto secara kritis dan bebas. Harapannya, suara dan problematisasi masalah tersebut mendapatkan saluran ke dalam sistem institusi formal. Unikinya, mereka secara langsung dapat menyampaikan masukan yang spesifik dan otentik, karena merekalah pelaku UMKM secara sesungguhnya. Merekalah yang selama ini secara langsung terkena dampak dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Karenanya Rembug Warga menjadi upaya untuk mewujudkan hak warga negara untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidupnya.

2.2.2. Teknis Rembug Warga, Alur, setting forum dan Proses Rembug Warga

Sebagaimana disampaikan dalam pengantar ketua panitia Rembug Warga, Ibu Hamidah, disebutkan bahwa tujuan dari penyelenggaraan Rembug Warga Mojokerto untuk merumuskan peta potensi pengembangan UMKM dan dapat tersalurkannya rekomendasi usulan pemecahan masalah dengan mekanisme yang tepat. Sektor UMKM dipilih karena sesuai dengan program strategis Kota Mojokerto dimana 60% warga Mojokerto bekerja pada sektor UMKM. Selain

itu, pengorganisasian komunitas di sektor ini telah mengalami perkembangan, seperti dengan banyaknya komite pengrajin sepatu, kelompok mesin sepatu, kelompok pedagang kaki lima (PKL), kelompok pertokoan, sentra non-sepatu dan pasar tradisional.

Selain itu dijelaskan pula, bahwa Rembug Warga merupakan rangkaian akhir dari kegiatan yang sebelumnya telah dilaksanakan, yaitu kegiatan diskusi kelompok terfokus (FGD) tahap 1 dan FGD tahap 2. FGD 1 dilaksanakan pada tanggal 10 Maret 2008 dengan agenda mengidentifikasi masalah, kebutuhan serta potensi sumber daya dalam pengembangan UMKM di Kota Mojokerto. Sedangkan FGD 2 dilaksanakan pada tanggal 14 Maret 2008 dengan agenda mengidentifikasi potensi, serta alternatif solusi dalam pengembangan UMKM di Kota Mojokerto. Dalam Rembug Warga ini, hasil-hasil FGD tersebut merupakan bahan yang akan dimatangkan kembali menjadi rekomendasi yang akan disampaikan kepada pihak pemerintahan untuk mendapatkan respon perubahan kebijakan.

Setelah acara pembukaan resmi, Rembug Warga Mojokerto dilanjutkan dengan sesi *talkshow* yang menghadirkan Kepala Bappeko Mojokerto, Kepala Bappeko Kediri, LGSP-USAID, dan seorang pengrajin senior di Mojokerto. Sesi diskusi interaktif ini mengantarkan tema yang diperbincangkan dalam Rembug Warga. Setelah sesi *talkshow*, peserta membagi diri ke dalam 4 kelompok dengan tugas membahas materi secara spesifik yang berbeda. Pleno presentasi hasil komisi dibacakan sekaligus dengan sesi penutupan dimana hasil-hasil rumusan masing-masing kelompok diserahkan secara langsung kepada Walikota dan Ketua DPRD Kota Mojokerto. Penyerahan rumusan secara langsung telah menambah kekuatan daya ikat dan komitmen Walikota sebagaimana yang dinyatakan dalam sambutan penutupan Rembug Warga pada sore hari. Wali Kota menekankan apresiasinya terhadap Rembug Warga dengan menyatakan,

“Rembug Warga ini seperti “sidang MPR” – saya menyambut baik dengan positif sebagai cara kita untuk mengatasi masalah perekonomian. Namun janganlah dibawa mimpi atau euphoria, kita harus tetap rasional – kota Mojokerto adalah kota kecil, mungkin kota terkecil di Indonesia. Seorang usahawan, perlu disiplin, konstruktif dan produktif. Namun orang kita kurang giat, kurang gigih dan suka konsumtif. Padahal persaingan semakin ketat, jangan kita biasakan merengek-rengkek dengan mengulurkan tangan. Usahawan harus bandal dan ada inovasi. Selama ini, saya telah upayakan tiap tahun ada rembug warga di kelurahan-kelurahan – silakan kritik Walikota”.

2.2.3. Pembahasan dan Problematisasi Materi Rembug Warga Mojokerto

Untuk mempertajam problematisasi masalah UMKM, peserta dibagi ke dalam 4 kelompok komisi, yaitu komisi satu, membahas kelemahan, tantangan, peluang dalam pengembangan UMKM di Kota Mojokerto, kelompok dua membahas tema program daerah bagi pengembangan UMKM, kelompok tiga tentang akses pada sumber permodalan, pemasaran periklanan/promosi, sedangkan tema kelompok empat adalah kerangka regulasi dalam pengembangan UMKM.

Pembahasan di kelompok komisi berlangsung dengan seru dan memberikan hasil-hasil problematisasi masalah UMKM, sebagai berikut:

- a. Sulitnya akses pinjaman lunak baik dari pemerintah daerah (baik melalui badan usaha milik daerah/negara maupun akses dari APBD/N)
- b. Kurangnya pengetahuan tentang manajemen usaha yang baik dari para UMKM (usaha mikro dan kecil),
- c. Kurangnya perhatian pemerintah terhadap pelaku wirausaha, khususnya dalam promosi produk lokal (misalnya tersedianya sentra pemasaran),

- d. Masih sulitnya proses perijinan untuk UMKM, dengan waktu yang cukup lama dan dengan biaya relatif mahal.
- e. Perlunya dukungan regulasi yang melindungi kelompok kecil, seperti pedagang kaki lima (PKL) maupun pengusaha mikro. Karena sejauh ini dukungan kebijakan masih berpihak pada pengusaha besar.
- f. Selain itu dalam konteks permodalan dinilai masih kurangnya sosialisasi program dari pemerintahan, kurangnya menjalin kemitraan dengan lembaga-lembaga keuangan (pemerintah) dan lokasi yang tidak strategis serta adanya monopoli pemain lama dalam pemasaran di luar kota melalui pameran-pameran.
- g. Dalam hal regulasi dibahas pula pentingnya bantuan permodalan dengan payung hukum dalam bentuk Perda Permodalan.

Berdasarkan rumusan masalah-masalah tersebut, Rembug Warga menghasilkan rekomendasi sebagaimana tertera pada tabel 2.3. di bawah ini.

Tabel 2.3. Rekomendasi Hasil Rembug Warga Mojokerto

| Aspek | Rekomendasi |
|-----------|---|
| Kebijakan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mendukung segera terwujudnya Perda Pemberdayaan UMKM melalui penggunaan hak inisiatif DPRD. 2. Mendukung segera terwujudnya Perda Partisipasi dan Transparansi Kebijakan Publik melalui penggunaan hak inisiatif DPRD 3. Mendukung segera terwujudnya pelayanan perizinan yang transparan dan responsif, mampu memberi kepastian dalam hal: <ol style="list-style-type: none"> a. Persyaratan yang sesederhana mungkin b. Prosedur yang sesederhana mungkin c. Biaya yang terjangkau d. Waktu yang lebih cepat 4. Mendukung peningkatan penyediaan permodalan melalui skema yang memiliki payung hukum memadai, dan keterbukaan akses bagi seluruh komunitas UMKM 5. Meminta kepada pemerintah Kota Mojokerto dan DPRD agar setiap merumuskan kebijakan Tata Ruang beserta implementasinya hendaknya selalu mengakomodasi kepentingan pedagang kaki lima (PKL) sebagai bagian tak terpisahkan dari proses pemberdayaan UMKM, diutamakan untuk warga Kota Mojokerto 6. Peningkatan alokasi anggaran (APBD) untuk pengembangan UMKM. |
| Program | <ol style="list-style-type: none"> 1. Permodalan: Program Peningkatan akses para pengusaha UMKM (semua kategori) terhadap permodalan/pendanaan. 2. Pemberdayaan Sentra; Optimalisasi pemberdayaan sentra <i>Home Industry</i> 3. Memasukkan kurikulum kewirausahaan dan keterampilan yang mendukung industri kecil unggulan Kota Mojokerto ke dalam kurikulum muatan lokal baik di sekolah maupun di pesantren. |
| Kegiatan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan SDM UMKM yang meliputi bidang kewirausahaan, manajemen usaha, pemasaran, pengemasan, teknologi informasi 2. Fasilitasi pengorganisasian komunitas UMKM (termasuk PKL) 3. Optimalisasi sosialisasi seluruh kebijakan, program dan kegiatan yang mendukung pemberdayaan UMKM 4. Sosialisasi dan edukasi pelayanan perizinan kepada seluruh komunitas UMKM beserta stakeholder 5. Pendataan PK5 (Pedagang kaki lima) 6. Fasilitasi adopsi dan inovasi teknologi tepat guna bagi UMKM |

2.2.4. Hasil, Tindak Lanjut dan Dampak Rembug Warga Mojokerto

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Rembug Warga Mojokerto semakin memperkuat keberadaan dan meningkatnya peran warga dalam proses pemerintahan daerah. Dari sisi proses, organisasi masyarakat warga Mojokerto mendapat kesempatan memberikan masukan kritis terhadap Rancangan Wali Kota tentang RPJPD 2005-2025 dan Rancangan Wali Kota tentang RPJMD 2009-2014. Selain itu, hasil substansial lainnya adalah diakuinya Rembug Warga sebagai salah satu sarana konsultasi publik oleh pemerintah daerah.

Tindak lanjut dari rembug Warga adalah didorongnya proses RaPerda UMKM dan RaPerda Pendidikan oleh warga melalui inisiatif DPRD Mojokerto. Dalam tahap ini, FORMASI mengusulkan draft naskah akademik bagi kedua sektor tersebut sebagai bahan referensi oleh DPRD untuk membentuk merancang Perda-Perda tersebut. Selain itu, dalam RPJMD secara tegas disebutkan bahwa dalam perencanaan pembangunan ke depan, sektor UMKM menjadi prioritas. Gambaran ini membuktikan kecenderungan yang makin kuat bagi tata pemerintahan baru, dimana ruang pelibatan warga di masa depan, baik dalam sektor pelayanan publik lain yang belum disentuh maupun dalam pendekatan implementasi kebijakan pembangunan, semakin terbuka. Relasi baru tata pemerintahan dapat mencerminkan terbangunnya proses dialog untuk berbagai masalah bersama. Selain itu untuk memperkuat tradisi dialog antara warga dengan pemerintah, seperti yang dikemukakan oleh Bapak Cacuk Cahyono, juru bicara kelompok PKL dalam Rembug Warga:

“... dalam pandangan Sattpol PP sebelumnya, PKL mungkin cuma sebagai “perusub kota”, namun PKL adalah pahlawan PAD dengan kontribusi retribusi terbesar kedua setelah RSUD. Bayangkanlah, jika setiap PKL menyumbang seribu lima ratus rupiah sehari, dikalikan sebulan dan dikalikan setahun serta dikalikan jumlah PKL. Jadi kami mohon, setelah ini, PKL jangan digusur lagi”

2.3. REMBUG WARGA GOWA: PROBLEMATISASI ISU PUBLIK MELALUI KEARIFAN LOKAL

Gowa adalah salah satu kabupaten di provinsi Sulawesi Selatan. Dalam khasanah sejarah nasional, nama Gowa dikenal sebagai kerajaan maritim yang besar pengaruhnya di perairan Nusantara pada abad k-15. Bahkan, dari kerajaan ini juga muncul nama pahlawan nasional yang bergelar Ayam Jantan dari Timur, Sultan Hasanuddin, Raja Gowa XIV yang berani melawan VOC Belanda pada tahun-tahun awal kolonisasinya di Indonesia. Kondisi geografisnya bergunung-gunung, menyebabkan Gowa kaya akan bahan galian dan tanahnya subur. Tak mengherankan bila potensi Kabupaten Gowa yang sesungguhnya adalah sektor pertanian. Sebagian besar penduduknya memiliki pekerjaan sebagai petani, baik padi, palawija, hingga sayuran.

Kabupaten Gowa telah memiliki Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat. Untuk mensinergikan kebutuhan masyarakat ke dalam dokumen perencanaan sektor pendidikan dan sektor kesehatan. Dengan latar belakang tersebut, Jaringan Kerja Pemerhati Pelayanan Publik Gowa (Jaker P3G) berinisiatif menyelenggarakan dengar pendapat publik dalam kegiatan Rembug Warga. Kegiatan yang berangkat dari tradisi lokal ini bertujuan sebagai wahana masyarakat warga untuk membangun konsensus secara tradisional dan keterlibatan yang konstruktif dalam pembangunan daerah.

Rembug Warga Gowa dilaksanakan pada Kamis 6 November 2008. Kegiatan ini salah satunya diinspirasi oleh Rembug Warga Mojokerto dimana 3 orang staf Jaker P3G turut hadir dalam acara tersebut. Belajar dari penyelenggaraan di Mojokerto, sejak awal perencanaan Rembug Warga Gowa dipersiapkan dengan pendekatan kemitraan dengan pihak pemerintahan. Bahkan diskusi awal mengenai rencana ini sudah dibicarakan bersama Bupati Gowa. Tujuannya untuk menyamakan persepsi mengenai pentingnya Rembug Warga sebagai wahana konstruktif bagi partisipasi warga dan bukan ruang penghakiman terhadap pemerintahan daerah. Selain itu, disepakati pula untuk mengemas kegiatan tersebut berdasarkan tradisi lokal. Karenanya Rembug Warga Gowa kemudian bernama *Empo Sipitangarri*.

2.3.1. Konteks Rembug Warga Gowa

Empo Sipitangarri dalam bahasa Makasar berarti “duduk bersama antara rakyat dan raja untuk memusyawarahkan persoalan bersama”. Dalam *Empo Sipitangarri*, posisi duduk bersama, melambangkan sederajatnya status raja dan rakyat, sehingga rakyat tidak sungkan untuk menyampaikan permasalahannya dan raja tidak terbebani untuk menyelesaikan persoalan warga, tetapi justru untuk mencari solusi bersama melalui musyawarah.

Walaupun berasal dari tradisi lokal, namun cara ini sudah tidak lagi digunakan dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Dengan pelaksanaan kegiatan ini, Jaker P3G bermaksud untuk revitalisasi kearifan lokal warga dalam partisipasi publik. Selain itu, kegiatan ini bukanlah terpisah dan berdiri sendiri dari gerakan penguatan masyarakat warga di Gowa. Justru, kegiatan ini memiliki kaitan dengan proses pengorganisasian, aliansi serta advokasi warga yang telah mendahuluinya, khususnya dalam konteks pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan *Empo Sipitangarri* Tahun 2008, Jaker P3G memfokuskan pada sektor kesehatan dan pendidikan. Kedua sektor dipilih, selain menjadi sektor prioritas Pemda Gowa, sebagaimana tertuang dalam RPJMD Gowa, juga sebagai upaya memperkuat warga dalam pengawasan kualitas pelayanan publik. Terkait hal kedua ini, beberapa prakarsa telah dikembangkan oleh organisasi masyarakat warga melalui survei kartu penilaian warga (lihat Bab 3 laporan ini) di sektor kesehatan dan pendidikan, maupun penelusuran anggaran di sektor kesehatan (lihat Bab 4 laporan ini).

Oleh karena itu, *Empo Sipitangarri* diharapkan sebagai usaha untuk mewujudkan paradigma baru tata pemerintahan daerah yang baik, mencakup proses, politik dan kemitraan. Di masa lalu, pemerintahlah yang mengambil keputusan terutama berdasarkan pengetahuan dan kapasitas teknis di bidangnya. Saat ini, struktur dan tuntutan tata pemerintahan yang baru mendorong lembaga pemerintah untuk mengembangkan konsultasi publik, mengimplementasikan praktek tata pemerintah yang partisipatif di tingkat daerah, mendorong partisipasi warga dan mengembangkan kemitraan baru dengan organisasi masyarakat warga. Melalui *Empo Sipitangarri*, partisipasi warga tidak hanya terjadi selama pemilihan umum/pemilihan kepala daerah tetapi juga terlibat dalam diskusi “sehari-hari” tentang isu-isu daerah yang penting serta membangun kepercayaan di antara warga dan pemerintahnya yang demokratis.

2.3.2. Teknis, Alur, proses dan setting forum Rembug Warga Kabupaten Gowa

Kamis 6 November 2008 bertempat di Gedung Haji Batte, salah satu gedung pertemuan milik Pemda Kabupten Gowa, 175 orang peserta Rembug Warga hadir untuk bermusyawarah. Pagi itu, ketika para warga dan unsur peserta lain dari berbagai kalangan yang sangat beragam mulai

berdatangan, suasana gedung pertemuan memperlihatkan kehangatan dan keakraban serta penuh semangat. Identitas lokal juga mewarnai perhelatan penting ini, dengan pakaian adat yang dikenakan oleh para panitia serta beberapa kesenian tradisional yang disajikan di saat jeda acara. Para perempuan kader kesehatan desa maupun para pelajar SMP dan SMU tampak mudah dikenali dengan seragam mereka. Mereka terlihat bangga dan percaya diri hadir dalam pertemuan berbaur dengan kepala desa, pejabat pemerintahan serta para wakil dari komite sekolah dan komite kesehatan daerah. Siapapun yang memasuki ruang pertemuan akan merasakan suasana informal dan rasa percaya bahwa suara warga akan didengarkan dan memperoleh tempat sebagai bahan pertimbangan bagi pelayanan publik yang lebih baik di Kabupaten Gowa.

Mereka terdiri dari unsur gabungan kelompok warga masyarakat, pemerintahan dan LSM. Tidak terbayangkan sebelumnya Dinas Pendidikan, Kepala Cabang Dinas Pendidikan, Kepala Sekolah, Guru, Pengawas, organisasi siswa intra sekolah (OSIS) maupun organisasi pelajar, organisasi mahasiswa, orangtua siswa, tokoh pendidikan, kepala desa, Camat, Dinas Kesehatan, Puskesmas, Pustu, Dokter, Perawat, Bidang, Kader Posyandu, Media, masyarakat pengguna pelayanan kesehatan, berkumpul dalam satu gedung pertemuan, dapat duduk membuat lingkaran besar bersama merundingkan masalah sektoral kesehatan dan pendidikan secara terbuka. Di samping itu hadir pula sejumlah peserta peninjau terdiri dari undangan dari 9 kabupaten, LGSP, maupun lembaga donor yang memiliki fokus kegiatan di Sulawesi Selatan, maupun yang juga berfokus di sektor pendidikan dan kesehatan.

Kebersamaan ini bukan hanya dalam pelaksanaan *Empo Sipitangarri*, namun juga ditandai dengan susunan kepanitiaan yang merupakan gabungan dari organisasi masyarakat warga, unsur pemerintah kabupaten dan DPRD. Duduk dalam panitia pengarah adalah Kepala Bappeda, Kepala Dinas Kesehatan dan Kepala Dinas Pendidikan. Sedangkan tim kerja terdiri dari wakil-wakil organisasi masyarakat warga yang menjadi anggota Jaker P3G.

Empo Sipitangarri berlangsung seharian penuh dan menjadi puncak kegiatan dari serangkaian diskusi kelompok terfokus (FGD) yang telah dilaksanakan sebelumnya. Tercatat masing-masing sektor melaksanakan 3 kali FGD. Hasil FGD itulah yang kemudian dipresentasikan secara paralel di 2 sidang komisi: sektor kesehatan dan pendidikan. Diskusi komisi ini diikuti oleh para *stakeholder* terkait dan dipimpin oleh seorang fasilitator. Diskusi diawali dengan penggalian fakta atas kondisi pelayanan publik saat ini, lalu dilanjutkan dengan diskusi berbagi peran antar *stakeholder* dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Diskusi diakhiri dengan menyusun sejumlah rekomendasi per sektor. Selanjutnya hasil rekomendasi tersebut diserahkan secara simbolis kepada Bupati Gowa untuk kemudian dilanjutkan dengan *talkshow*. Selama *talkshow*, Bapak Bupati, selain memaparkan pandangannya tentang komitmen pemerintah daerah dalam sektor kesehatan dan pendidikan, juga memberi respon atas rekomendasi yang disampaikan oleh warga. Disamping itu hadir juga para nara sumber lain dari LGSP-USAID dan JICA untuk memperkuat rumusan yang muncul dari forum sekaligus mengapresiasi kehadiran Bupati. Sesi terakhir ini sekaligus merupakan tonggak awal bagi Jaker P3G dan tim pengawal hasil-hasil keputusan dan rekomendasi yang diajukan serta komitmen yang diberikan oleh Bupati, pada tingkat tindak lanjut dan implementasinya ke dalam penganggaran dan kebijakan daerah.

Dalam konteks ini, *Empo Sipitangarri* merupakan usaha membangun konsensus secara tradisional untuk menyediakan forum bagi keterlibatan yang konstruktif antara warga dan pemerintah. Cita-cita menuju masyarakat Gowa yang lebih berkualitas telah menyatukan visi semua pihak

yang hadir. Proses pertemuan yang bersifat terbuka ini difasilitasi dengan para tenaga fasilitator yang berasal dari Jaker P3G.

2.3.3. Pembahasan dan Problematisasi Materi Rembug Warga Kabupaten Gowa

Masing-masing kelompok sektor dalam *Empo Sipitangarri* memulai pembahasan dengan mereview RPJP Kabupaten Gowa tahun 2005-2025¹¹, Visi Kabupaten Gowa¹², serta hasil-hasil FGD pendahuluan. Dalam diskusi paralel ini, peserta selain mengungkapkan berbagai permasalahan di kedua sektor, juga mencari solusi bersama, baik di bidang kesehatan maupun pendidikan.

Pokok-pokok hasil diskusi sektor kesehatan meliputi penggalian masalah dan tawaran solusi yang meliputi pelayanan di Rumah Sakit Umum, pelayanan di Puskesmas dan pelayanan di Puskesmas Pembantu (pustu), juga optimalisasi fungsi posyandu, keterjangkauan jamkesmas dan status gizi anak serta ibu hamil.

Sedangkan sektor pendidikan menggali permasalahan pada pelaksanaan realisasi anggaran untuk kebijakan pendidikan gratis yang hanya didasarkan jumlah siswa dan tidak mempertimbangkan rencana anggaran pendapatan dan belanja sekolah (RAPBS), dan munculnya masalah perbedaan kebutuhan di daerah dataran tinggi dan dataran rendah. Masalah lain adalah kualitas pendidikan, keberlanjutan sanggar pendidikan anak saleh, terkikisnya nilai-nilai budaya Makassar di kalangan generasi muda, hingga perkembangan rencana sekolah rintisan bertaraf internasional.

Dari kajian masalah dalam diskusi paralel dihasilkan rumusan rekomendasi sebagaimana disebutkan dalam tabel 2.4. berikut:

Tabel 2.4. Rekomendasi Hasil Rembug Warga Gowa

| Sektor | Rekomendasi |
|------------|--|
| Kesehatan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kebijakan jaminan pelayanan kesehatan, adanya 2 usulan untuk kebijakan kesehatan gratis yaitu sistem klaim atau sistem kapitasi. ▪ Peningkatan mutu pelayanan melalui peningkatan mutu SDM dengan adanya pelatihan-pelatihan. ▪ Beasiswa untuk dokter dan tenaga spesialis berdasarkan kebutuhan daerah. ▪ Peningkatan kesejahteraan kader dan petugas kesehatan melalui Alokasi Dana Desa (ADD) dan anggaran Dinas Kesehatan, ▪ serta usulan adanya Surat Edaran Bupati untuk pembentukan Badan Penyantun Puskesmas (BPP) di semua Puskesmas. |
| Pendidikan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Untuk keberlanjutan kebijakan pendidikan gratis, diusulkan agar dilakukan perhitungan kembali jumlah anggaran pendidikan dari APBD tahun 2009, berdasarkan pemetaan RAPBS. ▪ Peningkatan mutu pendidikan melalui peningkatan kesejahteraan guru honorer yang ditunjang dari anggaran pendidikan gratis. ▪ Keberlanjutan program Sanggar Pendidikan Anak Saleh (SPAS), agar menjaring alumni dari TK/TPA. ▪ Memasukkan kurikulum budaya Makassar ke dalam pelajaran muatan lokal (yang selama ini diisi dengan bahasa asing), dan ▪ Mendorong terbentuknya sekolah rintisan menjadi sekolah bertaraf internasional. |

¹¹ khususnya bagian Arah Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Gowa yaitu mewujudkan daya saing daerah.

¹² yaitu terwujudnya Gowa yang handal dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat.

2.3.4. Hasil, Tindak Lanjut dan Dampak Rembug Warga Kabupaten Gowa

Secara langsung, hasil yang dapat dilihat dari keseluruhan pelaksanaan *Empo Sipitangarri* adalah terbukanya ruang-ruang dialog bagi warga untuk kemudian memiliki sambungannya ke dalam mekanisme formal pemerintahan. *Empo Sipitangarri* dihadiri oleh peserta yang beragam dan inklusif dari berbagai kalangan yang terkait dengan sektor yang dibahas. Pembahasan dan pertimbangan yang disampaikan dalam forum melengkapi penggalian masalah dari perspektif yang berbeda dengan pemda selama ini.

Hasil lain yang juga amat penting adalah adanya perubahan kebijakan sesuai dengan rekomendasi yang disampaikan dalam *Empo Sipitangarri*. Rekomendasi itu diakomodasi dalam kebijakan program, anggaran maupun menjadi bahan penyempurnaan dalam implementasi suatu kebijakan yang telah ada. Keseluruhan perubahan kebijakan ini, pada akhirnya menyumbangkan perubahan bagi kualitas pelayanan publik.

Dalam konteks *Empo Sipitangarri* Gowa, hasil yang dicapai adalah Bupati telah melaksanakan langkah-langkah untuk merespon permasalahan yang disampaikan dalam Rembug Warga. Di sektor pendidikan diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Solusi masalah SPAS dengan menerbitkan Surat Izin Menjaring alumni TK/TPA,
- b. Menugaskan Dinas Pendidikan untuk mempelajari masalah-masalah dalam pelaksanaan pendidikan gratis untuk selanjutnya dilakukan langkah perbaikan,
- c. Membentuk tim monitoring dan evaluasi pendidikan gratis.

Sedangkan di sektor kesehatan langkah-langkah perbaikannya adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk tim monitoring Perda kesehatan gratis.
- b. Tim monitoring yang dibentuk dalam dinas pendidikan maupun kesehatan, keseluruhan melibatkan OMS dan dinas terkait.

Selain hasil-hasil yang dicapai, *Empo Sipitangarri* memberikan dampak yang cukup signifikan dalam proses tata pemerintahan, yaitu dengan direplikasinya mekanisme Rembug Warga sebagai metode dalam Musrenbang Kecamatan maupun Kabupaten. Selain itu kesadaran pemerintah daerah untuk melibatkan kelompok masyarakat marginal dalam proses perencanaan dan penganggaran di tingkat SKPD.

2.4. HIKMAH PEMBELAJARAN DARI PELAKSANAAN REMBUG WARGA

Rembug Warga yang dilaksanakan di 3 daerah telah menanamkan keberhasilannya dalam membangun nilai dan memperkuat tradisi demokrasi deliberasi. Rembug Warga merupakan pengembangan metode untuk konsultasi publik dimana mampu menyuarakan kepentingan dan kebutuhan warga, serta memperkuat pihak penyelenggara. Rancangan serta format kegiatan Rembug Warga – sebagaimana telah diuraikan dalam praktek di 3 daerah – difokuskan pada masyarakat warga. Masyarakat wargalah yang mendiskusikan informasi dan mengidentifikasi ide dan menyepakati prioritasnya, melalui diskusi kelompok terfokus dan difasilitasi oleh fasilitator yang terlatih (mampu mengajak warga yang tadinya diam menjadi bersuara). Sehingga forum tersebut menjadi sarana artikulasi kepentingan dan kebutuhan warga.

Penerapan metode Rembug Warga secara konsisten juga akan memperkuat nilai-nilai dan tradisi bermusyawarah. Kendati musyawarah atau rembug memiliki basis kultural pada masyarakat –

namun tak jarang kultur tersebut telah terkubur lama ataupun mengalami penindasan (khususnya selama orde baru). Karenanya kehadiran Rembug Warga perlu dijaga otentisitasnya, agar terbebas dari penindasan pihak lain, baik oleh negara, kelompok elit dan golongan tertentu, maupun pasar, serta mampu mendorong demokrasi partisipatif.

Walaupun struktur dan mekanisme partisipasi telah tersedia dan memperoleh jaminan hukum, namun hal tersebut tidaklah cukup. Karena praktek partisipasi yang berkualitas dan bukan sekedar tokenisme – memerlukan penopang basis kultural dan nilai-nilai yang secara konsisten akan menjadi praksis untuk kemudian menyumbangkan dan memperbaiki proses “*self-governance*.” Untuk itu perlu menetapkan aturan yang menjamin bahwa hasil deliberasi tidak semata untuk agregasi keinginan yang muncul namun mencerminkan tanggung jawab moral bersama.

Dari pelaksanaan Rembug Warga di tiga daerah, terungkap bahwa prakarasa tersebut telah dikembangkan di atas nilai dan prinsip yang menggunakan *public reason* dalam menentukan kebijakan yang terkait dengan kepentingan atau kebutuhan warga. Hal itu kemudian secara rasional menjadi dasar untuk menentukan isu publik yang bertujuan untuk mendapatkan ‘kebenaran’. Dari ketiga daerah kita temui bahwa problematisasi masalah di setiap daerah berbeda-beda, disesuaikan dengan konteks dan lokalitas daerah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa dasar penentuan isu publik adalah kepentingan yang dihadapi secara nyata dan langsung oleh warga setempat. Dalam Rembug Warga, interaksi yang terjadi adalah warga saling bertanya dan saling mendengarkan jawaban. Dalam ruang deliberasi kata “saya” telah berubah menjadi “kami”, dan bahkan “kita”. Hal tersebut hanya dimungkinkan dengan beberapa cara bagaimana komunikasi telah didorong dengan prinsip-prinsip lainnya yang saling berkaitan, yaitu;

1. Setiap peserta mendapat kesempatan yang sama secara adil untuk mengemukakan pandangan atau pendapatnya tentang isu publik tanpa diskriminasi dan mempunyai kemampuan yang seimbang dalam melakukan deliberasi (*political equality*).
2. Semua peserta forum mengambil peran dalam perbincangan isu publik mulai dari melakukan identifikasi, menetapkan isu dan menyusun kriteria-kriteria yang diperlukan.
3. Warga menyuarakan alasan-alasan secara rasional tentang pilihan-pilihan pribadi, mendengarkan suara orang lain saling memberi informasi dan membuat keputusan tentang persoalan yang dihadapi masyarakat.
4. Peserta tidak hanya berkuat pada pandangan dan kepentingan pribadi semata, namun memahami pandangan, perspektif, kepentingan, kebutuhan dan minat orang lain dalam melakukan refleksi bersama dan menghargai perbedaan pandangan dan perspektif yang dianut.
5. Deliberasi menggunakan pendekatan inklusif dengan tetap memberi tempat pada keragaman individu dan factor-faktor sosial-ekonomi yang ada.
6. Keputusan-keputusan forum diambil melalui perdebatan atau adu argumentasi (kontestasi).
7. Keputusan-keputusan yang diambil forum mencerminkan komitmen pada kepentingan publik dan perbaikan kebijakan.
8. Keputusan mengikat semua pihak.

Namun, bagaimanapun faktor eksternal lain juga penting diperhatikan yang mempengaruhi penguatan kultur deliberasi, yaitu sejauhmana respon dan motivasi dari penguasa untuk menumbuhkan nilai-nilai partisipasi dalam pemerintahan itu sendiri. Karena menurut Bur et al.(1999),

inisiatif warga untuk meningkatkan partisipasinya dalam pemerintahan lokal mungkin terkooptasi, atau dimanipulasi, jika motivasi dari aparat pemerintah selalu ingin mengontrol. Dalam pandangan

mereka, partisipasi yang efektif hanya akan terjadi jika motivasi yang ada diiringi oleh kepercayaan bahwa semua orang punya hak yang sama dalam mengontrol keputusan yang akan mempengaruhi mereka.”

Karenanya praktek deliberasi hanya akan tumbuh manakala para pembuat keputusan menyadari keuntungannya.

Dalam wawancara dengan Bapak Mukhlis, Kepala Bagian Perekonomian Kabupaten Gowa menyebutkan

“Pemerintah Kabupaten Gowa, mulai tahun 2007 telah menyediakan anggaran dari APBD untuk memberi posisi dan peran kepada OMS, untuk monitoring program sektoral yang berkait dengan pelayanan publik, namun yang diharapkan justru hasil laporan yang bersumber dari temuan-temuan yang disampaikan secara kritis karena akan bermanfaat sebagai second opinion bagi Bupati untuk menilai kondisi lapangan – dan mengambil langkah kebijakannya- melengkapi suara yang bersumber dari staf birokrasi itu sendiri. Disini OMS mendapat kepercayaan karena pemerintahan kedepan perlu membangun keterlibatan dari warga. Kesungguhan ini ditunjukkan pula dengan tantangan apabila OMS hanya menyampaikan laporan “ABS” maka OMS yang bersangkutan akan kehilangan kredibilitasnya dan dipertanyakan kompetensinya”¹³.

Indikasi lain adalah dari kehadiran serta respon secara langsung yang diberikan oleh Bupati Gowa dalam *talkshow* pada penutupan Rembug Warga Gowa, maupun sambutan Walikota dan Ketua DPRD Mojokerto dalam menanggapi hasil-hasil Rembug Warga Mojokerto, serta sambutan Bupati Jepara dalam Rembug Warga Jepara, menunjukkan bahwa pemerintahan daerah di 3 daerah tersebut menyadari adanya keuntungan dari berbagai prakarsa kewargaan yang telah digerakkan oleh aliansi organisasi masyarakat warga. Termasuk dengan munculnya aktor-aktor baru yang berasal dari kelompok warga non-LSM. Insentif tersebut sekaligus telah merubah pola relasi dan cara pandang pemerintah terhadap partisipasi warga yaitu

1. Warga memiliki pengetahuan dan perspektif yang berharga tentang isu-isu publik melebihi apa yang dibayangkan.
2. Dengan mengajak warga ke dalam proses kebijakan daerah dapat mengurangi konflik antara *stakeholder* yang bersaing. Disamping itu dukungan publik yang besar membuat implementasi kebijakan menjadi lebih mudah.
3. Keterlibatan warga dalam proses pembangunan daerah dapat membentuk kesadaran publik terhadap isu-isu peningkatan partisipasi politik dan penguatan institusi politik.

¹³ Dalam Peter Clark, Barbara Pozzoni, John Gaventa, dan Rose Marie Nierras, *Annotated Bibliography on Citizen Participation and Local Governance*, Logo Link, 2001.

BAB III

MENGAWASI PELAYANAN PUBLIK MELALUI PRAKARSA SURVEI KARTU PENILAIAN WARGA

Citizen Report Card (CRC) atau Kartu Penilaian Warga adalah survei tentang penilaian warga terhadap kepuasan layanan publik di daerahnya¹⁴. Penilaian warga dalam survei ini meliputi kualitas, efisiensi, dan masalah dengan membandingkan berbagai layanan publik yang mereka terima dan mereka hadapi ketika berinteraksi dengan penyelenggara layanan publik.

CRC adalah salah satu pendekatan survei untuk mengetahui gambaran akan pandangan publik. Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa CRC secara ilmiah dapat disejajarkan dengan riset sosial, dan sejauh mungkin mengeliminasi opini subyektif. Dengan CRC dapat dievaluasi kenyataan yang dihadapi warga dalam memenuhi kebutuhan dasar melalui jasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Karena didasari obyektivitas, maka kepuasan dan keluhan warga sebagai konsumen perlu diperhatikan untuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Dalam masyarakat demokratis, kebijakan terbaik harus mencerminkan suara masyarakat.

Dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan, CRC dapat digunakan sebagai salah satu alat penting dalam monitoring akuntabilitas. Karena itu CRC ini seharusnya dilaksanakan secara berkala oleh organisasi pemerintah (daerah) untuk memperoleh umpan balik dari masyarakat terhadap pelayanan yang mereka selenggarakan. CRC ini dapat dijadikan *baseline* untuk mengukur kemajuan atau kemunduran akuntabilitas pelayanan dari sisi konsumen. Selain itu kartu penilaian juga dapat digunakan sebagai alat untuk membandingkan (*benchmarking*) kualitas pelayanan antara satu kota dengan kota lain.

Akuntabilitas pelayanan publik ditentukan oleh 2 faktor: *Pertama*, apa yang disebut dengan *voice*, yaitu seberapa besar sarana atau kesempatan bagi konsumen untuk melakukan protes bila terjadi masalah atau ketidakpuasan dalam pelayanan publik. Makin besar sarana untuk melakukan *voice* ini, semakin mendorong penyedia layanan publik meningkatkan kualitasnya.

Kedua, apa yang disebut dengan *exit*, yaitu kondisi dimana jika seorang konsumen atau pengguna suatu layanan publik tidak suka atau tidak puas atas layanan yang ada, ia dapat memilih jenis layanan lain yang merupakan pengganti (*substitutes*) dari layanan tersebut. Misalnya, jika seorang tidak menyukai atau tidak puas dengan layanan kereta api, maka ia dapat memilih untuk menggunakan jasa layanan bis antar kota, atau memakai mobil sewaan. Sebaliknya untuk kondisi *exit* yang rendah misalnya terjadi dalam penggunaan jalan raya. Seseorang tidak dapat memilih alternatif lain jika dia merasa tidak puas atas kondisi jalan raya (misalnya karena macet), tetapi tetap dengan terpaksa menggunakan jalan tersebut. Semakin tinggi kondisi *exit* pada suatu

¹⁴ Lebih jauh mengenai CRC dapat dilihat pada Seri Partisipasi Warga, *Citizen Report Card: Panduan Monitoring Pelayanan Publik Berbasis Masyarakat*, LGSP-USAID, 2008.

layanan publik, maka semakin tinggi akuntabilitas pelayanan tersebut. Tingginya akuntabilitas pelayanan akan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang ada.

CRC sendiri didasari keinginan untuk memperbaiki akuntabilitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat sebagai pengguna jasa layanan. Melalui CRC, masyarakat pengguna dapat memberikan penilaian jasa layanan yang mereka terima. Diharapkan terjadi proses timbal balik antara *provider* atau pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan konsumen yaitu masyarakat pengguna jasa layanan publik.

Dari berbagai studi yang dilakukan, diketahui bahwa penyelenggaraan CRC memberikan pengaruh pada meningkatnya kesadaran publik warga, menstimulasi penyedia layanan untuk mereformasi kualitas pelayanan publiknya, memperkuat inisiatif masyarakat untuk terlibat proaktif dan kreatif dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta penguatan kapasitas kelompok kepentingan.

Secara umum, CRC dilakukan melalui 3 tahapan utama, yaitu:

- a. **Persiapan.** Pada tahap ini, *output* yang diperoleh antara lain: data dari masing-masing *provider* yang akan disurvei (*di-assesment*), menentukan jenis jasa layanan yang akan disurvei, melaksanakan FGD, mendapatkan rumusan indikator penelitian, serta membuat kisi-kisi instrumen penelitian.
- b. **Pelaksanaan.** Pada tahap ini, *output* yang diperoleh meliputi hasil survei secara keseluruhan antara lain: data tingkat penggunaan, data tingkat kepuasan, data pemeringkatan tingkat penggunaan dan tingkat kepuasan, masalah-masalah/ keluhan dan lain-lain, termasuk pemetaan data pada masing-masing kecamatan. Dalam pelaksanaan CRC diharapkan dapat menghasilkan sesuatu yang bermanfaat baik dilihat dari sisi penawaran (lembaga penyelenggara pelayanan) maupun dari sisi permintaan (pengguna fasilitas pelayanan publik).
- c. **Advokasi.** Pada tahap ini, *output* yang diperoleh adalah advokasi hasil CRC ke berbagai pihak atau dinas yang terkait, media, maupun ke DPRD.

Atas dasar inilah LGSP-USAID melalui program bantuan teknis untuk mendukung tata pemerintahan daerah yang baik, memberikan bantuan teknis dalam rangka peningkatan kapasitas berkaitan individual maupun kelembagaan dalam mendorong partisipasi warga guna meningkatkan pelayanan publik. Organisasi Masyarakat sipil memainkan peranan yang penting dalam tata kelola pemerintahan. Monitoring kualitas pelayanan publik merupakan salah satu peran yang bisa dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil untuk menekan praktek-praktek penyalahgunaan wewenang. Melalui program penguatan masyarakat sipil, LGSP mendukung upaya-upaya masyarakat untuk melakukan monitoring pelayanan publik, dan salah satunya dengan mengembangkan sistem “citizens’ report card”. Sepanjang tahun 2007-2009 telah dilaksanakan CRC di 20 Jurisdiksi LGSP-USADI, yaitu di Gowa, Padang Panjang dan Semarang (tahun 2007), Kota Madiun, Malang, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Sibolga, Simalungun dan Pematang Siantar (2008), serta Aceh Barat, Banda Aceh, Aceh Besar, Kota Kediri, Pare-pare, dan Fak-fak (2009). Khusus Gowa dan Padang Panjang, pada tahun 2009 dilakukan kembali survey CRC, untuk melihat lebih jauh signifikansi metode dan dampak dari advokasi warga dengan menggunakan CRC.

Laporan ini memfokuskan pada survei CRC yang dilakukan di Kabupaten Gowa yang dilakukan pada bulan Agustus – November 2007 dan Kota Madiun pada bulan Mei - Agustus 2008. Kedua daerah dipilih, selain untuk memperlihatkan uji coba metode pengawasan warga, juga

untuk memperkuat keterlibatan warga dalam pengawasan pelayanan publik. Di samping itu, kedua daerah dianggap berhasil menerapkan CRC hingga terjadi perubahan kebijakan di daerahnya masing-masing.

3.1. WARGA MENILAI PELAYANAN KESEHATAN DAN PENDIDIKAN: PENGALAMAN SURVEI CRC DI KABUPATEN GOWA, SULAWESI SELATAN

Survei CRC menjadi pengetahuan dan keterampilan baru bagi organisasi masyarakat warga di Gowa. Pihak penyelenggara, yaitu Jaringan Kerja Pemerhati Pelayanan Publik Gowa (Jaker P3G) mengenalnya setelah sebelumnya mendapatkan pelatihan oleh LGSP-USAID. Berangkat dari pemahaman tersebut para aktivis Jaker P3G kemudian menyelenggarakan survei CRC pada bulan Agustus – November 2007.

3.1.1. Konteks CRC Pendidikan dan Kesehatan

Untuk kabupaten Gowa, survei CRC dilakukan dengan fokus pada sektor pendidikan dan kesehatan. Pertimbangannya adalah dengan berlakunya desentralisasi, daerah punya otonomi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik serta efektivitas pengelolaan sumber daya daerah untuk memberdayakan dan menciptakan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pembangunan. Kedua sektor tersebut, selain sebagai perwujudan pelayanan publik yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat luas, juga karena adanya komitmen Pemerintah Daerah Gowa untuk menyelenggarakan pendidikan dan kesehatan gratis bagi warganya.

Padahal, Pemerintahan Daerah memiliki mekanisme dan institusi yang kompleks dimana warga dan kelompok masyarakat dapat mengartikulasikan kepentingannya, menjalankan hak dan kewajiban, serta memediasi perbedaan diantara keduanya. Dalam perspektif ini pemerintahan memiliki kekuasaan untuk mengatur sumber daya daerah dalam rangka menyelesaikan masalah publik. Walaupun demikian, UU No. 28 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme telah menjadikan akuntabilitas sebagai salah satu asas pemerintahan. Akuntabilitas juga harus dilihat dari sisi masyarakat, penilaian kinerja pelayanan publik sebagai salah satu aspek akuntabilitas, harus didasarkan pada suara masyarakat baik sebagai konsumen maupun sebagai pemberi mandat.

3.1.2. Metodologi dan Proses Survey CRC Sektor Pendidikan dan Kesehatan

Sebagaimana buku panduan pelaksanaan survey CRC yang dikeluarkan oleh LGSP, Jaker P3G selaku penyelenggara mengikuti apa yang menjadi dasar metodologis survey tersebut.

Secara teknis, pilihan sebaran sampel ditentukan berdasarkan rumah tangga (RT) yang disesuaikan dengan daerah pemilihan (dapil) sebagaimana digunakan pada saat pemilu 2007. Pertimbangannya dapil sudah mewakili karakter wilayah, sosial dan budaya suatu daerah. Secara acak (dengan melakukan pengundian) kemudian di setiap dapil dipilih satu kecamatan, dan setiap kecamatan dipilih 4 desa/kelurahan. Sehingga total sebaran adalah 8 kecamatan di 32 desa/kelurahan.

Sedangkan unit layanan publik yang akan disurvei ditentukan berdasarkan hasil diskusi terfokus dengan pihak terkait, yaitu:

Tabel 3.1. Unit Layanan yang Disurvei CRC di Gowa

| Sektor Pendidikan | Sektor Kesehatan |
|--------------------------------------|---|
| SD Negeri | RSUD Syeh Yusuf - Obat Jalan - Rawat Inap - Unit Gawat Darurat |
| SLTP Negeri | RSBD Mattirobaji - Pemeriksaan Ibu hamil - Bersalin/Melahirkan |
| SMA Negeri | Puskesmas. - Obat Jalan - Klinik Gigi - Puskesmas Keliling |
| SPAS (Sanggar Pendidikan Anak Saleh) | Puskesmas Pembantu |

3.1.3. Hasil Penilaian dan Rekomendasi CRC di Kabupaten Gowa

Inti dari CRC adalah suara yang berasal dari masyarakat pengguna layanan agar menjadi dasar bagi perbaikan kualitas pelayanan instansi yang bertanggungjawab baik di tingkat kebijakan maupun operasional. Salah satu hasil penting dari pelaksanaan CRC adalah pernyataan umum tingkat kepuasan masyarakat pengguna terhadap kualitas pelayanan di sektor pendidikan dan kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten Gowa. Pernyataan umum tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel. 3.2. Tingkat Kepuasan dan Jumlah Responden dari setiap Unit Layanan

| Sektor | Unit Layanan | Tingkat Kepuasan | Jumlah responden |
|------------------------------|-----------------|------------------|------------------|
| Sektor Pendidikan | SDN | 77,0 | 214 |
| | SMP | 42,6 | 75 |
| | SMA | 36,2 | 38 |
| | SPAS | 58,5 | 38 |
| Sektor Kesehatan (Puskesmas) | Obat Jalan | 60,2 | 159 |
| | Klinik gigi | 41,0 | 16 |
| | Puskes keliling | 43,5 | 23 |
| | Pustu | 72,2 | 70 |

Tingkat kepuasan secara umum tersebut mencatat temuan dengan indikator-indikator yang cukup spesifik. Tingkat kepuasan pelayanan terhadap Sekolah Dasar sangatlah tinggi, sementara di Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Umum relatif rendah. Demikian pula pada program Sanggar Pendidikan Anak Saleh (SPAS), yaitu program pendidikan alternatif untuk sekolah dasar bagi masyarakat tidak mampu. SPAS merupakan komitmen Kepala Daerah bagi masyarakat miskin yang didirikan di 154 desa dengan peserta didik 97 persen berasal dari keluarga tidak mampu. Hasil survei juga menemukan berbagai kesulitan yang dihadapi untuk perbaikan kualitas pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. 82 persen dari para responden menyatakan bahwa SPAS sangat sulit dijangkau karena lokasi yang terpencil. Selain itu, sebagian besar responden berharap agar siswa lulusan SPAS memiliki status pendidikan resmi, sehingga nantinya dapat melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi.

Di sektor kesehatan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Puskesmas dan Rumah Sakit Umum juga tinggi. Sementara untuk pelayanan perawatan gigi dan puskesmas keliling (dengan mobil) justru sangat rendah. Survei juga memperlihatkan cukup tingginya keluhan masyarakat atas kualitas pelayanan perawatan oleh dokter (karena dokter sering tidak di tempat, datang terlambat, ataupun memberikan obat yang tidak manjur). Keluhan juga tinggi terhadap lambatnya respon terhadap kebutuhan pelayanan, lamanya waktu kunjungan, dan kurangnya pendampingan oleh perawat maupun pegawai kesehatan.

Berdasarkan temuan-temuan CRC tersebut, rekomendasi perbaikan ke depan terhadap sektor Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Gowa adalah sebagai berikut :

Tabel 3.3. Rekomendasi Per-sektor Berdasarkan Hasil CRC Gowa

| Sektor | Rekomendasi |
|---------------|---|
| Pendidikan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Menyediakan pendidikan yang terjangkau, hal ini bisa ditempuh dengan jalan <ol style="list-style-type: none"> a. Memperbaiki manajemen pengelolaan sekolah sehingga dapat lebih efisien dalam penganggaran. b. Meningkatkan penganggaran pendidikan dalam APBD c. Membangun partisipasi dan swadaya masyarakat maupun swasta. d. Membangun kemitraan untuk program beasiswa. 2. Kualitas pendidikan perlu ditingkatkan dengan memacu kreativitas aktivis pendidikan, memperbaiki kurikulum dan melengkapi sarana dan prasarana pendidikan. 3. Dinas Pendidikan dan pihak penyelenggara unit pendidikan (SDN, SMPN, SMAN, dan SPAS), perlu menginformasikan kebijakan dan aturan-aturan kepada masyarakat pengguna. 4. Membuat lembaga pengaduan masyarakat dan lembaga pendanaan untuk peningkatan pelayanan pendidikan. |
| Kesehatan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengevaluasi dan meningkatkan pengawasan kinerja petugas pelayanan kesehatan untuk disiplin dan ramah dengan masyarakat pengguna. 2. Penyediaan obat yang terjangkau. 3. Peningkatan sarana dan prasarana Puskesmas dan Pustu, sebagai unit layanan kesehatan yang dekat dengan masyarakat. 4. Penambahan tenaga kesehatan yang profesional. 5. Membuat lembaga pengaduan masyarakat pengguna layanan kesehatan. 6. Menyusun Strategi Kesehatan Kabupaten Gowa. |

3.1.4. Komitmen Pemkab Gowa dan Tindakanjutt Pasca Survey CRC

Hasil survey CRC di sektor pendidikan dan kesehatan kemudian disampaikan dalam acara *talkshow* dan disiarkan secara langsung oleh radio Rewako FM pada tanggal 7 Oktober 2007. Dalam *talkshow*, selain narasumber penyelenggara, juga menghadirkan Kepala Dinas Kesehatan dan Kepala Dinas Pendidikan. Selain sebagai bentuk diseminasi hasil survey, juga sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Dalam *talk show*, Pemkab Gowa menyatakan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai komitmen untuk melaksanakan pembangunan di sektor Pendidikan dan Kesehatan. Untuk peningkatan pelayanan publik di kedua sektor tersebut akan dilaksanakan peningkatan anggaran APBD pada tahun anggaran mendatang.

Beberapa tindak lanjut setelah dilaksanakannya survei CRC, diantaranya:

- a. Untuk mendekatkan pelayanan kesehatan pada masyarakat, Pemkab Gowa telah membangun Pustu di setiap desa dan kelurahan dan secara bertahap pula akan dilengkapi sarana dan prasarannya serta petugas medisnya.
- b. Selain itu, salah satu temuan CRC menyangkut sulitnya mendapatkan tenaga dokter di Puskesmas, karena sebagian besar kepala Puskesmas merangkap sebagai dokter. Dampaknya ketika dokter diperlukan, tidak ada di tempat karena sedang berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan. Karenanya diusulkan agar kepala Puskesmas bukan dari kalangan dokter, tetapi lulusan Sarjana Kesehatan Masyarakat (SKM). Ini merupakan salah satu masukan konkrit yang dihasilkan dari survei CRC.
- c. Di sektor pendidikan, terjadi peningkatan anggaran untuk melakukan perbaikan sarana dan prasarana pendidikan, penambahan tenaga guru, dan pemberian beasiswa bagi murid yang tidak mampu. Selain itu, pada tahun 2008, anggaran yang diusulkan dalam APBD untuk sektor pendidikan lebih dari 20% sebagaimana kebijakan nasional.

Dampak berikutnya dari pelaksanaan survey CRC adalah keberhasilan advokasi Jaker P3G ke hadapan DPRD Gowa, dimana kemudian terjadi peningkatan anggaran sektor kesehatan. Selain itu, oleh Bupati Gowa, metode CRC ini kemudian direplikasi pada SKPD lain dan hasilnya menjadi rujukan Pemda dalam pengawasan kualitas pelayanan publik, dibandingkan dengan metode pengawasan lainnya. Dampak lainnya adalah disertakannya Jaker P3G menjadi anggota tim perumus untuk menyusun program kesehatan gratis.

3.2. WARGA MENILAI PELAYANAN PUSKESMAS: PENGALAMAN SURVEI CRC SEKTOR KESEHATAN DI KOTA MADIUN, JAWA TIMUR

Survey CRC di Kota Madiun dilatar belakangi oleh berjalannya otonomi daerah yang memberi peluang kepada daerah untuk mengelola potensi dan daerahnya secara mandiri. Begitu pun dengan pelayanan publik yang dulu ditangani langsung pemerintah pusat, kini sudah menjadi urusan daerah. Karenanya menjadi sangat penting peran partisipasi warga dalam rangka mengawasi pemerintah dan lembaga penyedia layanan publik mampu bersikap lebih akuntabel terhadap masyarakat berkaitan dengan pelayanan yang diberikannya. Dalam sistem akuntabilitas publik saat ini, kontrol pemerintah terhadap lembaga penyedia layanan publik (berupa sistem kontrol dan insentif), diperkuat dengan dorongan dan kemampuan masyarakat untuk menemukan sumber-sumber alternatif, untuk menggalang protes maupun tekanan apabila mereka merasa tidak puas terhadap layanan publik yang ada.

Karena itu, pelayanan kepada masyarakat harus terus diupayakan dan ditingkatkan kualitas pelaksanaan dan hasil-hasilnya, dalam arti pelayanan yang diberikan harus memuaskan masyarakat luas yang dilayani. Mengingat saat ini sektor pelayanan publik tidak lepas dari kontrol *multi stakeholder*, seiring dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-hak mereka untuk mendapatkan pelayanan yang baik, hal ini mendorong dilakukannya kajian terhadap pelayanan publik, khususnya pelayanan kesehatan di kota Madiun. Sebagai tindakan *follow up* dari program pemerintah bahwa sektor kesehatan menjadi prioritas pembangunan saat ini.

3.2.1. Konteks CRC Kesehatan Kota Madiun

Untuk itu, survei CRC dilakukan sebagai kajian terhadap kinerja pelayanan kesehatan di kota Madiun, khususnya di puskesmas-puskesmas kota Madiun. Berdasarkan persepsi masyarakat, diharapkan segera diketahui adanya *gap* antara realitas yang ada dengan kebutuhan dari masyarakat, dan permasalahan ataupun kendala yang menghambat dalam pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat kota Madiun. Dengan demikian bisa segera dicarikan solusi terhadap permasalahan yang ada, dan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dapat ditingkatkan hingga tercipta pelayanan yang memuaskan publik pemakai jasa kesehatan.

Argumen dasar dari survei ini adalah bahwa untuk bisa meningkatkan kinerja pelayanan publik, diperlukan pendekatan yang bisa membantu memahami bagaimana “seharusnya” lembaga pelayanan publik ini bekerja sehingga bisa menghasilkan layanan yang berkualitas. Kualitas layanan di sini mencakup efisiensi, efektivitas dan sesuai dengan tingkat kepuasan masyarakat. Karena sasaran pelayanan adalah masyarakat, maka kajian terhadap kinerja atau kualitas pelayanan kesehatan yang dilakukan, didasarkan pada persepsi masyarakat sebagai konsumen jasa pelayanan itu sendiri. Hal ini mengingat akuntabilitas pelayanan publik juga harus dilihat dari sisi masyarakat. Dengan kata lain, penilaian kinerja pelayanan publik sebagai salah satu aspek akuntabilitas, harus didasarkan pada suara masyarakat baik sebagai konsumen maupun sebagai pemberi mandat. Dengan demikian Pemerintah kota Madiun akan mengetahui apa yang diharapkan oleh masyarakat sehingga bisa segera berbenah diri.

3.2.2. Metodologi dan Proses CRC Kesehatan Kota Madiun

Survei CRC Kota Madiun dilaksanakan pada bulan Mei - Agustus 2008 dengan sampel yang digunakan sebanyak 400 responden yang merupakan pengguna layanan kesehatan yang tersebar di Puskesmas Banjarejo, Demangan, Oro-oro Ombo, Manguharjo dan Patihan. Adapun komposisi jenis kelamin laki-laki sebanyak 161 orang (40,25%) dan perempuan sebanyak 239 orang (59,75%). Dari prosentase ini, terlihat bahwa mayoritas responden yang berkunjung ke puskesmas adalah perempuan. Sedangkan data yang dihimpun dalam kegiatan survei ini mencakup 10 aspek yang meliputi:

- a. Karakteristik atau profil responden pengunjung puskesmas.
- b. Alasan berobat ke puskesmas.
- c. Persyaratan berobat ke puskesmas.
- d. Jenis dan sumber informasi yang diterima pengunjung puskesmas.
- e. Fasilitas yang tersedia.
- f. Ketersediaan tenaga medis dan non medis.
- g. Waktu pelayanan di unit-unit layanan puskesmas.
- h. Permasalahan yang banyak terjadi di unit-unit layanan puskesmas.
- i. Tingkat responsifitas petugas terhadap keluhan/masalah yang disampaikan pengunjung kepada petugas puskesmas.
- j. Tingkat kepuasan pengunjung terhadap pelayanan puskesmas.

3.2.3. Hasil Penilaian dan Rekomendasi CRC di Kota Madiun

Hasil survei kemudian diolah dan dianalisis serta divalidasi melalui diskusi kelompok terfokus dengan *stakeholder* terkait. Salah satu kesimpulan penting adalah menyangkut tingkat kepuasan warga terhadap pelayanan Puskesmas, sebagaimana digambarkan tabel berikut:

Tabel 3.4. Tingkat Kepuasan Warga terhadap Pelayanan Puskesmas di Kota Madiun

| Tingkat Kepuasan | Total | |
|------------------------|---------------|------------|
| | % | Responden |
| Sangat puas | 1,75 | 7 |
| Memuaskan | 78,00 | 312 |
| Kurang memuaskan | 19,75 | 79 |
| Sangat tidak memuaskan | 0,50 | 2 |
| Jumlah | 100,00 | 400 |

Temuan penting lainnya diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Informasi tentang pelayanan yang banyak diketahui oleh pengunjung adalah informasi tentang alur atau tata cara berobat. Sedangkan informasi tentang tarif belum banyak diketahui oleh pengunjung. Disamping itu, kebanyakan informasi diketahui dari petugas dan bukan dari papan pengumuman yang mudah diakses oleh pengunjung.
2. Sebagian besar responden (53,75%) menyatakan tidak bertemu dokter ketika berkunjung/berobat di puskesmas. Ini menunjukkan bahwa di puskesmas-puskesmas kota Madiun masih kekurangan tenaga dokter. Hal ini menyebabkan pelayanan kesehatan yang diberikan puskesmas kurang optimal.
3. Berbagai permasalahan dialami oleh pengunjung puskesmas, sebagian besar dialami saat di bagian pendaftaran, diikuti bagian pemeriksaan dokter.
4. Responden yang mengalami permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, sebagian menyampaikan permasalahan atau keluhannya kepada petugas dan sebagian lagi tidak menyampaikan. Responsifitas petugas relatif rendah terhadap permasalahan atau keluhan yang disampaikan oleh pengunjung. Dan sebagian besar responden menyatakan bahwa masalah yang disampaikan tidak terselesaikan (tidak mendapatkan penyelesaian sesuai yang diharapkan).

Secara umum, CRC Kota Madiun menemukan tingkat kepuasan pengguna layanan Puskesmas sebesar 78%. Angka ini terbilang tinggi, kendati bila ditelisik lebih dalam, dengan mendasarkan pada 10 aspek penilaian di atas, masih banyak ditemui permasalahan yang dikeluhkan warga. Tingginya tingkat kepuasan ini, juga dipengaruhi oleh budaya timur seperti rasa *emuh pakevuh* atau sungkan untuk mengungkapkan opini secara frontal.

3.2.4. Komitmen Pemerintah dan Rekomendasi CRC Kota Madiun

Dari hasil survei CRC, tim penyelenggara kemudian menyusun rekomendasi yang bertujuan untuk perbaikan kualitas pelayanan di masa mendatang. Rekomendasi adalah sebagaimana tertera pada Tabel 3.5.

Hasil CRC Kota Madiun dipublikasikan dalam sebuah Workshop di Gedung PKK Madiun, 15 Agustus 2008, dihadiri oleh unsur-unsur kelompok masyarakat warga, Pemda Madiun (khususnya Dinas Kesehatan), Anggota DPRD dari Komisi terkait, serta unsur media. Pelaksanaan Workshop CRC tersebut telah mendapatkan publikasi dari media, hal ini tentunya telah menjadi pintu masuk untuk advokasi lebih lanjut – tentang perbaikan layanan kesehatan. Prospek lain juga terbuka untuk pelaksanaan CRC secara reguler tahunan, serta CRC dengan tema-tema lain di luar pelayanan kesehatan.

Tabel 3.5. Rekomendasi berdasarkan Hasil CRC Kota Madiun

| Stakeholder | Rekomendasi |
|------------------------------------|---|
| Dinas Kesehatan Kota Madiun | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimalisasi Sistem Informasi Manajemen Puskesmas (SIMPUS), untuk mengatasi antrian di bagian pendaftaran. ▪ Penambahan jumlah tenaga medis (Dokter), khususnya untuk mengatasi kekurangan tenaga Dokter di Puskesmas pembantu ▪ Pentingnya papan pengumuman dan informasi tentang pelayanan Puskesmas sehingga mudah diakses oleh pengunjung. ▪ Sarana laboratorium dan alat pemeriksaan kehamilan perlu dilengkapi untuk mengoptimalkan pelayanan yang bisa diberikan. ▪ Ketersediaan dan kelengkapan obat perlu mendapatkan perhatian. ▪ Pembinaan kepada para petugas di puskesmas agar lebih perhatian dan responsif dalam melayani keluhan dan menangani permasalahan para pengunjung atau pasien. Misalnya, dengan menanamkan motto 3S: Senyum, Sapa, dan Sepenuh hati. ▪ Untuk memberi kenyamanan kepada Ibu-ibu menyusui, perlu disediakan ruangan khusus untuk menyusui. |
| Pemerintah Daerah | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alokasi anggaran untuk peningkatan penyediaan sarana prasarana di puskesmas, SIMPUS, dan pengadaan obat-obatan dan sarana laboratorium. ▪ penambahan tenaga medis (Dokter) untuk meningkatkan pelayanan puskesmas terhadap masyarakat, yang sebagian besar adalah warga masyarakat miskin. ▪ Peningkatan sumber-sumber daya di puskesmas, menunjukkan pemerintah daerah peduli terhadap peningkatan kualitas kesehatan warga masyarakat kota Madiun, keberpihakan kepada masyarakat miskin (<i>pro poor</i>) sebagai pengguna terbesar pelayanan kesehatan di puskesmas. |
| DPRD | <ul style="list-style-type: none"> ▪ DPRD mendorong peningkatan pelayanan di puskesmas yang diajukan oleh SKPD bidang kesehatan, sehingga tujuan peningkatan pelayanan kesehatan di Kota Madiun tercapai. ▪ Penambahan jumlah tenaga medis perlu mendapat dukungan dari DPRD. ▪ Berdasarkan data temuan ditunjukkan bahwa pengunjung puskesmas di Kota Madiun terbesar adalah kaum perempuan. Karenanya hal ini bisa menjadi program kesehatan berbasis gender dan berorientasi pada pemberdayaan perempuan. ▪ Dari komposisi umur responden pengunjung puskesmas, diketahui bahwa pengunjung puskesmas terbanyak adalah pada usia-usia produktif. Hal ini bisa menjadi kajian ke depan untuk program-program di bidang kesehatan, khususnya dalam membidik sasaran program. ▪ Pengguna layanan di puskesmas yang sebagian besar berpenghasilan menengah ke bawah, perlu keberpihakan DPRD dalam penyusunan anggaran kesehatan yang berbasis kinerja yang efisien dan efektif. |

3.3 HIKMAH PEMBELAJARAN PRAKARSA CRC

Dari gambaran prakarsa CRC di dua daerah diperlihatkan variasi tingkat kepuasan masyarakat terhadap unit layanan tertentu. Di sini validitas data menjadi kata kunci, mengingat tingkat kepuasan terbatas pada indikator pelayanan yang diukur serta sangat tergantung dari pemaknaan dan standar warga tentang pelayanan publik yang memuaskan. Sehingga masih ada kemungkinan, masalah pelayanan publik yang terjadi memang berada di luar wilayah berbagai indikator yang ada. Atau masalahnya adalah kesadaran warga atas hak mereka atas pelayanan publik masih sangat rendah. Atau masalahnya ada hambatan budaya dan konseptual untuk konteks Indonesia dalam menyatakan puas dan tidak puas terhadap suatu layanan.

Selain itu, sejak awal CRC dilakukan dalam sebuah kerangka advokasi yang jelas dan sistematis, karenanya temuan CRC yang valid akan memberikan makna pada proses advokasi tersebut. Hal ini dikarenakan beberapa hal, *pertama*, dalam sebuah kerangka advokasi yang sistematis, pilihan indikator CRC dirumuskan dengan cermat agar dapat menggambarkan kondisi pelayanan pada kelompok masyarakat yang menjadi tujuan advokasi. Ketajaman tujuan advokasi diperlukan, karena indikator pelayanan sangat luas. Indikator yang berbeda memiliki sensitivitas yang berbeda dalam menggambarkan masalah pelayanan dari kelompok yang berbeda. *Kedua*, dalam sebuah kerangka advokasi yang sistematis, CRC menempuh proses-proses yang justru akan memperkuat advokasi itu sendiri. Proses membangun keterlibatan dengan penggunaan layanan untuk mengetahui masalah pelayanan publik menjadi langkah awal yang penting. Proses berikutnya dalam perumusan indikator dan desain pelaksanaan maupun tindak lanjut secara partisipatif dan kolaboratif dengan pengguna dan pengelola layanan juga menjadi sebuah keharusan. Hingga proses analisis temuan bersama stakeholder terkait. Dengan melalui ini semua, setiap temuan data akan menjadi bermakna dan mengikat bagi semua pihak. Ini mengharuskan CRC sebagai survey kepuasan publik juga disertai dengan berbagai upaya lain. Dibutuhkan diskusi untuk mengidentifikasi sistem kebijakan dan kelembagaan pelayanan. Kualitas pelayanan yang dirasakan warga harus mampu dicari kejelasan kaitannya dengan masalah kelembagaan dan kebijakan ini.

Secara keseluruhan dampak dari prakarsa CRC di dua daerah adalah dari pemberdayaan menuju perubahan kebijakan. Untuk pertama kalinya kelompok masyarakat warga dapat ikut duduk bersama pemerintah daerah mendiskusikan peningkatan pelayanan publik. Mereka tidak lagi hanya sebagai penerima layanan yang pasif. Data–data kualitas pelayanan publik yang telah dihimpun, kemudian disusun kelompok masyarakat warga sebagai informasi yang dibutuhkan bagi lembaga pemegang tanggung jawab terhadap penyelenggaraan layanan publik. Karenanya, selain sebagai alat pemberdayaan, CRC juga menjadi alat yang sangat kuat untuk transparansi dan usaha gerakan anti–korupsi.

Selain itu, penyelenggaraan CRC juga menjadi wahana membangun kemitraan baru antara warga dengan penyedia layanan untuk kemudian bersama-sama memperbaiki kualitas pelayanan publik itu sendiri. Di sisi lain, kelompok masyarakat warga merasa lebih yakin untuk menggunakan data dalam advokasi pelayanan publik, sehingga menjadi alat yang baik untuk bekerja sama dengan pemerintah. Kemitraan baru tersebut, bukan hanya meningkatkan pembangunan koalisi antara pemerintah dan masyarakat warga, tetapi juga meningkatkan kapasitas advokasi antar kelompok masyarakat warga. Hal ini sesungguhnya sesuai dengan kecenderungan global saat ini, di mana pemerintah lebih memainkan peran memfasilitasi ketimbang mengendalikan, mendukung kapasitas baru dan membuka akses masyarakat, serta merespon informasi publik. Di sinilah letak desentralisasi sesungguhnya, dimana kebijakan publik dan pengambilan keputusan tidak lagi monopoli pemerintah, tetapi juga melibatkan partisipasi warga.

BAB IV

ADVOKASI PENGANGGARAN MELALUI PRAKARSA PENELUSURAN ANGGARAN

Penelusuran anggaran (*Budget Tracking*) adalah salah satu bagian dari kerja advokasi anggaran dalam siklus penganggaran. Penganggaran merupakan proses penting dalam pemerintahan, karena melalui proses inilah sumber-sumber daya yang ada di daerah akan dialokasikan. Peran organisasi masyarakat warga diharapkan agar alokasi sumber daya tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat banyak dan didistribusikan secara adil dan tidak diskriminatif.

Sebagaimana diketahui, siklus penganggaran terdiri dari tahap formulasi anggaran, pembahasan dan penetapan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Meski demikian, belum banyak masyarakat warga di Indonesia yang telah melakukan kerja advokasi anggaran hingga mencakup keseluruhan tahapan siklus penganggaran. Selama ini advokasi penganggaran yang dilakukan oleh para aktivis masih berfokus pada tahap formulasi anggaran serta pembahasan dan penetapan anggaran. Sementara tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran masih menjadi kerja parsial. Padahal, agar kerja advokasi anggaran berjalan efektif, perlu dilakukan secara sistemik pada seluruh tahapan penganggaran.

Tabel 4.1. Penelusuran Anggaran dalam Siklus Anggaran

| TAHAP | TARGET | METODE | PERMASALAHAN |
|---------------------------------|--|---|--|
| Formulasi | <ul style="list-style-type: none"> • Proses penyusunan partisipatif • Konsistensi | <ul style="list-style-type: none"> • Pendampingan warga • Fasilitasi/pengawasan perencanaan | <ul style="list-style-type: none"> • Formalitas perencanaan |
| Pembahasan dan Penetapan | <ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan alokasi anggaran sesuai dengan rencana • Prioritas berdasarkan masalah dan potensi | <ul style="list-style-type: none"> • Analisis dokumen anggaran, inefisiensi dan inefektivitas • Asistensi masukan pada parlemen | Indikasi pemborosan/penyimpangan anggaran: <ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan → <i>mark-down</i> • Belanja → <i>mark-up</i> • Anggaran titipan |
| Pelaksanaan | <ul style="list-style-type: none"> • Realisasi anggaran sesuai dengan kebijakan alokasi anggaran (dokumen) • Mencegah penyimpangan | <ul style="list-style-type: none"> • Audit sosial • Pemantauan proses tender | <ul style="list-style-type: none"> • Pengadaan tanpa proses tender • Barang tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditetapkan |
| Pertanggungjawaban | <ul style="list-style-type: none"> • Laporan pertanggungjawaban sesuai dengan realisasi anggaran dan kinerja publik | <ul style="list-style-type: none"> • Analisis laporan pertanggungjawaban dibandingkan realisasi pengukuran kinerja layanan publik | <ul style="list-style-type: none"> • Laporan fiktif • Penyesuaian laporan dengan plafon. |

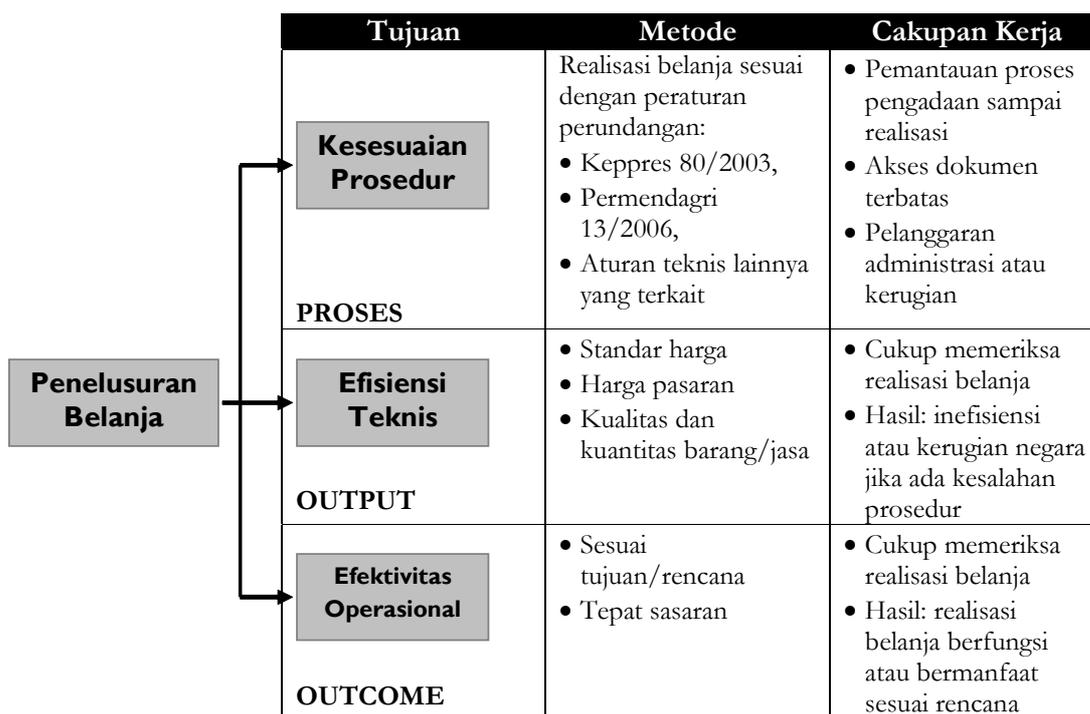
Sumber: Tim PBET-NDI, *Mewujudkan Anggaran Pro Rakyat Miskin: Manual Advokasi Masyarakat Warga dalam Siklus Anggaran Daerah*, PBET-NDI dan FPPM, 2008, hal. 231-232.

Penelusuran anggaran terdiri dari rangkaian kegiatan mengumpulkan data, informasi, bukti, dan fakta terkait secara mendalam mengenai realisasi APBD agar sesuai dengan peruntukannya. Selain itu penelusuran anggaran juga berfungsi untuk mengidentifikasi lebih dini potensi terjadinya penyimpangan anggaran. Melalui penelusuran anggaran dapat dihasilkan sistem yang dapat menggambarkan informasi anggaran yang tersedia bagi para pihak untuk melihat secara jelas dari mana anggaran berasal dan bagaimana uang tersebut dibelanjakan (Melyoki, 2006 dalam Tim PBET, 2008). Tabel 4.1. menggambarkan kedudukan penelusuran anggaran dalam setiap tahapan siklus penganggaran.

Penelusuran anggaran bertujuan untuk memastikan realisasi kebijakan alokasi anggaran sesuai dengan prosedur, serta efisien secara teknis dan efektif secara operasional atau sesuai dengan tujuan pada saat perencanaan. Dengan demikian penelusuran anggaran dapat mendorong akuntabilitas pemerintah dalam mengelola anggaran publik, mencegah terjadinya penyimpangan anggaran, dan menjaga kesesuaian realisasi anggaran dengan kebijakan alokasi anggaran yang terdapat dalam dokumen anggaran.

Dalam konteks ini, penelusuran anggaran difokuskan pada penelusuran belanja dengan kerangka kerja sebagaimana ditunjukkan pada Bagan 4.1.

Bagan 4.1. Kerangka Kerja Penelusuran Belanja



Sumber: Tim PBET-NDI, *Mewujudkan Anggaran Pro Rakyat Miskin: Manual Advokasi Masyarakat Warga dalam Siklus Anggaran Daerah*, PBET-NDI dan FPPM, 2008, hal. 233.

Dengan gambaran tersebut, LGSP-USAID melalui program penguatan masyarakat warga, memberikan bantuan teknis untuk mendorong partisipasi warga dalam proses penganggaran daerah. Salah satu peran yang mungkin dilakukan oleh OMS dalam pelaksanaan dan evaluasi anggaran adalah melakukan monitoring anggaran. Aktivistis OMS yang mendalami advokasi anggaran, menuntut keterlibatan yang lebih maju bukan hanya dalam perumusan anggaran.

Selama ini LGSP-USAID membaginya ke dalam tahapan, mulai dari membaca anggaran (*budget literacy*), menganalisis anggaran (*budget analysis*), menelusuri anggaran (*budget tracking*) dan menyusun atau formulasi anggaran (*budget formulation*). Keempat tahapan ini diharapkan mampu meningkatkan peran masyarakat warga agar alokasi sumber daya daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat banyak dan didistribusikan secara adil dan tidak diskriminatif.

Dalam konteks penelusuran anggaran inilah, LGSP-USAID kemudian bekerjasama dengan OMS lokal di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Kebumen, sebagaimana tergambar dalam dua kasus kajian. Dua kasus yang ditampilkan dalam tulisan ini memberi gambaran bagaimana sebuah organisasi masyarakat warga menyelenggarakan penelusuran anggaran yang disesuaikan dengan konteks daerah masing-masing. Keduanya mengambil tema yang berbeda, namun satu kesamaan, yaitu diperlukan keterampilan dan kemampuan khusus untuk menelusuri memperlihatkan anggaran, selain upaya membangun kemitraan dengan pemerintah agar hasil penelusuran menjadi bermakna.

4.1. MENELUSURI MEKANISME BANTUAN MODAL DANA BERGULIR: PENGALAMAN *BUDGET TRACKING* DI KEBUMEN, JAWA TENGAH

Salah satu agenda rutin yang dilakukan oleh Forum Masyarakat Sipil (FORMASI) Kebumen adalah keterlibatan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. FORMASI merupakan koalisi lembaga swadaya masyarakat dan organisasi massa yang dideklarasikan pada 5 Juli 2003. Selain menjalankan kegiatan di masing-masing lembaga yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan, pendidikan, demokratisasi dan keagamaan, pertanian, maupun kajian ilmiah, FORMASI juga melakukan kegiatan bersama, yaitu advokasi kebijakan, mulai dari tingkat desa hingga kabupaten. Advokasi dilakukan, baik secara kewilayahan maupun sektoral. Tujuannya agar ada keberpihakan anggaran kepada rakyat marjinal, mendorong penguatan partisipasi warga, dan keterbukaan informasi bagi rakyat.

Selama ini, FORMASI giat melakukan fasilitasi dalam penyelenggaraan musrenbang, baik di tingkat desa hingga kabupaten. Selain itu, FORMASI juga giat melakukan advokasi pada proses penganggaran dengan melakukan publikasi APBD Kebumen. Dari kegiatan-kegiatan tersebut, FORMASI merasakan adanya "*lubang besar*," yaitu masih kurangnya peran dan partisipasi warga dalam mengawasi implementasi APBD oleh SKPD. Hal inilah yang mendorong FORMASI untuk melakukan penelusuran anggaran (*Budget Tracking*) sebagai salah satu alat untuk mengawasi penerapan anggaran.

Ada banyak aspek pelaksanaan dari anggaran yang membutuhkan penelusurannya mulai dari bagaimana hal tersebut dikelola dan bagaimana penerima manfaat memperoleh hasil dari *kecuran* anggaran. Hal ini dipandang amat penting dan membutuhkan prakarsa masyarakat untuk berperan dalam mengawasi proses implementasi program oleh SKPD.

4.1.1. Konteks *Budget Tracking* Kabupaten Kebumen

Salah satu fokus kegiatan FORMASI adalah penguatan hak-hak masyarakat warga untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya. Dalam konteks ini dan melihat potensi yang ada di Kabupaten Kebumen, sektor usaha kecil menengah (UKM) menjadi perhatian dari kerja-kerja advokasi oleh FORMASI. Bagi FORMASI anggaran negara yang dialirkan untuk masyarakat miskin, seharusnya dapat memberi manfaat yang sebaik-baiknya secara optimal. Untuk mencapai hal

tersebut diperlukan pengelolaan yang baik pula, mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasinya.

Selain itu, merujuk pada Visi dan Misi Kabupaten Kebumen secara makro menitikberatkan pada peningkatan pendapatan masyarakat melalui sektor usaha kecil dan menengah, mulai industri rumah tangga, kerajinan, dan pertanian. Kedua sektor tersebut, pada tahun 2007 tetap memberikan kontribusi signifikan dalam PDRB Kebumen, yaitu 39,81% untuk sektor pertanian dan industri pengolahan sebesar 9,49%. Dengan penyerapan tenaga kerja sektor industri di Kabupaten Kebumen sebesar 88.649 orang yang terbagi menjadi 3 kelompok, yaitu industri rumah tangga sebesar 96,7%, industri kecil 3,25% dan industri menengah sebesar 0,055%. Kondisi ini memperlihatkan bahwa roda perekonomian Kabupaten Kebumen sangat dipengaruhi oleh sehat tidaknya perekonomian pada sektor Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

Disamping itu, data BPS menunjukkan bahwa Kabupaten Kebumen adalah satu dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemiskinan yang relatif tinggi. Pada tahun 2007 tercatat 44,1% orang miskin yang sebagian besar berasal dari masyarakat pedesaan. Sayangnya keberpihakan kebijakan APBD belum signifikan memberikan ruang bagi bangkitnya sektor UKM. Bahkan instansi yang bertanggungjawab terhadap keberadaan sektor UKM masih sangat jauh dari harapan masyarakat. Disamping itu pada tingkat implementasi masih jauh dari prinsip transparan dan akuntabilitas publik.

Oleh karena itu, dalam kegiatan penelusuran anggaran ini, FORMASI memfokuskan pada sektor UKM. Kegiatan ini dilaksanakan dalam kurun Juni – November 2008. Sejak awal FORMASI memerankan diri dalam 2 hal, yaitu *pertama* mendorong perbaikan di tingkat mekanisme program, dan *kedua* di tingkat penerima manfaat. Hal tersebut diharapkan akan menghasilkan pembuktian hipotesis, baik yang telah dikemukakan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan secara internal oleh Dinas Perdagangan Perindustrian dan Koperasi pada tahun 2006, maupun berdasarkan temuan selama kegiatan penelusuran anggaran. Hipotesis yang akan dikemukakan menyangkut konsistensi dan akuntabilitas implementasi program dan kegiatan bantuan dana bergulir serta efektifitas pemanfaatan dana bergulir dan ketepatan sasaran penerima bantuan dana bergulir. Selain itu kegiatan ini diharapkan menghasilkan temuan yang dapat memberi sumbangan dan mendorong terbangunnya mekanisme pemberian bantuan dana bergulir secara lebih partisipatif dan transparan.

Uniknya, mengingat proses penelusuran anggaran yang terpenting adalah data dan informasi tentang pendapatan dan realisasi belanja anggaran, maka disepakati untuk menggunakan istilah penelitian, ketimbang penelusuran anggaran. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan akses data dan informasi, serta dalam penggalian data lapangan. Selain itu istilah “penelitian” dipilih karena memberi pemahaman kepada pihak pemerintah daerah bahwa proses dan hasil temuan nantinya tidak dimaksudkan untuk kesalahan dinas terkait, namun justru diiringi oleh usulan-usulan rekomendasi dan solusi pemecahan masalah yang ada.

4.1.2. Alur dan Proses *Budget Tracking*

Pelaksanaan *Budget Tracking* di suatu daerah, dimana transparansi dan akuntabilitas serta akses informasi masih dalam proses transisi, tidak bisa hanya dipandang sebagai persoalan teknis belaka, bahkan bisa dimaknai membawa implikasi politis. Oleh karena itu sebelum langkah-langkah teknis dilaksanakan, FORMASI terlebih dahulu menempuh pendekatan kepada Bupati maupun dinas terkait serta mengurus perizinan penelitian, sehingga diperoleh dukungan dan

keterlibatan dinas terkait¹⁵. Setelah mendapatkan dukungan politis FORMASI melaksanakan langkah-langkah sesuai tahapan berikut:

- a. Tahap persiapan, yaitu menentukan sampel dan menyusun instrumen, alat dan panduan untuk wawancara maupun FGD. Menghimpun dan akses data yang diperlukan.
- b. Tahap pelaksanaan, yaitu melakukan analisis dokumen, wawancara lapangan, serta kompilasi penyusunan hasil *Budget Tracking*.
- c. Tahap validasi, yaitu melakukan FGD bersama Dinas terkait, DPRD, OMS dan penerima manfaat. Pada tahap ini, temuan dan draft hasil analisis disampaikan..
- d. Penyusunan paper kebijakan (*policy paper*), berisi temuan, analisis, dan rekomendasi
- e. Tahap pengawalan, yaitu melakukan audiensi dan *sharing* dengan dinas terkait dan DPRD. Dalam tahap ini ada kesepakatan bersama untuk memperbaiki mekanisme penyaluran dan pengelolaan dana bergulir.
- f. Tahap evaluasi dan pelaporan akhir; berupa diskusi internal tim untuk mereview seluruh hasil dan penyusunan laporan akhir.

4.1.3. Temuan, Rekomendasi dan Perubahan Kebijakan Hasil *Budget Tracking*

Proses pengolahan hasil *Budget Tracking* di Kebumen menghasilkan temuan, sebagai berikut:

- a. Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran. Terdapat konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran pada program Dana Bergulir Dinas Perindagkop. Sayangnya nilainya masih minim, sehingga belum mampu memenuhi kebutuhan UKM di Kebumen, serta belum menunjang Visi dan Misi Kabupaten Kebumen.
- b. Kelengkapan dokumen dan penganggaran. Tidak semua anggaran dana bergulir memiliki kelengkapan dokumen yang memadai, khususnya untuk anggaran tahun 2005 dan 2006 tidak dilengkapi dengan dokumen atau aturan main tentang pengelolaan dana bergulir. Selain itu, ada ketidaktepatan penempatan Bantuan Dana Bergulir pada rekening bantuan sosial. Hal ini tidak tepat, karena pos bantuan sosial penggunaannya habis untuk satu tahun anggaran, sedangkan penggunaan dana bergulir ada pengembalian dari penerima, yang lebih tepat masuk pada pos pembiayaan.
- c. Implementasi anggaran. Implementasi program dana bergulir tidak dibarengi dengan pembinaan yang memadai oleh dinas terkait. Hal ini berakibat pengguliran dana tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, seperti pengembalian yang tidak tepat waktu, bahkan tidak dikembalikan. Disamping hal diatas ternyata pengembalian dana bergulir menggunakan banyak nomor rekening bank menggunakan atas nama individual, bukan milik program. Hal ini tentunya mengakibatkan sulitnya pengendalian dan pengawasan atas pelaksanaan program dana bergulir tersebut.

Dari temuan tersebut tim Budget Tracking menyusun sejumlah rekomendasi penting yang diharapkan akan menjadi masukan perbaikan yaitu ;

- a. Perlunya Perda yang mengatur tentang mekanisme dan pengelolaan dana bergulir
- b. Menunda pemberian dana bergulir baru sampai terbentuknya Perda.
- c. Perlunya dibentuk Badan Layanan Umum yang khusus menangani Program Dana Bergulir
- d. Perlu penataan kembali, evaluasi dan atau jadwal ulang atau penghapusan atas program bantuan bergulir yang telah ada.

¹⁵Bentuk dukungan dari dinas terkait tampak dari selalu hadirnya perwakilan dinas-dinas terkait dalam setiap diskusi-diskusi yang dilakukan.

- e. Perlu dibentuk Tim Penataan Kembali (atau nama lainnya), dengan tugas mengadakan evaluasi ulang yang lebih cermat.
- f. Perlunya pembinaan organisasi kelompok calon penerima dana bergulir.
- g. Perlunya tim pendamping operasional untuk setiap peluncuran bantuan permodalan/peralatan.
- h. Alamat pengembalian dana bergulir adalah BPR BKK dengan rekening Pemerintah Daerah atau Dinas PERINDAGKOP dan tidak rekening perorangan.

Pasca pelaksanaan *Budget Tracking* dilakukan proses pengawalan, dengan melakukan audiensi dan *sharing* kepada dinas terkait dengan program bantuan dana bergulir, Dinas Perindagkop & dan UKM, termasuk Bagian Perekonomian Setda. Pertemuan ini menyepakati untuk memperbaiki mekanisme penyaluran dan pengelolaan dana bergulir. Audiensi berikutnya adalah dengan DPRD, khususnya pada panitia anggaran dan komisi B. Dari pertemuan tersebut disepakati untuk menyusun regulasi yang mengatur tentang mekanisme program bantuan dana bergulir.

4.2. MENELUSURI ANGGARAN KESEHATAN BAGI MASYARAKAT MISKIN: PENGALAMAN *BUDGET TRACKING* DI GOWA, SULAWESI SELATAN

Sebagaimana banyak terjadi daerah di Indonesia, reformasi 1998 telah melahirkan kebangkitan gerakan masyarakat warga. Begitu juga di Sulawesi Selatan, salah satunya dengan berdirinya Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) pada 10 Maret 2000, KOPEL berkedudukan di kota Makassar dan didirikan oleh sebagian besar jurnalis. Sesuai dengan namanya, KOPEL memfokuskan arena gerakannya pada pengawasan dan evaluasi kinerja wakil rakyat (legislator). Hal itu dilakukan sebagai usaha untuk mewujudkan terlaksananya sistem demokrasi yang lebih substansial. Untuk itulah selama ini KOPEL menyelenggarakan program-program pendidikan politik yang kritis bagi masyarakat dan melakukan pengawasan kebijakan publik yang salah satu bidang kerjanya adalah pada isu anggaran.

4.2.1. Konteks *Budget Tracking* Kabupaten Gowa

Salah satu kebijakan publik yang seringkali tertutup dari keterlibatan masyarakat adalah proses pengawasan terhadap implementasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain karena tertutupnya mekanisme penyusunan dan pelaksanaan suatu APBD, juga karena masyarakat kurang memahami secara mendalam masalah tersebut. Akibatnya adalah penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah cenderung menjadi otoritas eksekutif dan legislatif dengan mengesampingkan hak-hak partisipasi masyarakat, termasuk peruntukan anggaran yang mengabaikan hak-hak kaum miskin dan kelompok marginal lainnya.

Selain itu, DPRD sebagai lembaga para wakil rakyat belum sepenuhnya memiliki tanggung jawab, termasuk secara moral mencerdaskan warganya, dan kadang bersikap apatis, atau cenderung mengusulkan pos anggaran atas kepentingan pribadi dan partainya. Prilaku menuju korupsi dalam penetapan maupun implementasi anggaran masih menjadi ancaman yang nyata. Contoh diantaranya adalah dalam bentuk mark up anggaran untuk masyarakat miskin pada pengadaan obat-obatan untuk penanggulangan Kejadian Luar Biasa (KLB), kusta dan lain-lain, termasuk pengadaan obat-obatan gratis dan asuransi bagi masyarakat miskin (GAKIN).

Melihat kenyataan tersebut, KOPEL berinisiatif melaksanakan prakarsa penelusuran anggaran. Kegiatan yang bertajuk “*Pendampingan (Assisting) OMS untuk Pemantauan Anggaran Proyek Kesehatan Bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Gowa*” dilakukan dalam kurun waktu Februari-April 2008. Ide kegiatan ini muncul sebagai upaya mewujudkan hak masyarakat untuk terlibat dalam proses menyusun, mempengaruhi, melaksanakan dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan. Sayangnya, seringkali dalam menjalankan hak tersebut tidak dibekali dengan pengetahuan dan ketrampilan yang cukup. Jadi dalam kegiatan ini terkandung dua misi sekaligus, yaitu upaya untuk membekali masyarakat dengan kapasitas dan keterampilan untuk melakukan pemantauan, dan pemantauannya itu sendiri. Selain itu, kegiatan ini juga memiliki kaitan dengan survey CRC yang telah dilakukan sebelumnya (lihat Bab 3 dari laporan ini)

Adapun fokus penelusuran anggaran di Kabupaten Gowa adalah pada unit layanan asuransi kesehatan bagi orang miskin (Askeskin). Askeskin merupakan salah satu program pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah melalui puskesmas sebagai pengguna anggaran. Pendanaan Askeskin berasal dari APBN yang dikucurkan langsung ke Rekening Puskesmas tanpa melalui kas daerah. Status anggaran Askeskin menurut petunjuk penggunaan Askeskin adalah Anggaran Sosial. Berdasarkan APBD 2007 disebutkan adanya alokasi anggaran sebesar Rp. 1,5 Milyar yang diperuntukkan bagi Askeskin. Sedangkan jumlah penduduk miskin sebanyak 264.352 jiwa atau sekitar 45,1% dari total penduduk Gowa.

Program Askeskin di Kabupaten Gowa sudah berjalan 4 (empat) tahun, dengan tujuan untuk peningkatan akses pelayanan kesehatan masyarakat miskin dan tidak mampu. Pada tahun 2007 dan 2008 Kabupaten Gowa mendapat dana 1,5 Milyar. Pada tahun ini terjadi perubahan pada penyaluran dana dan pengelolaannya. Untuk dana pelayanan kesehatan masyarakat miskin di Puskesmas dan jaringannya disalurkan langsung ke Puskesmas, sedangkan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit dikelola Departemen Kesehatan dan pembayaran ke PPK langsung melalui kas negara. Penyaluran dana ini tetap dalam kerangka penjaminan kesehatan bagi penduduk miskin yang tidak terpisahkan sebagai kerangka jaringan dalam subsitem pelayanan yang seiring dengan subsistem pembiayaannya.

4.2.2. Alur, Tahapan dan Proses *Budget Tracking*

Budget Tracking difokuskan pada pelaksanaan program Askeskin di 4 Puskesmas, yaitu Somba Opu, Puskesmas Bajeng, Puskesmas Bontomarannu dan Puskesmas Pattallassang. Keempat Puskesmas dipilih karena menerima anggaran Askeskin terbesar di Gowa. Setidaknya ada 6 langkah utama yang dilaksanakan KOPEL dalam pemantauan ini sebagai berikut:

1. Pembentukan tim kerja yang terdiri dari perwakilan OMS yang menjadi mitra KOPEL.
2. Konsolidasi dan sosialisasi kepada OMS dan Dinas untuk mendapat dukungan akses di Puskesmas.
3. Workshop pembekalan teknis dan perencanaan langkah-langkah teknis.
4. Pengorganisasian, pemantauan di lapangan dan analisis dokumen-dokumen terkait.
5. FGD verifikasi hasil *Budget Tracking* bersama pihak-pihak terkait, baik dari masyarakat pengguna maupun Puskesmas, maupun Dinas Kesehatan setempat.
6. Dialog Publik hasil temuan melibatkan multipihak, Puskesmas, Dinkes, DPRD. Selain untuk mempublikasikan hasil temuan, juga untuk membangun komitmen bersama dalam memperbaiki layanan Askeskin.
7. Pengawasan komitmen dan tindaklanjut rekomendasi.

4.2.3. Temuan, Rekomendasi *Budget Tracking* dan Komitmen Perubahan Kebijakan

Kegiatan *Budget Tracking* dengan 7 langkah di atas, menghasilkan beberapa temuan sebagai berikut:

1. Dalam buku petunjuk Askeskin disebutkan bahwa dana Askeskin masuk sebagai anggaran bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat lewat Puskesmas. Berdasarkan Permendagri No. 13/2006 tentang pengelolaan Keuangan Daerah, anggaran bantuan sosial berada di bawah Sekretariat Daerah. Sementara dalam pelaksanaannya dana tersebut berada dalam pengelolaan Puskesmas. Implikasinya terjadi ketidakakuratan akuntansi keuangan daerah.
2. Adanya perbedaan data tentang jumlah orang miskin di Kabupaten Gowa. Berdasarkan SK Bupati Gowa yang dikeluarkan pada Tahun 2007 disebutkan jumlah orang miskin adalah 224.895 jiwa. Sedangkan menurut data BPS 2005 yang menjadi rujukan dalam pelaksanaan program Askeskin ini disebutkan berjumlah 264.352 jiwa. Implikasinya adalah terjadi pemborosan anggaran. Hal ini diperkuat dengan terjadinya kelebihan anggaran yang terjadi di setiap Puskesmas di Kab. Gowa setiap tahunnya. Karena sifatnya yang bantuan sosial, kelebihan anggaran tidak dapat dikembalikan dan menjadi pembiayaan untuk tahun berikutnya.
3. Tidak akuratnya data di Puskesmas dalam mencatat jumlah kunjungan pasien, khususnya pengguna Askeskin. Implikasinya tidak akuratnya penggunaan dana Askeskin.
4. Adanya penggunaan dana yang tidak semestinya. Hal ini dapat terjadi karena tidak ada kontrol terhadap pembiayaan di Puskesmas.

Berdasarkan temuan tersebut, KOPEL menyusun sejumlah rekomendasi yang diperlukan bagi perbaikan pelayanan Askeskin, yaitu

1. Perlunya kejelasan dan akurasi dalam pengalokasian, pengelolaan dan juga pertanggungjawabannya sumber pendanaan Askeskin, baik yang berasal dari APBN dan APBD.
2. Perlunya pemisahan yang jelas dalam pos anggaran yang dibiayai oleh pusat, provinsi dan kabupaten. Dengan sumber pendanaan yang berbeda maka pertanggungjawaban keuangan juga berbeda. Secara teknis perlu ada mekanisme pencatatan penggunaan barang dan jasa yang terpisah.
3. Perlunya selalu memperbaharui data orang miskin. Ketidakakuratan data, bukan saja berakibat pada pemborosan anggaran, juga ketidaktepatan sasaran penerima Askeskin tersebut.
4. Perlunya pegawai khusus yang mengatur pengelolaan administrasi dan pelaporan keuangan di tingkat Puskesmas, agar dapat lebih akurat dan sesuai dengan format akuntansi keuangan yang berlaku. Keberadaan pegawai khusus akan membuat tenaga medis (dokter atau pun perawat) tidak akan disibukkan oleh urusan administrasi dan dapat berkonsentrasi pada pelayanan kesehatan.
5. Perlunya mekanisme pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat, selain keterlibatan warga bisa menjadi lebih efektif, juga memberikan jaminan kepada penyedia layanan untuk tidak terganggu dengan adanya pengawasan oleh warga.
6. Agar keterlibatan warga dapat lebih maksimal dalam pengawasan pelayanan Askeskin, perlu keterbukaan di pihak penyedia layanan, khususnya dalam akses dokumen anggaran.
7. Selain melibatkan warga, juga diperlukan peran aktif Dinas Kesehatan untuk melakukan pengawasan yang lebih ketat terhadap penggunaan anggaran Askeskin di tingkat Puskesmas.
8. Dinas kesehatan perlu melakukan pelatihan maupun pengembangan kapasitas pengelolaan keuangan bagi petugas Puskesmas yang terlibat dalam pengelolaan anggaran Askeskin.

Pelaksanaan kegiatan *Budget Tracking* adalah langkah awal untuk perbaikan pelayanan publik dan bentuk keterlibatan warga dalam implementasi pembangunan dan pelaksanaan anggaran. Oleh karena itu bagaimana hasil dari pengawalan rekomendasi penting untuk dilihat. Beberapa dampak dan perubahan yang terjadinya setelah dilakukannya kegiatan *Budget Tracking* diantaranya adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2. *Budget Tracking* dan Perubahan di Gowa

| Stakeholder | Perubahan |
|--------------------------------------|--|
| Dinas Kesehatan dan Puskesmas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Kesehatan telah dan sedang melakukan penertiban laporan bulanan yang dibuat oleh Puskesmas terkait dengan penggunaan Askeskin. Sementara itu, terkait dengan masalah pendataan orang miskin, Dinas Kesehatan Kab. Gowa telah mendorong terbitnya Surat Keputusan Bupati yang berisi tentang perbaikan kartu Askeskin dan pendataan ulang bagi masyarakat miskin yang belum terdaftar. 2. Puskesmas, dengan pengawasan dari Dinas Kesehatan, melakukan penyusunan anggaran berdasarkan prioritas kebutuhan masyarakat. Penyusunan dan pelaksanaan anggaran kini lebih diarahkan pada peningkatan akuntabilitas publik dan berbasis kinerja. Sebelumnya Puskesmas melakukan penyusunan anggaran tanpa melihat data tentang kondisi masyarakat. |
| DPRD | <ol style="list-style-type: none"> 1. Anggota DPRD sekarang ini sedang mendorong lahirnya RanPerda Kesehatan Gratis. Di dalamnya mempertimbangkan aspek-aspek terkait pengelolaan dana kesehatan bagi masyarakat miskin, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD propinsi dan daerah. 2. Anggota DPRD secara ketat melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan anggaran kesehatan bagi masyarakat miskin, aspek-aspek pelayanannya dan pendataan orang miskin. |
| Organisasi Masyarakat Warga | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ada peningkatan kapasitas organisasi masyarakat warga untuk melakukan pengawasan dan memberikan masukan kepada pihak penyedia layanan, khususnya Puskesmas dalam pelaksanaan Askeskin. 2. Secara langsung, organisasi masyarakat warga terlibat dalam pemantauan dan memberikan masukan terhadap proses pemutakhiran data orang miskin yang dilakukan di tingkat desa. 3. Masyarakat secara luas semakin memiliki kepercayaan diri untuk menyampaikan pendapat ataupun keluhan terhadap kualitas pelayanan yang mereka terima dari pihak Puskesmas. Masyarakat juga terlibat lebih aktif dalam memantau pemutakhiran data kemiskinan yang dikeluarkan oleh BPS, lewat Puskesmas maupun pemerintah daerah tingkat desa dan kecamatan |

4.3. HIKMAH PEMBELAJARAN PELAKSANAAN PRAKARSA PENELUSURAN ANGGARAN

Seperti sudah disebutkan di bagian awal Bab ini, bahwa penelusuran anggaran (*Budget Tracking*) merupakan bagian dari kerja advokasi anggaran dalam siklus penganggaran. Sejauh ini masih belum banyak kelompok masyarakat warga di Indonesia yang telah melakukan kerja advokasi anggaran hingga mencakup keseluruhan tahapan siklus penganggaran, termasuk dalam penelusuran anggaran ini.

Dalam penganggaran partisipatif terjadi redistribusi kekayaan yang adil secara demokratis. Dalam konteks ini, Santos menganalisis proses partisipasi anggaran sebagai proses redistribusi kekayaan

dengan menggunakan kerangka kerja efisiensi redistributif, akuntabilitas dan kualitas dari representasi dalam demokrasi partisipatoris, dan hubungan antara proses penganggaran partisipatif dengan lembaga legislatif yang memiliki kewenangan formal untuk menyetujui anggaran¹⁶. Menurut Suhirman (2009), dalam melakukan analisis terhadap praktik penganggaran partisipatif, beberapa kajian memperlihatkan beberapa perspektif. *Pertama*, menggambarkan kelembagaan untuk penganggaran partisipatif. *Kedua*, menggambarkan perluasan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses penganggaran. *Ketiga* melihat dampak penganggaran partisipatif terhadap alokasi sumberdaya dan tingkat pembayar pajak.

Kedua daerah kajian memperlihatkan kepada kita pentingnya aktivitas ini, bukan saja dalam mencegah penyimpangan anggaran yang menyebabkan anggaran tidak efektif, efisien dan tepat sasaran, tetapi juga memperkuat kapasitas masyarakat warga dalam melakukan advokasi anggaran dengan berbasis pada data dan fakta. Validitas data, sangat membantu untuk menyusun solusi dan rekomendasi bagi perbaikan sistem anggaran berikutnya.

Dari kedua daerah kajian, kunci sukses sebuah penelusuran anggaran ditentukan oleh kemampuan teknis penganggaran dan mengumpulkan data, informasi, bukti, dan fakta terkait secara mendalam mengenai realisasi APBD, serta kemampuan membangun kemitraan dengan pihak terkait, dalam hal ini dinas instansi dan DPRD.

Dalam konteks kemampuan teknis, kemampuan untuk melakukan validasi data menjadi sangat penting. Validitas data mencakup asal informasi (yaitu dengan siapa, dari mana dan bagaimana informasi itu diperoleh), kredibilitas pemberi informasi dan keabsahan informasi yang diberikan. Karenanya sangat penting bagi aktivis anggaran untuk selalu melakukan pemeriksaan kembali atas informasi yang diperolehnya. Terkait dengan sumber informasi, tak jarang untuk keamanan si pemberi informasi, maka identitas informan disamarkan. Seperti yang dilakukan di Kebumen, misalnya, di mana informan hanya diketahui oleh pelaksana *Budget Tracking*.

Selain itu, obyektifitas dalam melakukan kerja-kerja penelusuran anggaran, dengan tidak memihak, memiliki tujuan politis ataupun ekonomis tertentu. Hal ini penting agar temuan penelusuran anggaran tidak ditafsirkan macam-macam sebagai motif kepentingan tertentu. Kedua daerah memperlihatkan bagaimana sisi obyektifitas ini diperlihatkan dengan senantiasa melibatkan para pihak yang terkait sejak dari awal kegiatan penelusuran anggaran ini dilakukan.

Selain kemampuan teknis di atas, dalam melakukan penelusuran anggaran pentingnya untuk membangun kemitraan sejak awal kegiatan ini digagas. Kedua daerah memperlihatkan bagaimana hal tersebut dibangun bahkan sejak tahap perencanaan kegiatan. Tujuannya adalah untuk membangun saling percaya dengan dinas terkait dan mengemukakan tujuan kegiatan ini yang dimaksudkan bukan untuk menjatuhkan dinas instansi dimaksud, namun untuk memperbaiki sistem ada.

Selaitu itu, kedua daerah memperlihatkan fokus penelusuran yang berbeda namun memiliki tujuan yang sama, yaitu menelusuri pelaksanaan program-program yang memiliki tingkat kepentingan publik yang tinggi. Untuk Kebumen, sektor UMKM melalui dana bergilir memiliki urgensi yang tinggi. Begitu juga asuransi kesehatan orang miskin sangat sejalan dengan visi Kabupaten Gowa yang akan memberikan pelayanan kesehatan gratis bagi seluruh warganya.

¹⁶Lihat Suhirman, *Partisipasi, Reformasi Kelembagaan, dan Alokasi Anggaran: Pembelajaran dari 5 daerah*, Bandung: FPPM-Driya Media-FF-TIFA, 2009.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa problematisasi permasalahan di satu daerah tidak lah sama bagi daerah lain. Karenanya menjadi sangat penting bagi pelaku advokasi anggaran untuk memahami lokalitas daerah yang akan dikajinya.

Akhirnya, sebagaimana Brian Wempler (2000, dalam Suhirman 2009) mengemukakan bahwa keberlanjutan dan kesuksesan penganggaran partisipatif ditentukan oleh 3 faktor utama. *Pertama*, komitmen politik dari partai dan pemerintah yang berkuasa. *Kedua*, budaya warga (*civic culture*). *Ketiga*, birokrasi yang responsif. Kedua daerah telah memperlihatkan kepada kita bagaimana komitmen dan budaya warga dibangun. Tuntutan berikutnya adalah apakah kemudian rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan dari penelusuran anggaran ini dapat ditangkap secara responsif oleh birokrasi? Inilah yang masih menjadi pertanyaan bersama kita.

BAB V

MENGUBAH KETIMPANGAN, INFORMASI DAN KELEMBAGAAN MELALUI PRAKARSA PARTISIPASI WARGA

Negara tidak bisa bekerja sendiri memecahkan berbagai masalah masyarakat dan memberikan obat untuk defisit demokrasi, tindakan warga juga diperlukan. Demokrasi yang bermakna harus memperkuat suara masyarakat mendemokraskan sistem tata pemerintahan yang responsif serta mempromosikan kepentingan semua warga.¹⁷

Negara adalah pusat dari kekuasaan yang memiliki mandat dan kewenangan untuk membuat kebijakan, mengatur, mengelola serta mengalokasikan sumber daya publik agar terjamin keadilan dan kesejahteraan rakyat berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparan. Negara dalam sistem demokrasi membutuhkan kuatnya masyarakat warga yang memainkan peran sebagai penyeimbang kekuasaan. Namun, sejauh mana negara berkepentingan terhadap kuatnya masyarakat warga dengan melakukan pemberdayaan dan membuka ruang-ruang partisipasi warga dalam proses pengambilan kebijakan publik? Dari banyak pengalaman, dan sebagaimana ditunjukkan dalam kajian 5 daerah ini, ruang-ruang partisipasi tersebut seringkali harus direbut, diciptakan dan diprakarsai oleh masyarakat warga sendiri. Mengingat masih banyaknya kendala-kendala yang dihadapi oleh internal organisasi pemerintah. Kendala ini oleh Robert Chamber dalam salah satu workshopnya di Indonesia pada awal reformasi disebut sebagai kendala “ABC” (*Attitude and Behavior Changes*, perubahan sikap dan perilaku). Dalam konteks dan tujuan seperti inilah kita menempatkan dan memaknai prakarsa dan praktek partisipasi warga di lima daerah.

Bagaimana kita menempatkan praktek-praktek yang baik dengan memaknainya sebagai prakarsa untuk memperkuat peran masyarakat warga di hadapan negara. Setidaknya terdapat 3 aspek pemaknaan yang dapat menjadi hikmah pembelajaran (*lesson learn*) dari prakarsa di lima daerah studi. Ketiga aspek ini akan menegaskan peta jalan arah partisipasi warga Indonesia di masa sekarang dan nanti.

5.1. KONSOLIDASI AKTIVIS DAN ORGANISASI MASYARAKAT WARGA MENUJU KELOMPOK BERPENGARUH

Proses pengorganisasian dengan pendekatan baru, yang lebih kompleks dan inklusif, telah menjadi *mode of action* yang menghubungkan antara kalangan aktivis lembaga swadaya masyarakat dengan organisasi masyarakat warga melalui proses konsolidasi berdasarkan pemetaan isu-isu kunci di daerah. Apa yang dilakukan oleh kalangan aktivis kunci di lima daerah kajian tidak lagi menggunakan model pengorganisasian tradisional eksklusif, namun lebih mengedepankan model pengorganisasian inklusif yang mencoba mempertemukan elemen-elemen organisasi masyarakat warga dalam basis kewargaan (*citizenship*).

¹⁷Lihat Good Governance Brief, *Keterlibatan Warga dan Tata Pemerintahan yang Partisipatif: Tantangan dan Peluang untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Tingkat Daerah*, LGSP-USAID, 2008.

Dalam konteks ini, dukungan pendampingan yang dilakukan oleh LGSP-USAID, melalui pemetaan kelompok organisasi masyarakat warga, maupun pengembangan kapasitas warga dalam proses tata kelola pemerintahan daerah, telah memberikan sumbangan keahlian teknis tertentu. Dukungan tersebut menjadi alat yang diperlukan dalam mengisi arena baru bagi bentuk-bentuk relasi warga dengan negara, berdasarkan prinsip kesamaan. Selain itu, dukungan tersebut memperkuat pengakuan bahwa partisipasi warga sebagai hak kewargaan sebagai bagian dari perjuangan demokrasi yang bermakna. Dan bukan semata-mata sebagai bentuk kemitraan warga dan pemerintah untuk memenuhi perlunya kepastian proses-proses dalam pelaksanaan program pembangunan.

Selanjutnya, dalam proses konsolidasi yang mempertemukan kalangan aktivis lembaga swadaya masyarakat dengan kelompok organisasi warga (seperti asosiasi pengrajin alas kaki dan aliansi gerakan buruh di kota Mojokerto, atau kelompok nelayan, petani dan kelompok perempuan usaha kecil di Jepara, maupun aliansi warga pemantau parlemen di Gowa) menunjukkan pola yang sama, yaitu hadirnya aktor alternatif, yang mengalami pencerahan, yang menjadi penggerak bagi proses pengorganisasian warga dan memungkinkan pengelompokan baru (*re-grouping*) organisasi masyarakat warga di daerah. Walaupun secara teknis LGSP memulainya dengan dukungan metodologi dan pendampingan untuk melakukan pemetaan situasi lokal – sehingga terbentuknya kelompok organisasi masyarakat warga, namun pada dasarnya adanya aktor *enlightment* tersebutlah yang menjadi perekat bagi terjadinya konsolidasi dan *re-grouping* itu dapat berjalan fungsional.

Sosok Ibu Hamidah, misalnya, salah seorang penggerak FORMASI-Mojokerto, menggambarkan keberhasilannya dalam mendefinisikan ulang posisi dan peran elit. Secara formal Ibu Hamidah lebih dikenal sebagai anggota DPRD Kota Mojokerto. Namun dibalik posisi formalnya tersebut, Ibu Hamidah juga seorang Ketua Cabang Muslimat NU Kota Mojokerto dan beberapa organisasi lain yang didirikannya maupun tempatnya berkiprah. Kepedulian terhadap peran politik perempuan di Kota Mojokerto, telah mendorongnya menggerakkan forum-forum pemberdayaan politisi perempuan dengan mendirikan Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) Mojokerto tahun 2003. Jadi sosok Ibu Hamidah, memang tidak dapat dilihat dalam identitas tunggal.

Beberapa aktivis FORMASI-Mojokerto yang diwawancara, juga mengemukakan hal senada yang mengakui peran penting Ibu Hamidah sebagai figur penggerak yang mampu merekatkan bersatunya para aktivis, ormas, LSM dan kelompok warga di Mojokerto. Melalui FORMASI-Mojokerto, kelompok organisasi masyarakat warga memiliki agenda bersama yang berfokus mendorong partisipasi warga untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Posisi dan jabatan formal Ibu Hamidah sebagai politisi, tidak menjadi halangan bagi FORMASI-Mojokerto karena peran yang dimainkannya setara dengan aktivis lain untuk mencapai tujuan bersama. Sebelum pendampingan LGSP di Mojokerto, Ibu Hamidah telah eksis dengan berbagai peran sosialnya. Dengan kehadiran LGSP, semakin membuat Ibu Hamidah menjadi ikon dalam gerakan kewargaan. Hal ini memperlihatkan kepada kita pentingnya peran seorang *champion*, mereka yang tercerahkan, untuk melahirkan para *champion* baru, yang justru semakin memperkuat basis keterlibatan warga. Ibu Hamidah, tidak sekedar berangkat dari posisi elit, namun juga kiprahnya dalam gerakan sosial kewargaan dan pelembagaan kelompok organisasi masyarakat warga menjadi lebih terorganisir, telah mendorong munculnya kelompok berpengaruh yang menjadi mitra dan sekaligus penyeimbang kekuasaan di Kota Mojokerto.

Perubahan pola pengorganisasian warga yang lebih inklusif dan bermain pada isu-isu spesifik dalam tata pemerintahan daerah, menuntut warga untuk membekali diri dengan kapasitas teknis

(bahkan tak jarang teknokratis¹⁸) dalam mencari dan membentuk ruang-ruang politis baru – yang menghubungkan kelompok warga ke dalam arena negara dalam memperbaiki representasi non-partai politik. *Mode of action* seperti ini telah menggeser pendekatan dan strategi tradisional lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang sebelumnya terfragmentasi dan lebih banyak bekerja dalam arena masyarakat warga. Karenanya tak jarang pendekatan dan strategi baru ini, di tingkat lokal menimbulkan reaksi dari kalangan LSM lain, yang mempersepsikan pendekatan tersebut berpotensi menjadikan kelompok warga terkooptasi oleh negara dan membuat masyarakat warga ataupun LSM kehilangan ke”garangan”nya. Kelompok seperti ini masih menganggap bahwa watak dasar LSM adalah *vis a vis* dengan negara. Namun hal ini menggambarkan sisi lain dinamika pengorganisasian warga di tingkat lokal, sampai pada suatu titik dimana konstruk baru akan membuktikan hasil-hasil yang dapat diterima sebagai alternatif jalan lain menuju demokrasi yang lebih bermakna, bahwa relasi baru yang menghubungkan warga dengan negara akan mengatasi ketimpangan kelembagaan partisipasi warga selama ini menjadi lebih kuat.¹⁹

Perubahan pola pengelompokan organisasi masyarakat warga inilah yang mengawali transformasi kelompok warga non partisan sebagaimana dikatakan Putnam, yaitu dari stratifikasi politik sekedar *voter* dalam siklus pemilu lima tahunan ataupun publik peminat politik menjadi berusaha menjadi kelompok berpengaruh sebagai bagian dari upaya melakukan perubahan institusional.

Dari 5 daerah kajian memperlihatkan kepada kita dua hal, yaitu *pertama* dalam pembagian stratifikasi politik terdapat kaum berpengaruh yang berperan sebagai aktor alternatif yang hadir melalui aliansi dan pengorganisasian kelompok masyarakat warga (maupun kelompok termarginalkan). *Kedua*, mereka menjadi kelompok baru yang diperhitungkan kehadirannya serta memberi pengaruh kepada pembuat keputusan (*proximate decision makers*) dalam mengambil keputusan publik.

Di Mojokerto misalnya, melalui proses relasi dinamis²⁰ antara SKPD dengan kelompok UKM telah mentransformasi sedemikian rupa peran dan posisi kelompok UKM dari sekedar pedagang yang menjadi obyek dari kebijakan SKPD, menjadi kelompok yang mampu melakukan negosiasi dan rekomendasi kepada SKPD tersebut. Di sisi lain, forum-forum yang mempertemukan masyarakat warga dengan pemerintah daerah dan pihak lainnya, seperti penyelenggaraan Rembug Warga, telah menginspirasi kelompok buruh di Kota Mojokerto, yang selama ini melakukan advokasi di luar arena negara, untuk mengupayakan forum serupa sehingga mampu mengusulkan kebijakan daerah yang lebih mendukung pada kepentingan pekerja.

Transformasi kelompok masyarakat warga ke dalam arena tata pemerintahan daerah juga telah mendorong pemerintahan daerah, melalui Bappeda dan DPRD untuk membuka ruang-ruang dan memberi pengakuan kepada partisipasi warga, seperti yang terjadi di 5 daerah kajian, ke

¹⁸ Seperti keterlibatan warga dalam proses penganggaran daerah yang menuntut kapasitas dan ketrampilan teknis dalam hal politik anggaran maupun akuntansi daerah, ataupun dalam proses legislasi, dimana kemampuan menyusun sebuah naskah akademik ataupun draft peraturan daerah menjadi kapasitas yang mesti dimiliki oleh warga yang terlibat dalam proses tersebut. Gambaran tersebut memperlihatkan bahwa keterlibatan warga dalam tata pemerintahan daerah perlu dibekali dengan kompetensi teknokratis.

¹⁹ Wawancara dengan beberapa aktor kunci CSO group di Madiun, Mojokerto, Gowa.

²⁰ Relasi dinamis digambarkan dengan turun naiknya pola hubungan antara pihak Disperindagkop dan UKM Mojokerto dengan beberapa kelompok usaha kecil (seperti Asosiasi Pengrajin Alas Kaki) karena hubungan personal dengan pejabat tertentu, ataupun karena terjadinya pergantian pejabat di SKPD tersebut.

dalam proses-proses perencanaan dan penganggaran daerah. Tak jarang hasil-hasil partisipasi warga tersebut, seperti ditunjukkan dalam kasus survei CRC maupun penelusuran anggaran, mampu mendorong perubahan dan mempengaruhi kebijakan pelayanan daerah.

Ini memperlihatkan suatu kecenderungan baru bahwa pola pengorganisasian antar organisasi masyarakat warga dan melibatkan diri dari dalam arena tata pemerintahan daerah dengan agenda kewargaan, telah memungkinkan terjadinya proses agregasi dan perubahan sosial di daerah. Catatan ini memberikan harapan baru bagi terbangunnya ruang-ruang deliberasi yang melibatkan warga.

5.2. TRANSFORMASI AKTIVIS DAN ALIANSI: DARI PROFESIONAL PASIF MENUJU KESADARAN WARGA AKTIF

Pendampingan yang telah dilakukan LGSP-USAID terhadap organisasi masyarakat warga (OMS) telah menghasilkan pengetahuan, sikap dan ketrampilan baru tentang prosedur dalam tata pemerintahan lokal serta peluang bagi partisipasi warga untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pendampingan tersebut telah menumbuhkan kesadaran tentang perlunya kelompok aliansi organisasi masyarakat warga. Pola ini ditemui di kelima daerah kajian. Proses pelebagaan aliansi OMS Madiun misalnya, dilaksanakan melalui usaha-usaha membangun kohesivitas antar aktivis OMS, melalui *fund-raising* internal, safari aliansi untuk mengetahui kekuatan dan keterbatasan masing-masing OMS, hingga membentuk simpul sekretariat bersama. Pokok terpenting dalam mendorong aliansi OMS ini adalah pembagian peran dalam struktur aliansi, penyusunan perencanaan dan penganggaran bersama, hingga strategi advokasi untuk mendorong partisipasi warga dalam kebijakan publik. Dari proses pelebagaan inilah kemudian aliansi OMS Madiun berhasil melakukan advokasi proses penyusunan RPJMD Kota Madiun. Keterlibatan aliansi OMS ini sekaligus menepis anggapan sebelumnya di kalangan pemerintahan kota, bahwa masyarakat tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan tentang prosedur pemerintahan.

Perubahan sebagaimana digambarkan di atas, tidak hanya terjadi pada tingkat kelembagaan, namun terjadi pula proses transformasi pada aktor-aktor secara individu, dari warga yang pasif menjadi warga yang aktif. Diantaranya dapat kita lihat, transformasi seorang Sasongko, aktivis OMS Madiun. Pada awalnya, karena latar belakang kultural dan pendidikannya, Sasongko lebih memilih aktivitas kesenian maupun berorganisasi di tingkat mahasiswa. Aktivitas dilanjutkan semasa reformasi dengan bergabung dengan gerakan mahasiswa lain. Setelah lulus kuliah, Sasongko terjun dalam dunia bisnis dan pada tahun 2003 menjadi anggota KPU. Kehadiran program pendampingan LGSP-USAID telah menyadarkan Sasongko untuk meningkatkan kapasitasnya dalam aspek tata pemerintahan daerah, etika sebagai kelompok OMS, kemampuan melakukan analisis dan membuat aturan.

Proses transformasi individual, dari warga pasif menjadi warga yang aktif juga dialami oleh banyak *champion* –sekedarnya menyebut beberapa contoh- seperti Kadaryono dan Assistriadi Widjiseno dari Aliansi CSO-Madiun, Didid Endro yang bersama aktivis OMS di Jepara mendirikan Jaringan Advokasi Anggaran (JARAN), Muhammad Hatta yang mendirikan Jaringan Kerja Pemerhati Pelayanan Publik (Jaker P3G) Gowa, maupun Ibu Hamidah di Mojokerto, telah membawa transformasi kelembagaan kelompok masyarakat warga dari yang bersifat *vis a vis*, kritis dan oportunistik terhadap negara, menjadi lebih inklusif dan kolaboratif, dengan didukung kapasitas teknokratis yang mampu memahami persoalan, menganalisis dan memberikan

masuk konstruktif kepada pemerinatah daerah. Transformasi ini pada gilirannya menjadikan pemerintah maupun DPRD membutuhkan peran OMS yang lebih aktif dan lebih dihargai.

Tanpa adanya kelompok-kelompok OMS yang terorganisir, dapat dipastikan prakarsa partisipasi warga tidak akan termanifestasikan. Ibarat menanam pohon pada awalnya, tumbuh di atas lahan yang subur dengan pemupukan yang baik, lalu pohon tumbuh dengan kokoh dan solid, maka kegiatan yang dilaksanakan sesudahnya adalah buah dari pohon tersebut. Inilah yang dimaksud dengan investasi sosial. Jadi pembelajaran penting yang dapat dipetik dari proses investasi ini adalah bahwa keterlibatan warga dalam proses pemerintahan – merupakan aksi otentik yang benar-benar dilakukan oleh kelompok warga dan kalangan OMS di daerah tersebut.

5.3. RUANG-RUANG BARU KEKUASAAN (*SPACES OF POWER*)

Selain terjadinya pola perubahan konsolidasi aktivis OMS berpengaruh, transformasi individu dan kelembagaan, serta penguatan tradisi musyawarah, pembelajaran berikutnya adalah bahwa partisipasi warga telah menyumbangkan perubahan relasi kekuasaan dan hubungan kewargaan dengan terbukanya ruang-ruang kekuasaan (*spaces of power*) yang baru. Keadaan ini memungkinkan kelompok warga yang selama ini terpinggirkan, memiliki ruang untuk memperbaiki representasi non-partai, dengan berbasis pada isu-isu kunci dan partisipasi kewargaan. Di manakah ruang-ruang partisipasi itu terjadi? Dan bagaimanakah kita bisa membedakannya dengan partisipasi *tokenisme*?

Ruang-ruang itu terjadi melalui konsolidasi kelompok warga, munculnya kelompok berpengaruh, dan berbagai prakarsa partisipasi warga, sebagaimana ditunjukkan dalam bab-bab terdahulu, melalui Rembug Warga, survey CRC, maupun *Budget Tracking*. Hal ini terbentuk dari pendampingan LGSP-USAID sejak tahun 2006 melalui pemetaan bersama kelompok-kelompok OMS dan pengembangan kapasitas warga dalam tata pemerintahan daerah. Bersama kelompok OMS daerah, kerangka kerja ini telah mendorong partisipasi warga dimulai dari membangun kekuasaan kolektif hingga terciptanya ruang-ruang kekuasaan baru. LGSP telah mendorong tumbuhnya kapasitas kelompok OMS yang semakin kuat dan fokus, dengan kemampuan lobi, mengorganisasi kelompok warga (*citizen group*), mendorong munculnya aktor-aktor baru dan kemampuan merefleksikan aksi-aksi yang dilakukan.

Ruang-ruang kekuasaan baru telah mendorong ‘penguasa sebagai pihak kuat’ mau menyerahkan sebagian kekuasaannya dan percaya bahwa orang biasa memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Maka disnilah kita menempatkan prakarsa, semacam Rembug Warga, survei CRC maupun *Budget Tracking*, sebagai ruang-ruang baru kekuasaan yang didistribusi dalam konteks kewargaan itu. Cornwall dan Gaventa (2000) melihat lebih dekat bentuk-bentuk ruang dalam mana partisipasi itu terjadi dan berpendapat bahwa warga harus paham dalam konteks bagaimana ruang-ruang itu diciptakan. Lebih jauh Cornwall dan Gaventa menyarankan agar membedakan partisipasi atas dasar sejumlah faktor, antara ‘ruang undangan’ (*invited space*) yang dibentuk dari atas, baik oleh intervensi donor atau pemerintah, dengan ruang yang dipilih melalui aksi bersama dari bawah (*popular space*).

Maka amat jelas, prakarsa partisipasi warga tersebut menunjukkan arah penciptaan ruang-ruang *popular* itu, dimana warga bicara berdasarkan tematisasi isu-isu yang bersumber pada pengetahuan dan kapasitas mereka. Perhatian dan bentuk *responsiveness* pemerintah menjadi ruang untuk mendengarkan. Proses tersebut, membuktikan tidak ada kekuasaan yang memiliki

kesempurnaan, sehingga selalu memerlukan interaksi sehari-hari dengan para pemberi mandat untuk mendengarkan suara mereka, dan menjadikan pendapat-pendapat mereka sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, atau bahkan keputusan itu dibuat bersama. Di sinilah ruang-ruang yang kita sebut sebagai *space of power* itu terjadi.

Bagi kelompok OMS, penciptaan ruang-ruang *popular* juga sekaligus merupakan proses pemberdayaan – dimana interaksi dengan para pengambil kebijakan – merubah ketimpangan informasi dan kelembagaan yang dihadapi oleh warga. Hal itu menyumbang untuk mengatasi masalah selama ini bahwa informasi-informasi penting dan strategis hanya bisa diakses oleh institusi formal, namun sekarang telah mulai terbuka bagi kelompok OMS. Demikian pula, prinsip-prinsip bahwa partisipasi warga merupakan hak, semakin kuat dimengerti oleh warga dan juga pihak pemerintah.

Apapun bentuknya, bagaimanapun tidak ada ruang partisipasi baru yang netral, melainkan selalu terkait dengan hubungan-hubungan kekuasaan yang masuk atau yang ada disekitar kita. Sebagaimana dikemukakan oleh Peter Clark et al.²¹,

“Masih sedikit pengetahuan bagaimana hak dan kewenangan dipahami oleh kelompok-kelompok miskin, bagaimana mereka melaksanakannya pada berbagai kondisi dan konteks yang berbeda-beda dan apa hasilnya. Demikian pula, dibutuhkan pemahaman baru, tentang apa yang dimaksud dengan pelibatan (inclusion), partisipasi dan akuntabilitas dalam pendekatan yang berbasis hak dan kewargaan itu.”

Rembug Warga di Jepara, Mojokero dan Gowa; Survei CRC di Madiun dan Gowa; serta *Budget Tracking* di Kebumen dan Gowa, merupakan manifestasi dari ruang-ruang *popular* dimana kekuasaan didistribusikan dalam konteks baru kewargaan. Prakarsa tersebut dapat dikatakan adalah manivestasi dari partisipasi warga, dimana warga *mereklaim* hak-hak mereka namun sekaligus membangun pengetahuan dan pemahaman serta ketrampilan partisipasi secara empiris dalam ruang-ruang *popular*. Pasca berbagai prakarsa tersebut, hari ini CRC telah direplikasi untuk sektor pada dinas-dinas lain, Rembug Warga telah direplikasi untuk musrenbang, *Budget Tracking* dan hasil-hasil Rembug Warga serta CRC telah menghasilkan sejumlah perubahan kebijakan anggaran, implementasi proyek, perbaikan data dan adanya beberapa Ranperda. Sebuah hasil dari partisipasi warga yang seutuhnya dirasakan buahnya.

²¹ Peter Clark, Barbara Pozzoni, John Gaventa dan Rose Nieras, 2001, *ibid*.

BAB VI

KESIMPULAN, REKOMENDASI DAN PENUTUP

6.1. MASA DEPAN PARTISIPASI WARGA DI INDONESIA

Bukti-bukti empirik dari prakarsa dari lima daerah kajian yang berhasil dihimpun dalam dokumentasi ini menunjukkan adanya kemajuan yang membedakan arah praxeik pemerintahan 10 tahun yang lalu sejak desentralisasi dilaksanakan. Kalau pada awalnya, desentralisasi justru menciptakan euphoria dan pesimisme berlebihan, seperti pernyataan “reformasi setengah hati”, “desentralisasi adalah kepala dilepas ekor dipegang”, hingga prediksi bahwa desentralisasi akan memperluas korupsi dari pusat hingga ke daerah-daerah serta akan menumbuhkan kelompok “*uncivil*”. Prakarsa-prakarsa partisipasi warga tersebut justru seolah membalikkan kenyataan, bahwa praxeik desentralisasi telah mendekatkan masyarakat warga dengan proses-proses pemerintahan sehari-hari. Bahkan kemudian, berhasil memunculkan para pemimpin lokal, Bupati dan Wali Kota, yang memiliki keberanian melakukan inovasi dan terobosan baru dengan mengikis hegemoni dan dominasi kekuasaan yang tertutup dan membukanya bagi keterlibatan warga.

Prakarsa di lima daerah kajian, dengan pendampingan dari LGSP-USAID, telah turut menyumbangkan pergeseran bentuk partisipasi dalam 20 tahun terakhir, dan memunculkan bentuk partisipasi kewargaan yang baru dan lebih aktif (*active citizen*). Tidak terlalu dini berharap Indonesia akan menjadi jendela bagi keterlibatan warga dalam penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) seperti yang dikembangkan di Porto Alegre-Brazil, Panchayat *System*-India, atau pun Baranggai *planning* di Filipina yang telah lebih awal dikembangkan hingga 10-15 tahun dari usia desentralisasi di Indonesia. Kehendak untuk membangun pemerintahan partisipatif yang mensejahterakan, tidak harus selalu berjalan linear. Bahkan Amerika Serikat sebagai kampiun demokrasi pun, dengan sejarah 200 tahun berdemokrasi, prakarsa munculnya pendekatan baru dalam tata pemerintahan dengan model-model deliberasi baru muncul pada akhir tahun 1990-an. Saat dimana gagasan reformasi juga sedang berkembang di Indonesia. Seiring dengan itu perbincangan mengenai tata kelola pemerintahan yang partisipatif dan pentingnya pemerintah memperhatikan kualitas pelayanan publik yang berpihak pada kaum miskin menjadi gerakan baru yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat warga. Dokumentasi praxeik yang baik ini diharapkan mampu memberi dorongan atau bahkan desakan kuat untuk mengikis mentalitas pemujaan kekuasaan dan politik pemerintahan ke depan, dengan memungkinkan partisipasi warga secara lebih luas dan bisa menghasilkan kebijakan pro-publik.

Berdasarkan penelitian Indonesia Country Report disebutkan bahwa Indonesia adalah negara dimana begitu banyak terdapat kelompok organisasi masyarakat warga yang telah memainkan peranan demikian luas dalam mendorong advokasi anggaran yang berpihak pada orang miskin. Sebagaimana disebutkan sebagai berikut²²:

²² Lihat Debbie Budlender and Hana A.Satrio, *Budget Advocacy in Indonesia, Indonesia Country Report*, IBP-Ford Foundation, October 2008.

“... widespread, diverse and creative. It is eager to learn from other countries’ experience but generally does so with discernment and with appropriate adjustment for the Indonesian situation. There is also a lot that civil society organisations in other countries can learn from Indonesia....”

Pada akhirnya, gambaran di lima daerah kajian, dan sejalan dengan inovasi yang terus berkembang yang dilakukan oleh Kepala Daerah maupun jaringan organisasi masyarakat warga, semakin kuatnya dorongan agregasi gerakan sosial dan kewargaan di Indonesia. Karenanya rekomendasi bagi masa depan partisipasi warga di Indonesia tidak lagi dimulai dari titik nol atau pun ruang hampa. Mengutip pernyataan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Hillary R. Clinton, dalam kunjungannya ke Indonesia beberapa waktu lalu²³, di hadapan puluhan aktivis masyarakat warga di Indonesia mengatakan bahwa Indonesia adalah negara demokratis yang menjadi contoh bagi dunia dengan masyarakat warga (*civil society*) yang kuat dan diharapkan menjadi mitra strategis dalam membangun perubahan dunia yang lebih adil dan demokratis. Pernyataan tersebut, tidak hanya sekedar diplomasi semu, namun merupakan pengakuan tentang telah bangkitnya kesadaran baru akan kekuatan dan kelebihan yang telah disumbangkan Indonesia bagi masa depan demokrasi di dunia. Sebuah pandangan positif tentang pergerakan masyarakat warga di Indonesia.

6.2. REKOMENDASI

Berdasar pada apa yang telah dicapai, sebagaimana tergambar dari 5 daerah kajian, beberapa pekerjaan rumah pembangunan partisipasi warga di Indonesia masih perlu diselesaikan. Bagaimana pun, maka masa depan partisipasi warga di Indonesia akan sangat bergantung pada bagaimana institusi-institusi strategis tidak menjadi mundur dan kontraproduktif, namun makin maju dengan catatan rekomendasi sebagai berikut :

Lembaga Pemerintahan. Prakarsa partisipasi warga yang tergambar di lima daerah kajian memperlihatkan bahwa dewasa ini telah terjadi pergeseran dari paradigma pemerintah kepada tata pemerintahan baru (*from government to governance*). Untuk itu pemerintah saat ini perlu memiliki respon positif atas dampak yang memperkuat tata pemerintahan baru, dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, mengembangkan kemitraan, memberi ruang bagi mekanisme partisipasi warga, yang pada gilirannya mendorong demokrasi yang lebih bermakna. Tantangan bagi Pemerintah Pusat adalah memeriksa kembali konsep atau perspektif tentang praktek demokrasi dan partisipasi warga, untuk kemudian mengaturnya dalam regulasi negara, sehingga tidak menimbulkan kegamangan mandat dan praktek secara konsisten.

Lembaga Legislatif. Pasca Reformasi, lembaga legislatif memainkan peran pentingnya sebagai lembaga pengawas dan bersama pemerintah membuat kebijakan serta merancang penganggaran negara/daerah. Atas peran ini, rekomendasi utama yang diberikan adalah perlunya lembaga legislatif memperbaiki kinerjanya dan memainkan peran strategis sesuai dengan fungsi utamanya, khususnya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Harapannya lembaga legislatif mampu memproduksi aturan-aturan yang memungkinkan negara menunaikan kewajibannya untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memperkenalkan dan memelopori (*to promote*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak pembangunan yang dimiliki warga negara. Selain itu bagaimana pengawasannya dalam implementasi pembangunan dan realisasi anggaran.

²³ Kunjungan dilakukan pada 19 Februari 2009. Salah satu agenda kunjungan adalah melakukan jamuan makan malam bersama aktivis masyarakat warga di Jakarta.

Masyarakat Warga (Civil Society). Kajian atas prakarsa partisipasi warga di lima daerah memperlihatkan perubahan *mode of action* dari gerakan masyarakat warga di Indonesia. Perubahan ini, selain memberi angin segar bagi berjalannya demokrasi substantif di Indonesia, tetapi juga memberikan harapan baru bagi masa depan tata pemerintahan di Indonesia. Untuk itu, rekomendasi yang dapat diberikan adalah perlunya terus berkreasi menciptakan arena-arena baru bagi partisipasi warga, serta terus memperbaharui strategi advokasi, tema kerja, maupun dalam memposisikan diri dalam proses tata pemerintahan. Selain itu, model pengorganisasian demokrasi substansial dan berbasis kewargaan sebagai *the next form of democracy*²⁴ memerlukan penguasaan metodologi dan kompetensi teknis untuk mendukung upaya pertautan tadi.

Lembaga Donor. Keberadaan lembaga Donor tidak dapat dilepaskan dari kehadiran ribuan kelompok OMS dewasa ini. Semakin berkembangnya isu, maupun karakteristik organisasi masyarakat warga yang beragam, telah menjadi persoalan terkait dengan keberlanjutan dan akuntabilitas OMS tersebut. Ke depan diperlukan reposisi bersama antara lembaga Donor dengan OMS, agar masing-masing dapat menjaga perannya masing-masing dalam tata pemerintahan daerah.

Lembaga bisnis atau corporate. Isu utama yang berkembang dewasa ini adalah adanya kewajiban perusahaan untuk memberikan bantuan kepada masyarakat di sekitarnya, melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dalam konteks partisipasi warga, tidak menutup kemungkinan warga dapat mengakses dana CSR, sehingga kehadiran perusahaan swasta mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat di sekitarnya. Selain itu, berdasarkan diskusi yang sedang hangat akhir-akhir ini menyangkut peran lembaga bisnis adalah pada isu *creative capitalism*.²⁵ Rekomendasi yang dapat diberikan disini adalah perlunya mekanisme yang jelas yang dapat memasukkan CSR ke dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah.

6.3. PENUTUP

Sebagai penutup, studi ini merekomendasikan untuk menindaklanjuti studi dan kaitannya dengan masa depan partisipasi warga serta peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Selain itu, pentingnya juga mengkaitkan kajian tersebut dengan beberapa hal, yaitu kovenan-kovenan yang dikeluarkan oleh PBB tentang jaminan akan hak-hak ekososbud serta hak-hak warga lainnya; laporan tentang Human Development Index (HDI); komitmen terhadap Millenium Development Goals (MDG's); upaya penanganan pemanasan global (*global warming*); serta Indikator Pembangunan Manusia Indonesia (IPM) sebagai alat ukur bagi kemajuan Indonesia. LGSP perlu turut memikirkan bagaimana mendorong upaya pengawasan yang komprehensif terhadap enam hal di atas, yang dapat dilaporkan secara reguler tingkat kemajuan dan atau kemunduran seperti apakah perkembangan partisipasi warga dan peningkatan kualitas pelayanan publik dan demokratisasi secara umum. Dengan demikian semua pihak akan dapat mengawal masa depan partisipasi warga di Indonesia secara nasional maupun lokal.

²⁴ Journal of public deliberation, diunduh pada www.deliberativedemocracy.net.

²⁵ Lihat Majalah SWA-Sembada, No 24 13-23 November 2008, yang mengupas cukup detail tentang *Creative Capitalism*. Gagasan ini pertama kali dipopulerkan oleh Bill Gates dalam World Economic Forum di Davos, Swiss, awal 2008. Creative Capitalism merupakan bentuk baru kapitalisme yang mengawinkan antara kebutuhan menghasilkan laba dan keinginan menyelesaikan masalah mereka yang secara ekonomi tertinggal yang disebut *bottom of the pyramid*-istilah yang pertama kali dilontarkan oleh Franklin D.Roosevelt dalam pidatonya "The Forgotten Man" pada 7 April 1932 yang kemudian dipopulerkan C.K.Prahalad dalam bukunya, *Fortune at the bottom of Pyramid*.

Setelah Orde Baru tumbang pada tahun 1998, Indonesia menghadapi serangkaian tantangan untuk mewujudkan demokrasi yang partisipatif sekaligus meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan. Praktek partisipasi warga menjadi penting dalam rangka mewujudkan demokrasi yang bermakna secara substansial (*substantial democracy*). Partisipasi warga diperlukan untuk melengkapi kelemahan demokrasi prosedural yang hanya menempatkan hak politik warga dalam pemilihan umum lima tahunan.

Buku ini berangkat dari studi yang berupaya mendokumentasikan prakarsa partisipasi warga di lima daerah dampingan LGSP. Kelima daerah tersebut adalah Kabupaten Gowa di Sulawesi Selatan, Kabupaten Kebumen dan Jepara di Jawa Tengah, serta Kota Madiun dan Mojokerto di Jawa Timur. Kelima daerah dipilih mengingat kuatnya prakarsa partisipasi warga di daerah tersebut, meliputi penyelenggaraan rembug warga, survei kartu penilaian warga hingga penelusuran anggaran. Dampak dari prakarsa tersebut adalah partisipasi warga dalam pemerintahan lokal, khususnya yang berkait dengan poses perencanaan dan penganggaran serta pelayanan publik. Studi dokumentasi ini bermaksud merekam jejak-jejak dari praktek yang baik keterlibatan warga dalam tata pemerintahan daerah, yang dapat dijadikan simpul-simpul kesaksian dari sekian banyak lokasi di Indonesia.

