

Luthfi Ashari

34216

DINAMIKA PEMERINTAHAN KABUPATEN

Forum, Perencanaan Anggaran dan Transparansi | Studi Kasus di Kabupaten Bangkalan dan Poso

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



BANK DUNIA | THE WORLD BANK

**STUDI DINAMIKA ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
DI TINGKAT KABUPATEN**

Studi Kasus di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Poso

**Luthfi Ashari
Mei 2004**

Laporan ini dibuat untuk Bank Dunia, Jakarta. Isi laporan sepenuhnya adalah pandangan penulis dan tidak mencerminkan pandangan Bank Dunia. Kritik dan saran dapat dikirimkan ke: lashari@wboj.or.id

Daftar Isi

Daftar Isi	2
Ucapan Terimakasih.....	4
Daftar Singkatan	5
Daftar Tabel/ Matriks.....	6
Daftar Boks	7
Daftar Lampiran	8
Ringkasan	9
1. Tentang Studi Dinamika Administrasi Pembangunan di Tingkat Kabupaten.....	11
1.1. Maksud dan Tujuan Studi	11
1.2. Metodologi Studi	11
2. Hasil Penelitian	13
2.1. Studi Kasus di Kabupaten Bangkalan	13
2.1.1. Forum-forum Multi Stakeholder di Tingkat Kabupaten	13
A. Forum Koordinasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan (FKSPP) Pemerintah Kabupaten Bangkalan.....	13
B. Forum Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP)/ Forum PDPP	15
C. Forum Komunikasi Stakeholder (FOKUS).....	17
D. Forum Pengaman Jaring Sosial (FORPES).....	20
E. Forum Pendidikan Madura (FPM).....	22
F. Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Bangkalan	23
G. Forum Tera' Bulan.....	25
H. Forum-Forum Lain	27
2.1.2. Dinamika Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) di Kabupaten Bangkalan	32
2.1.3. Keterbukaan dan Kepenerimaan (<i>receptivity</i>) Pemerintah Kabupaten Bangkalan Terhadap Input dari Masyarakat	37
2.2. Studi Kasus di Kabupaten Poso	39
2.2.1. Forum-forum Stakeholder di Tingkat Kabupaten	39
A. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Pemerintah Kabupaten Poso	39
B. Forum Koordinasi LSM Lokal dan Internasional	43
C. Rakorbang CERD (<i>Community Empowerment and Regional Development</i>)	45
D. Forum Komunikasi Taman Nasional Lore (FKTNL)	46
E. Kelompok Kerja Deklarasi Malino (Pokja Deklama)	48
F. Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Poso	51
G. Kelompok Kerja Resolusi Konflik Poso (Pokja RKP)	54
H. Forum Kerjasama Perempuan Poso (Foker PP)	56
I. Forum Komunikasi Antar Umat Beragama (FKAUB)	57
J. Forum Kerja Aliansi rekonsiliasi (FOKAL Rekonsiliasi)	59
K. Sekretariat Bersama Pokja	60
2.2.2. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) .	66
2.2.3. Transparansi dan Keterbukaan (<i>Receptivity</i>) Pemerintah Kabupaten Poso terhadap Input dari Masyarakat	69
3. Analisis	70
3.1. Forum Stakeholder di Tingkat Kabupaten	70
3.1.1. Representasi FMS.....	70
3.1.2. Link FMS dengan Lembaga-lembaga Lain	73
3.1.3. Status Hukum dan Peraturan Perundangan FMS	75

3.1.4. Transparansi dan Keterbukaan FMS Terhadap Masukan dari Publik	76
3.1.5. Lokasi dan Aksesibilitas FMS.....	79
3.1.6. Mandat FMS dan Kemampuan dalam Pengambilan Keputusan.....	79
3.1.7. Pendanaan FMS.....	82
3.1.8. Duplikasi dengan lembaga yang ada	83
3.2. Dinamika Proses Penyusunan Anggaran Pemerintah Kabupaten	84
3.3. Transparansi dan Keterbukaan Pemerintah Kabupaten terhadap Masukan dari Publik	87
4. Kesimpulan dan Rekomendasi	91
4.1. Kesimpulan	91
4.2. Rekomendasi	95
Daftar Pustaka.....	97
Lampiran	99

Ucapan Terimakasih

Pertama-tama peneliti mengucapkan terimakasih kepada Sri Kuntari sebagai Team Task Leader SERP dari Bank Dunia Jakarta atas kepercayaannya untuk melakukan studi administrasi pembangunan di tingkat Kabupaten.

Terimakasih juga disampaikan kepada informan kunci yang sangat membantu dalam proses *snowballing*: Budi/Memed di Poso dan Basith/Ridwan di Bangkalan atas kesediaannya untuk selalu berdiskusi, memetakan forum stakeholder dan konstelasi politik; Supriyanto dan Ken Kukuh di Bappeda Bangkalan atas provisi dokumen-dokumennya; bajingan Syaifuddin atas aksesnya ke pemain kunci di panggung politik Bangkalan; Pak Syamsuri atas aksesnya ke pejabat kunci di Poso.

Terimakasih kepada Victor, Imke, Revi atas masukannya pada saat proses persiapan proposal studi. Paddy, Rachael, Joe Sharpe, Steve Burgess, Imron, Endro, Iwan dan teman-teman dari sekretariat SERP sangat membantu proses penyempurnaan laporan dengan masukan dan kritiknya. Terimakasih untuk mereka. Terimakasih dan permohonan ma'af juga peneliti sampaikan kepada mereka yang banyak membantu namun tidak tersebut disini.

Secara khusus peneliti berterima kasih kepada Atis dan Ruslan atas devosi waktunya selama perjumpaan di Jakarta. Terakhir, terimakasih kepada Scott Guggenheim atas komentar dan dukungannya kepada studi ini.

Mei 2004,
Luthfi Ashari

Daftar Singkatan

AD/ART	: Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga
AKU	: Arah Kebijakan Umum
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bappeda	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BEDUP	: Bekal Hidup
BPD	: Badan Perwakilan Desa
CERD	: Community Empowerment and Regional Development
CPNS	: Calon Pegawai Negeri Sipil
DAU/ DAK	: Dana Alokasi Umum/ Dana Alokasi Khusus
Deklama	: Deklarasi Malino
DP	: Dewan Pendidikan
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	: Focussed Group Discussion
FKAUB	: Forum Komunikasi Antar Umat Beragama
FKTNL	: Forum Komunikasi Taman Nasional Lore
FKSPP	: Forum Koordinasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan
FMS	: Forum Multi Stakeholder
FOKAL	: Forum Komunikasi dan Aliansi
FOKER PP	: Forum Kerjasama Perempuan Poso
FOKUS	: Forum Komunikasi Stakeholder
FORPES	: Forum Pengaman Jaring Sosial
FPM	: Forum Pendidikan Madura
GS	: Government Stakeholder
Golkar	: Golongan Karya
JADUP	: Jaminan Hidup
Kesbang Linmas	: Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MM	: Madura Mandiri
Musbangdes	: Musyawarah Pembangunan Desa
NGS	: Non Government Stakeholder
NU	: Nahdlatul Ulama
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
P dan P	: Pendidikan dan Pengajaran
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RKP	: Resolusi Konflik Poso
OCHA	: Office Coordinator for Humanitarian Affairs
OKP	: Organisasi Kepemudaan dan Partai
ORNOP	: Organisasi Non Partai
Pimpro	: Pimpinan Proyek
Pokja	: Kelompok Kerja
PDPP	: Forum Program Dasar Pembangunan Perkotaan
PPK	: Program Pengembangan Kecamatan
Rakorbang	: Rapat Koordinasi Pembangunan
SE	: Surat Edaran
Sekber	: Sekretariat Bersama
SERP	: Social Economic Recovery Project
SK	: Surat Keputusan
UDKP	: Unit Daerah Kerja Pembangunan

Daftar Tabel/ Matriks

Tabel 1: Rekapitulasi Forum Multi Stakholder di Tingkat Kabupaten, Kabupaten Bangkalan.....	29
Tabel 2: Rekapitulasi Forum Multi Stakholder di Tingkat Kabupaten, Kabupaten Bangkalan.....	63

Daftar Boks

Boks 1: Mekanisme Pengambilan Keputusan FKSP	15
Boks 2: Gugatan LSM Terhadap Usulan Pembangunan FKSP Pemkab Bangkalan	34
Boks 3: Isu-Isu Yang Dipermasalahan Oleh DPRD Bangkalan dalam Rapat Paripurna	36
Boks 4: Contoh Kasus Yang Melatarbelakangi Perlunya Koordinasi Antar LSM di Poso	43
Boks 5: Mekanisme Pengambilan Keputusan Rakorbang CERD	46
Boks 6: Gugatan LSM Terhadap Rancangan Anggaran DPRD Poso	67

Daftar Lampiran

- Lampiran 1: Skema Siklus Pembahasan APBD Propinsi, Kota dan Kabupaten
- Lampiran 2: Skema Pelaksanaan Dialog Antar Pelaku Pembangunan
- Lampiran 3: Bagan Sinergi Antar Pelaku Pembangunan
- Lampiran 4: Dokumen Studi Kebijakan Perda Kab. Poso No. 1 Tahun 2002 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kab. Poso dan RAPBD Tahun Anggaran 2002 -*Sebuah Catatan Kritis, Lembaga Pusat Studi Kebijakan dan Pemberdayaan Rakyat.* (2002)
- Lampiran 5: Daftar Informan Studi

Ringkasan

Forum multi stakholder adalah fenomena yang menarik untuk diamati karena potensinya yang sangat besar dalam mendorong pembangunan partisipatif. Forum multi stakeholder (FMS) memiliki peran strategis untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan stakeholder yang sangat beragam di tingkat Kabupaten.

Studi dinamika administrasi di tingkat kabupaten dilakukan dengan mengeksplorasi dua indikator utama, yaitu keberadaan forum-forum stakeholder dan dinamika proses penyusunan anggaran. Forum multi stakeholder menarik untuk diamati karena peran strategisnya dalam mengintegrasikan kepentingan stakeholder yang sangat beragam. Sedangkan proses penyusunan anggaran penting untuk diamati karena esensi keterbukaan dan partisipasi dapat dilihat dari faktor ini.

Studi yang dilakukan pada dua wilayah Kabupaten, Bangkalan dan Poso, menguak fenomena forum stakeholder berdasarkan pengamatan terhadap aspek mendasar forum mulai dari representasi sampai duplikasi. Sedangkan proses penyusunan anggaran diamati dinamikanya dengan memperhatikan hubungan dialektis antara eksekutif dan legislatif serta keterlibatan publik. Inklusifitas adalah indikator penting representasi FMS, namun proses perekrutan yang *fair* merupakan jaminan eksistensi dan efektifitas forum. Kualitas partisipasi anggota menunjang ada-tidaknya transparansi. Rendahnya partisipasi menyebabkan munculnya elitisme di dalam forum sehingga kekuasaan hanya memusat pada segelintir orang. Tingkat reorganisasi kepengurusan pada FMS biasanya rendah karena hanya dilaksanakan pada tahun pertama saja.

Bappeda dan DPRD adalah dua lembaga yang paling intens melakukan koordinasi dengan FMS. Koordinasi dengan Bappeda dilakukan sesuai dengan kapasitas Bappeda sebagai koordinator pembangunan di tingkat Kabupaten. Koordinasi biasanya terkait dengan soal pendanaan forum. DPRD memiliki arti strategis bagi FMS untuk mendesak kebijakan sesuai mandatnya. Di wilayah yang mengalami konflik secara langsung seperti Kabupaten Poso, koordinasi kegiatan FMS lebih banyak dilakukan oleh Dinas Kesbang Linmas (Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat).

Berdasarkan status hukumnya, terdapat tiga tipologi FMS, yaitu *pertama*, forum yang dibentuk berdasarkan ketentuan dari pusat atau untuk kepentingan daerah, *kedua*, forum yang dibentuk berdasarkan Akte Notaris, dan forum yang tidak berbadan hukum. Kehadiran forum jenis pertama di Kabupaten disahkan dengan SK Bupati sehingga mendapatkan alokasi dana di dalam APBD. Jenis forum kedua bentuknya menyerupai LSM atau organisasi jaringan yang memiliki orientasi proyek lebih besar karena pendanaannya secara mandiri atau mengandalkan lembaga donor. Fungsi koordinasi sangat menonjol pada forum jenis ketiga. Independensi forum dipengaruhi oleh kualitas hubungan antara forum dengan pihak birokrasi dan *goodwill* birokrasi. Sekretariat yang mandiri menunjang independensi forum. Untuk menunjang efektifitas dan memperbesar akses stakeholder maka biasanya sekretariat forum ditempatkan di pusat kota kabupaten.

Koordinasi, mediasi dan advokasi adalah tiga fungsi utama yang biasa dijumpai pada forum multi stakholder. Koordinasi adalah fungsi mendasar forum multi stakholder dengan mewadahi kepentingan elemen stakholder untuk menghindari tumpang tindih dan duplikasi kegiatan. Fungsi mediasi dilakukan oleh forum untuk menjembatani kepentingan stakeholder dengan mempertemukan elemen eksekutif dan legislatif. Dengan fungsi advokasi, forum multi stakeholder mendesak kebijakan-kebijakan yang menjadi aspirasi stakeholdernya. Kemampuan pengambilan keputusan pada FMS yang memiliki dasar hukum, jelas lebih terlihat dibandingkan dengan forum yang tidak berbadan hukum karena tingginya kepentingan elemen yang tergabung di dalamnya.

Potensi duplikasi mulai nampak pada beberapa FMS karena kesamaan fungsi dan peran serta mekanisme pengambilan keputusan. Potensi juga terjadi antara beberapa FMS dengan DPRD, FMS dengan Dinas dan antara FMS sendiri.

Di dua wilayah studi, dinamika penyusunan anggaran di tingkat kabupaten diwarnai dengan saling tuding antara eksekutif dan legislatif dan antara Dinas dengan Bappeda. Praktek *mark-up* usulan, *money politics*, dan masuknya kepentingan golongan dan kelompok sangat mewarnai penyusunan anggaran. Hasil Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) tidak terlalu diperhitungkan dalam proses penyusunan anggaran. Akibatnya, banyak usulan yang melenceng dari isu-isu strategis pembangunan dan terjadi *keawling* usulan yang masuk ke dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Kualitas transparansi dan keterbukaan pemerintah daerah relatif rendah. Indikasinya, hasil-hasil Rakorbang dan APBD tidak dipublikasikan ke publik. Padahal pengetahuan publik terhadap dokumen tersebut merupakan syarat dasar bagi partisipasi publik. Meskipun publik (LSM) sudah mulai dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan, akan tetapi kualitasnya masih sangat minimalis karena baru sebatas formalitas.

Konstelasi politik juga sangat mewarnai proses penyusunan anggaran di daerah. Di Kabupaten Bangkalan pusat kekuasaan yang bermuara kepada satu keluarga besar sangat mendominasi proses politik. Sedangkan di Poso, dominasi golongan tertentu menutup peluang partisipasi dan transparansi. Dominasi kepentingan golongan berimplikasi kepada penguasaan terhadap pos-pos strategis dalam posisi pemerintahan.

1. Tentang Studi Dinamika Administrasi Pembangunan di Tingkat Kabupaten

1.1. Maksud dan Tujuan Studi

CDD (Community Driven Development) sebagai proyek pembangunan yang didisain, dilaksanakan, dan dipelihara oleh masyarakat mensyaratkan kontrol masyarakat terhadap keputusan dan sumber daya. Oleh karena itu organisasi-organisasi pendukung dan penyedia jasa harus responsif terhadap tuntutan. Sayangnya, dalam *policy delivery service*, masyarakat tidak sepenuhnya dapat melakukan dan menyediakan secara mandiri. Sehingga Pemerintah Daerah sebagai administrator pembangunan di tingkat daerah kadang perlu memfasilitasi (jika perlu mengambil alih) peran tersebut untuk memaksimalkan hasil-hasil pembangunan.

Untuk menjamin berfungsinya komponen utama SERP (proses perencanaan dari bawah bagi masyarakat investasi masyarakat dan Kecamatan; program untuk memperbaiki dan meningkatkan layanan kesehatan dan pendidikan dan program di tingkat kabupaten untuk meningkatkan perbaikan, investasi dan pertumbuhan sektor swasta), poros utamanya adalah berfungsinya forum perwakilan dari stakeholder di tingkat kabupaten. Untuk menunjang berfungsinya forum tersebut, dua hal utama yang patut dicermati adalah rancangan internal dan beroperasinya forum dan hubungan antara forum SERP dan organisasi masyarakat lainnya yang terlibat dalam menciptakan pembangunan partisipatif.

Anggaran merupakan alat kendali demokratis (*democratic steering instrument*) melalui mana kebijakan suatu daerah ditentukan. Anggaran juga menyiratkan prioritas politik yang ditetapkan oleh satu komunitas lokal¹. Oleh karena itu proses penyusunan anggaran di Kabupaten adalah indikator penting transparansi dan partisipasi masyarakat. Pemerintahan yang akuntabel berusaha melibatkan publik dalam proses pengambilan keputusan, tidak terkecuali dalam soal penyusunan anggaran. Oleh karena itu, dinamika kabupaten dapat dilihat dari seberapa jauh masyarakat memahami dan terlibat dalam proses penyusunan anggaran daerah.

Tujuan dari studi ini adalah, *pertama*, memahami dinamika administrasi pembangunan di tingkat kabupaten; *kedua*, memahami dan mengidentifikasi proses penyusunan anggaran di tingkat Kabupaten; dan *ketiga*, memahami transparansi dan keterbukaan (*receiptivity*) pemerintah daerah terhadap masukan dari masyarakat

1.2. Metodologi Studi

Studi kualitatif dinamika kabupaten ini telah dilaksanakan di dua Kabupaten wilayah kerja SERP yaitu Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Poso. Kabupaten Bangkalan dipilih sebagai salah satu lokasi studi mewakili Kabupaten yang tidak mengalami konflik secara langsung, namun merasakan dampak konflik. Sedangkan Kabupaten Poso mewakili wilayah yang mengalami konflik secara

¹ Rinusu dan Mastuti, *Panduan Praktis Mengontrol APBD*, 2003, *Frederich Ebert Stiftung (FES)*, Jakarta

langsung. Pemilihan wilayah tersebut diharapkan dapat mengidentifikasi karakteristik dinamika administrasi pada masing-masing wilayah.

Studi telah dilaksanakan pada tanggal 13 sampai 31 Nopember 2003 di Kabupaten Bangkalan dan tanggal 5 sampai 24 Desember 2003 di Kabupaten Poso. Studi dilakukan dengan memanfaatkan dua instrumen utama yaitu *in depth interview* dan *Focus Group Discussion* (FGD).

Informan dari Kabupaten Bangkalan meliputi: Kepala Bappeda, Sekretaris Bappeda, Kepala Bidang Bappeda, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Sub Dinas, LSM lokal dan internasional, Konsultan PPK, Konsultan PDPP, Ketua/Anggota Forum-Forum Stakeholder, Ketua DPRD, Ketua Komisi DPRD, dan Tokoh Masyarakat. Sedangkan informan di Kabupaten Poso meliputi: Kepala Bappeda, Sekretaris Bappeda, Kepala Bidang Bappeda, Ketua DPRD, Anggota Komisi C (Anggaran), Anggota Komisi (Pembangunan), Kepala Bagian Pembangunan, Kepala Bagian Keuangan, Kepala Dinas Kesbang Linmas (Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat), Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten, Kepala Sub Dinas Pendidikan dan Pengajaran, Ketua Dewan Pendidikan, LSM, Ketua Forum Stakeholder, dan Kontraktor.

Selain mengandalkan transkrip wawancara sebagai dokumen utama, studi dinamika kabupaten juga memanfaatkan data sekunder yang diperoleh selama penelitian. Data sekunder tersebut meliputi: Risalah Resmi Persidangan DPRD, RAPBD dan APBD, Profil Lembaga, Surat Keputusan, Dokumen Proyek, Risalah Rapat Forum Stakeholder dan guntingan media. Disamping itu studi juga menggunakan data dari hasil FGD dan observasi lapangan. Teknik *snowballing* sangat membantu peneliti untuk menemukan informan dan informasi yang akurat demi kejenuhan data.

Adapun fokus dari studi dinamika administrasi kabupaten adalah sebagai berikut:

- Identifikasi terhadap forum-forum stakeholder seperti yang diajukan oleh SCRAP (lembaga donor, NGO dan forum-forum pemerintah) dalam administrasi (perencanaan dan pengendalian) pembangunan di tingkat kabupaten (Nama dan jenis forum, representasi, Keterkaitan dengan lembaga pemerintah terutama Bappeda dan DPRD, status forum, lokasi dan akses, kemampuan dalam pengambilan keputusan, pembiayaan, transparansi dan keterbukaan forum).
- Identifikasi terhadap proses penyusunan anggaran di Kabupaten (proses penyusunan di tingkat eksekutif dan legislatif, dinamika forum penyusunan anggaran) dan;
- Identifikasi terhadap transparansi dan keterbukaan (*receptivity*) Pemerintah Kabupaten terhadap masukan dari masyarakat (transparansi proses penyusunan anggaran, partisipasi masyarakat, ada tidaknya perubahan jumlah dan prioritas anggaran)

2. Hasil Penelitian

2.1. Studi Kasus Kabupaten Bangkalan

2.1.1. Forum-Forum Multi Stakeholders di Tingkat Kabupaten

A. Forum Koordinasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan (FKSPP) Pemerintah Kabupaten Bangkalan

FKSPP adalah alat kelengkapan daerah sebagai salah satu media komunikasi perencanaan pembangunan diantara pelaku-pelaku pembangunan di Kabupaten Bangkalan. Forum ini biasa juga disebut Rakorbang. Sesuai dengan Surat Edaran Mendagri No. 050/987/SJ tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif, Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) telah mengalami beberapa kali perubahan mekanisme dan nama. Perubahan terakhir adalah Forum Komunikasi dan Sinkronisasi Pembangunan/ FKSPP. Kehadiran FKSPP di Kabupaten disahkan dengan SK Bupati yang memandatkan pembentukan Panitia FKSPP yang bekerja setiap tahunnya.

Peserta Rakorbang di Bangkalan adalah para pelaku pembangunan yang meliputi unsur eksekutif (Kepala Badan/ Dinas, Kepala Bagian Setda, Camat dan Kasie PMD serta Kasie Kesmas, Kepala Bidang dan Kasubid Bappeda), legislatif, Forum BPD, Forum Stakeholders, Perguruan Tinggi, Tokoh Masyarakat dan dunia usaha di Bangkalan. Wartawan hadir sebagai undangan di dalam forum tersebut.

Penentuan peserta FKSPP menjadi kewenangan panitia, yang dalam hal ini berada dibawah kendali Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah).² Untuk melaksanakan Rakorbang Bappeda sebagai *leading sector* kegiatan membentuk kepanitiaan yang biasanya diketuai oleh Ketua Bappeda atau Sekretaris Bappeda. Panitia menentukan peserta yang layak diundang ke dalam acara. Karena ketentuan hukumnya hanya mengatur elemen masyarakat yang dapat menjadi peserta Rakorbang, maka dari tahun ke tahun peserta Rakorbang berubah-ubah. Keanggotaan di dalam Rakorbang bersifat tertutup, sehingga untuk hadir peserta harus mendapatkan undangan dari panitia. Tidak semua orang dapat hadir ke dalam Rakorbang.

Rakorbang memiliki keterkaitan yang sangat erat terutama dengan Bappeda dan DPRD. Sebagai koordinator program pembangunan di tingkat Kabupaten, Bappeda menjadi fasilitator pelaksanaan Rakorbang. Hasil-hasil Rakorbang menjadi dokumen daerah yang sangat penting sebagai bahan masukan Bappeda dalam penyusunan program dan prioritas pembangunan.³ Sedangkan bagi DPRD, Rakorbang menjadi indikator penting untuk mengetahui aspirasi-aspirasi masyarakat yang terjaring melalui mekanisme Jaring Aspirasi yang difasilitasi oleh Pemerintah Desa dan Pemerintah Kecamatan.⁴ Di dalam Rakorbang, semua Komisi di DPRD juga mengirimkan anggotanya sebagai

² SE Mendagri No. 050/987/ SJ/2003

³ Wawancara dengan Sekretaris Bappeda Kab. Bangkalan,

⁴ Wawancara dengan Syarbini Makki, Ketua Komisi C (Anggaran) DPRD Bangkalan

peserta forum yang terlibat di dalam proses perumusan. Lembaga lain yang berkepentingan dengan forum Rakorbang adalah dinas-dinas Pemerintah Kabupaten.

Berbeda dengan forum Rakorbang di Kabupaten Poso, Rakorbang di Kabupaten Bangkalan jauh lebih dinamis. Di dalam Rakorbang, dinas dan pihak kecamatan melakukan pemaparan program sehingga peserta dapat mengevaluasi usulan. Meskipun tidak disampaikan secara rinci akan tetapi sebagian paparan sudah menyebutkan volume program (jenis program dan nilainya).⁵ Dalam proses ini, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) terlibat mulai dari forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di tingkat kecamatan sampai Rakorbang di tingkat Kabupaten sehingga dapat secara konsisten mengevaluasi dan mempertahankan usulan dari Kecamatan dan Dinas.

Secara mekanisme, perencanaan program pembangunan Bangkalan sudah lebih maju karena telah melibatkan LSM. Namun keterlibatan LSM disambut setengah hati oleh kalangan birokrat. Bahkan ada yang menuding bahwa FOKUS yang dimotori oleh 29 LSM telah mengacaukan dan mengobrak-abrik forum UDKP.

“Ada pejabat yang lapor ke Bupati bahwa LSM telah mengobrak-abrik UDKP. LSM dianggap terlalu mengkritisi usulan-usulan yang diajukan oleh Kecamatan dan Dinas”

Fahrudinnur, Ketua Formad

“Sulit sekali mendapatkan informasi tentang usulan UDKP di dalam Rakorbang (FKSPP) lalu. Panitia atau Bappeda selalu menolak memberikan informasi dengan berbagai alasan. Saya mendapatkan informasi tentang usulan Kecamatan dan Dinas berdasarkan pantauan langsung saat paparan per Komisi dan Pleno.”

Rizang, Wartawan Radar Madura

Untuk mengkoordinasikan kegiatan, Panitia Rakorbang memiliki sekretariat di Bappeda. Sekretariat ditempatkan di kantor Bappeda agar mudah dijangkau oleh siapa saja yang berkepentingan dengan FKSPP. Kantor Bappeda terletak di pusat kota, yaitu di Jalan Sukarno-Hatta No. 35 Bangkalan. Dari tahun ke tahun, koordinasi kegiatan berada di Bappeda sehingga secara fisik publik mudah mengaksesnya.

FKSPP/ Rakorbang berfungsi mengkoordinasikan dan mensinkronisasikan usulan-usulan pembangunan dari masyarakat bawah dan usulan-usulan program dari dinas-dinas di lingkungan pemerintah daerah. Sebagai bagian dari proses penyusunan anggaran maka pelaksanaan FKSPP diharapkan menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara pelaku pembangunan terhadap program, kegiatan pembangunan yang memerlukan pembiayaan APBD Kabupaten Bangkalan, APBD Propinsi Jawa Timur, APBN serta swadaya masyarakat. Pengambilan keputusannya dilakukan secara partisipatif dengan mengacu kepada dokumen-dokumen perencanaan pembangunan.⁶ FKSPP diharapkan mampu menghasilkan dokumen-dokumen berupa Arah Kebijakan Umum (AKU) APBD Kabupaten, Repetada (Rencana Pembangunan Daerah), Daftar Usulan Kebijakan Pembangunan

⁵ Wawancara dengan Ridwan (20 Okt 2003), Aliman (19 Okt. 2003), Syarbini Makki (23 Nop. 2003), Supriyanto (26 Nop. 2003)

Kabupaten, Daftar Usulan Kegiatan/ Investasi yang berpola kemitraan dengan swasta dan Daftar Usulan Kegiatan yang perlu pengkajian lebih lanjut.⁷

Proses pengambilan keputusan Rakorbang cukup panjang yaitu melalui Musbangdes (Desa), UDKP (Kecamatan) dan Rakorbang (Kabupaten) di tingkat. Di dalam forum Rakorbang keputusan diambil melalui sidang komisi dan pleno. Musyawarah anggota adalah kekuasaan tertinggi di dalam proses pengambilan keputusan.

Boks 1: Mekanisme Pengambilan Keputusan FKSP

Kegiatan Musbangdes mengidentifikasi usulan-usulan masyarakat dari desa. Pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah desa. Peserta Musbangdes adalah seluruh warga desa. Selanjutnya, hasil-hasil dari Musbangdes dibawa ke forum UDKP yang merupakan forum sejenis di tingkat Kecamatan. Forum UDKP memverifikasi usulan-usulan dari desa dan menghindari duplikasi usulan dan mensinkronisasikan usulan-usulan dari berbagai desa di kecamatan. Peserta forum UDKP sama luasnya dengan forum di tingkat Kabupaten. Peserta dari desa diwakili oleh Kepala Desa, Ketua LPM dan Ketua BPD. Selanjutnya, hasil-hasil UDKP ke forum Rakorbang di tingkat Kabupaten. Keputusan tentang skala prioritas usulan di dalam forum Rakorbang ditentukan melalui sidang Komisi dan Pleno. Peserta dibagi ke dalam komisi-komisi sesuai dengan kebutuhan. Pada Rakorbang Kab Bangkalan tahun 2003, peserta terbagi ke dalam tiga komisi, yaitu Komisi Ekonomi, Komisi Sosial Budaya dan Komisi Fisik dan Prasarana.⁸ Hasil sidang komisi Rakorbang dibawa ke sidang pleno yang merupakan forum tertinggi Rakorbang melalui mekanisme musyawarah. *Voting* tidak pernah digunakan di dalam pengambilan keputusan.

Meskipun melalui proses yang panjang dan melelahkan, namun dalam waktu dua sampai tiga hari FKSP mampu mengambil keputusan-keputusan penting. Beberapa dokumen seperti Arah Kebijakan Umum (AKU), dan usulan-usulan dari dinas dan kecamatan dapat diputuskan. Salah satu faktor penting dari kemampuan dalam pengambilan keputusan ini adalah kegiatan Pra-FKSP yang dilakukan beberapa hari menjelang FKSP. Pra FKSP dilakukan untuk mempersiapkan materi forum FKSP dan menyusun agenda forum. Pra FKSP sangat penting guna mendukung kelancaran FKSP.

Pembiayaan Rakorbang berasal dari alokasi dana APBD. Alokasi dana tersebut berada pada pos Koordinasi dan Monitoring Pembangunan. Untuk sekali Rakorbang yang berlangsung selama 2 sampai 3 hari dibutuhkan dana sebesar 100 sampai 150 juta.⁹ Penggunaan dana untuk pelaksanaan Rakorbang sepenuhnya dikendalikan oleh Bappeda. Pelaporan disampaikan kepada Bupati.

Sampai tahun 2003, di Kabupaten Bangkalan masih belum ada forum stakeholder yang menyerupai FKSP sehingga tidak terjadi duplikasi.

⁶ Wawancara dengan Sudarmawan, Ketua Bappeda Kab. Bangkalan (17 Okt. 2003)

⁷ Dokumen Buku Panduan FKSP Kab. Bangkalan

⁸ Wawancara dengan Supriyanto, Sekretaris Bappeda Bangkalan (30 Nop. 2003), Wawancara dengan Ridwan, Koordinator Mossat (20 Okt. 2003)

⁹ Wawancara dengan Supriyanto, Sekretaris Bappeda Bangkalan (30 Okt. 2003)

B. Forum Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP)/ Forum PDPP

Forum PDPP adalah pertemuan-pertemuan untuk membahas isu-isu pembangunan yang dilaksanakan oleh PDPP sebagai wadah pertemuan antara unsur Government Stakeholder (GS) dan Non Government Stakeholder (NGS). Unsur NGS diwakili oleh Tim Teknis/Pokja PDPP sebagai badan pekerja PDPP yang beranggotakan individu-individu gabungan dari unsur legislatif dan eksekutif mulai dari anggota DPRD, Dinas dan jabatan fungsional lain di Pemerintah Kabupaten (unsur GS). Unsur GS PDPP terdiri dari instansi teknis yang secara signifikan berperan dalam penanganan program yang ada atau yang secara lintas sektoral dapat menjadi solusi penyelesaian isu pembangunan. Anggota DPRD termasuk dalam keanggotaan Tim Teknis. Sedangkan NGS diwakili oleh LSM-LSM lokal dan individu-individu seperti praktisi hukum, akademisi, ekonom dan lain-lain yang memiliki visi sama yang tergabung di dalam Forum Komunikasi Stakeholder (FOKUS).¹⁰ Anggota Dewan juga terlibat aktif di dalam forum, meskipun secara kelembagaan kurang simpatik dengan kehadiran FOKUS karena dianggap mengambil alih tugas-tugas dewan. Akibatnya, Dewan tidak pernah menerima pengajuan *hearing* FOKUS.¹¹

Berdasarkan observasi terhadap forum PDPP, partisipasi anggota termasuk tinggi karena elemen dari berbagai unsur hadir dan bergabung ke dalam forum. Meskipun tidak satu pun anggota DPRD, namun beberapa kali pertemuan dihadiri oleh wakil-wakil unsur dinas dan unit kerja daerah serta perwakilan LSM.

“Transparansi di dalam Forum PDPP dapat dilihat dari pelibatan elemen FOKUS ke dalam semua proses perencanaan mulai dari kegiatan Jaring Aspirasi Masyarakat (JAM), Penyusunan Poldas dan isu-isu pembangunan lainnya. Dalam beberapa kali kesempatan, kepada peserta disampaikan informasi penggunaan dana untuk forum.”

Ridwan, Mitra Lokal PDPP

Sekretariat Forum PDPP terletak di kantor Bappeda sehingga mudah diakses oleh publik. Selain ke Bappeda, publik juga dapat mengakses sekretariat FOKUS di Jalan Veteran No. 4 yang berada di kota Bangkalan. Kemudahan koordinasi menjadi pertimbangan utama penempatan sekretariat Forum PDPP di kantor Bappeda agar semua elemen tergabung di dalam Forum PDPP.¹²

Pembiayaan forum berasal dari dana proyek PDPP yang dialokasikan di dalam APBD.¹³ Pencairan dana forum harus mendapatkan persetujuan Bappeda. Khusus untuk FOKUS, pada tahun 2003 mendapatkan alokasi dana sebesar 25 juta untuk operasional kegiatan dan sekretariat. Selain alokasi dana dari PDPP, beberapa kegiatan Forum juga mendapatkan bantuan dari Perform Project (USAID) dalam bentuk fasilitasi kegiatan forum.¹⁴

¹⁰ Wawancara dengan Ken Kukuh, Bappeda, (31 Nop. 2003) dan Isa, Konsultan Perform Project (18 Okt. 2003)

¹¹ Wawancara dengan Ridwan, Mossat, Basith, Koordinator FOKUS, Syarbini Makki, Ketua Fraksi PKB,

¹² Basith, FOKUS, Daerobi, Mitra Lokal PDPP

¹³ Wawancara dengan Basith, FOKUS; Ken Kukuh, Bappeda; Sudarmawan, Bappeda

¹⁴ Wawancara dengan Isa, Konsultan Perform Project

PDPP adalah proyek perencanaan partisipatif yang pelaksanaannya difasilitasi oleh Bappeda, sehingga koordinasi Forum PDPP juga dikendalikan oleh Bappeda. Pengorganisasian forum difasilitasi oleh Bappeda, yaitu Bidang Fisik dan Prasarana. Selain Bappeda, Perform Project (USAID) juga turut memfasilitasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Forum PDPP dalam bentuk bantuan teknis perencanaan pembangunan partisipatif.

Forum PDPP dibentuk berdasarkan SK Bupati yang mengatur fungsi dan tanggung jawab forum. Forum PDPP tidak memiliki struktur kepengurusan karena merupakan media pertemuan antara GS dan NGS. Pokja PDPP memiliki struktur yang terdiri dari Penanggung Jawab I dan II, Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Anggota, sedangkan struktur FOKUS terdiri dari Koordinator dan anggota (FOKUS).¹⁵ Menurut SK Bupati, masa kepengurusan Tim Tehnis PDPP berlaku satu tahun. Namun, meskipun sudah berjalan dua tahun belum terjadi pergantian pengurus di tubuh Pengurus Tim Teknis.

Mandat dari Forum PDPP adalah melakukan koordinasi antara elemen GS dan NGS dalam rangka perencanaan pembangunan partisipatif dan transparansi proses perencanaan. Forum PDPP melakukan proses identifikasi, kompilasi, diskusi dan koordinasi untuk menghasilkan dokumen perencanaan daerah yang meliputi Strategi Pembangunan Jangka Menengah (SPJM), Program Investasi Pembangunan Perkotaan (PIPP), Program Pengelolaan Pembiayaan dan Rencana Tindakan (P3RT), Program Pengembangan Institusional dan Rencana Tindakan (P2IRT) dan Program Pengembangan Peran Serta Masyarakat (P3SM).¹⁶ Untuk mencapai itu, dalam setiap pembahasan konsep yang menjadi tugas Tim Teknis/ Pokja PDPP (GS), forum PDPP selalu melibatkan FOKUS (NGS) sebagai *partner*.¹⁷

“FOKUS menilai forum internal yang diadakan oleh Pokja sangat elitis karena forum itu hanya beranggotakan pejabat-pejabat dari kalangan birokrasi saja. Suasana di dalam pertemuan sangat tidak egaliter. Apalagi sejak terbentuk mereka jarang bertemu. Namun, dilibatkannya elemen FOKUS yang terdiri dari berbagai elemen sudah cukup untuk mewakili kepentingan publik.”

Basith, Koordinator FOKUS Bangkalan

Karena tujuan dibentuknya forum adalah untuk keperluan proyek, maka tidak terjadi duplikasi dengan forum lainnya. Segala aktifitas forum hanya ditujukan untuk kepentingan proyek, yaitu PDPP.

C. Forum Komunikasi Stakeholder (FOKUS)

Forum Komunikasi Stakeholder (FOKUS) adalah wadah bagi *non government stakeholder/* NGS di Bangkalan. Proses pembentukannya sangat sulit karena perbedaan pandangan antar elemen NGS

¹⁵ SK Bupati Bangkalan No. 188.45/36/Kpts/443.013/2001 tentang Pembentukan Tim Penyusun Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP) Kabupaten Bangkalan Tahun 2001-2002 Wawancara dengan Basith, FOKUS

¹⁶ SK Bupati Bangkalan No. 188.45/36/Kpts/443.013/2001

¹⁷ Wawancara dengan Ken Kukuh

yang tergabung di dalam FOKUS. LSM curiga terhadap pemerintah yang dikhawatirkan akan memanipulasi forum karena prakarsa pembentukan FOKUS berasal dari pemerintah melalui kegiatan PDPP. Berkat pendekatan selama tiga bulan, akhirnya terbentuklah FOKUS. Mayoritas LSM di Bangkalan bergabung. Meskipun tidak sebanyak jumlah awal, anggota yang tersisa sampai sekarang adalah elemen yang memiliki komitmen dan hasil seleksi alamiah.¹⁸

Anggota FOKUS adalah stakeholder yang berasal dari unsur GS dan NGS seperti LSM, Ormas (organisasi massa), OKP (organisasi kepemudaan), Swasta, Asosiasi dan masyarakat yang memiliki *interest* terhadap pembangunan Bangkalan.¹⁹ 29 LSM dan individu bergabung ke dalam FOKUS, diantaranya adalah HMI, PMII, Madura Mandiri, Mobilisasi Sejati, PKM, Dewan Kota, LEMPAR, MOSAD, ALMARAS, Leksdam dan Mobilisasi Sejati.²⁰ FOKUS bersifat terbuka, independen dan transparan. Terbuka artinya anggota boleh keluar dan masuk forum kapan saja. Fokus, sebagai forum publik, bukan bagian dari birokrasi sehingga selalu berusaha menjaga independensinya.

FOKUS tidak berbadan hukum dan hanya diatur dengan kode etik anggota. Pelanggaran terhadap kode etik akan diberikan sanksi moral dan diperingatkan oleh anggota lain. Anggota FOKUS memilih tidak mendaftarkan forum secara hukum untuk menghindari ikatan dan dimanfaatkannya forum oleh kepentingan tertentu. Struktur kelembagaan FOKUS terdiri dari satu orang Koordinator, Administrasi I, Administrasi II, Keuangan dan Logistik.²¹ Koordinator dipilih secara langsung oleh anggota. Sejak terbentuk, belum terjadi pergantian ketua atau pengurus. Ketentuannya, Ketua atau pengurus dipilih setahun sekali.²²

FOKUS terlibat secara aktif dalam kegiatan UDKP di kecamatan dan FKSP di tingkat Kabupaten. Kehadiran FOKUS sangat mewarnai forum. Koordinator FOKUS menuturkan:

“Peran dan fungsi FOKUS adalah sebagai wadah dialogis untuk mendorong penumbuhan peran serta masyarakat secara aktif dalam setiap proses kebijakan publik dan politik mulai dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten. Sedangkan kedudukan forum adalah sebagai forum komunikasi antar stakeholder dan wadah aspirasi pembangunan Bangkalan ke depan.”

Basith, Koordinator FOKUS Bangkalan

Pengambilan keputusan di dalam FOKUS dilakukan secara demokratis melalui musyawarah anggota. Berdasarkan observasi, komunikasi anggota FOKUS terjalin dengan baik sehingga mempermudah proses pengambilan keputusan. Salah satu indikasinya terlihat saat peneliti mengundang FOKUS untuk mengadakan FGD. Dengan cepat anggota FOKUS dapat

¹⁸ Wawancara dengan Ridwan, Mitra Lokal PDPP

¹⁹ Laporan Perkembangan PDPP, Bappeda

²⁰ Wawancara dengan Basith; Ridwan,

²¹ Laporan Musyawarah Umum FOKUS Bangkalan

²² Wawancara dengan Basith; Ridwan,

dikoordinasikan. Hubungan diantara anggota FOKUS bersifat egaliter dan cair sehingga semua elemen masyarakat dapat menyatu secara penuh.²³

Pembentukan FOKUS tidak dapat dilepaskan dari program PDPP yang difasilitasi oleh Perform Project. Oleh karena itu FOKUS menjalin kerjasama yang sangat erat dengan Bappeda. Koordinasi dilakukan dengan Bappeda sebagai *leading sector* yang menangani PDPP, sehingga dalam melaksanakan tugas-tugasnya anggota FOKUS berada dibawah koordinasi Penanggung Jawab PDPP. Koordinasi penjangkaran aspirasi, misalnya, selalu dilakukan sesuai dengan kapasitas Bappeda sebagai agen perencanaan di daerah. Pencairan dana kebutuhan operasional FOKUS melalui persetujuan Bappeda. FOKUS selalu bekerjasama dengan Tim Tekhnis PDPP dalam setiap pembahasan isu-isu pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya.

FOKUS tidak terlalu dekat dengan DPRD karena DPRD menganggap FOKUS sebagai wakil rakyat jalanan. Sebutan wakil rakyat jalanan muncul karena oleg anggota Dewan FOKUS dianggap mengambil alih fungsi wakil rakyat. Di sisi lain, FOKUS menilai DPRD terlalu arogan karena beberapa kali menolak permintaan dialog. Padahal menurut FOKUS lembaga DPRD memiliki posisi strategis sebagai mitra dalam mendesakkan kebijakan.²⁴ Keengganan legislatif menyebabkan FOKUS belum pernah melakukan *hearing* dengan DPRD soal-soal kebijakan publik. FOKUS menilai pihak eksekutif (Pemda Bangkalan) lebih akomodatif terhadap mereka. Kalangan birokrasi pun juga memiliki pandangan yang konservatif dengan berpandangan bahwa tugas FOKUS adalah membantu pemerintah dalam perencanaan bukan mengkritisi apa yang dilakukan oleh pemerintah.²⁵ Secara pribadi anggota Dewan menganggap positif kehadiran FOKUS yang dibuktikan dengan seringnya menghadiri forum-forum FOKUS.²⁶ Baik sekretariat yang berada di Bappeda atau di Jalan Veteran mudah diakses oleh publik karena lokasinya berada di tengah kota.

Pada awalnya sekretariat FOKUS berada di kantor Bappeda, namun untuk menjaga independensi maka FOKUS mencari sekretariat mandiri di Jalan Veteran No. 4 Bangkalan. Dengan sekretariat tersebut diharapkan independensi forum tidak terganggu oleh kepentingan birokrasi. Meskipun sudah memiliki sekretariat mandiri, FOKUS tetap memfungsikan sekretariatnya yang berada di Bappeda.

“Keberadaan sekretariat FOKUS di Bappeda tidak dimaksudkan untuk mengkooptasi mereka, namun untuk membangun komunikasi yang lebih intens.”

Sudarmawan, Ketua Bappeda Bangkalan

FOKUS mendapatkan alokasi dana APBD yang masuk ke dalam pos PDPP sehingga pencairan dana FOKUS atas persetujuan Bappeda. Pada tahun anggaran 2002, FOKUS mendapatkan

²³ Wawancara dengan H. Yasin, Ketua FORPES

²⁴ Wawancara dengan Ridwan, Mitra Lokal PDPP

²⁵ Wawancara dengan Sudarmawan, Ketua Bappeda Bangkalan

²⁶ Wawancara dengan Syarbini Makki, Ketua Komisi C, DPRD Kab. Bangkalan

alokasi dana sebesar Rp. 25 juta dari Rp. 150 juta dana forum PDPP. Untuk menjaga transparansi FOKUS memiliki mekanisme pertanggungjawaban kepada Bappeda dan anggota.

“Karena leading sector pendanaan melekat pada Bappeda, demikian pula dengan pertanggung jawabannya. Sedangkan FOKUS sendiri mempertanggung jawabkan dana ini kepada forum karena jika bertanggung jawab ke pemerintah dikhawatirkan independensi FOKUS akan dipertanyakan.”

Abdul Basith, Koordinator FOKUS Bangkalan,

Meskipun DPRD khawatir akan meluasnya peran FOKUS sebagai wakil rakyat jalanan, akan tetapi kehadiran FOKUS mampu melahirkan sinergi dan mendorong partisipasi yang sesungguhnya dari masyarakat. Jaring Aspirasi yang dilakukan oleh FOKUS dan Dewan dapat disinerjikan karena kepentingan FOKUS adalah membantu kegiatan PDPP, sedangkan kepentingan Dewan adalah mengumpulkan informasi dalam penyusunan anggaran.

D. Forum Pengaman Jaring Sosial (FORPES)

Forum Pengaman Jaring Sosial (FORPES) dibentuk pada tahun 2001. Nama lain dari forum ini adalah Forum Lintas Pelaku (FLP) yang merupakan forum bentukan dari program Jaring Pengaman Sosial/JPS. Forum dibentuk sebagai wadah stakeholder tingkat kabupaten untuk memantau penyaluran bantuan melalui program JPS.

Keanggotaan forum berasal dari berbagai elemen masyarakat yang meliputi anggota Dewan, birokrasi, pengusaha, praktisi hukum, kejaksaan, wartawan, LSM, tokoh masyarakat dan mahasiswa. Pembentukan forum difasilitasi oleh Bappeda dengan mengundang seluruh elemen masyarakat untuk membentuk Forum Lintas Pelaku (FLP). Pilihan orang-orang yang duduk di dalam FORPES dilakukan melalui pemilihan langsung. Penentuan pengurus yang terbagi ke dalam beberapa divisi diserahkan kepada Ketua terpilih.

Menurut Yasin, Ketua FORPES, Bappeda dan DPRD merupakan dua lembaga yang paling sering melakukan koordinasi dengan FORPES. Keterkaitan FORPES dan Bappeda adalah dalam hal pendanaan. Pos alokasi dana untuk kegiatan FORPES yang terdapat di APBD dicairkan atas persetujuan Bappeda. Mekanisme tersebut merupakan alat kontrol dari Bappeda atas penggunaan dana yang dilakukan oleh FORPES. Selain itu, Bappeda juga dapat mengevaluasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh FORPES. Sedangkan untuk menjamin efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsinya, FORPES juga menjalin aliansi strategis dengan DPRD dan media massa.

Masyarakat Bangkalan memandang positif kehadiran FORPES karena dinilai mampu menunjukkan transparansi manajemen. Setidaknya hal itu terungkap dari dokumen analisa stakeholder PDPP yang menyatakan bahwa khusus untuk Bangkalan FORPES telah berjalan sesuai dengan

keinginan masyarakat. Sejumlah kasus penyimpangan JPS di Bangkalan yang ditemukan oleh FORPES telah diekspos ke masyarakat dan yang diselesaikan melalui jalur hukum.”²⁷

“Selain ke Bappeda, temuan-temuan hasil pantauan FORPES terhadap penyimpangan penyaluran dana JPS juga disampaikan kepada DPRD. FORPES selalu melakukan hearing dengan DPRD untuk mendapatkan dukungan secara politis atas temuannya agar ada tindak lanjut. Media massa adalah mitra strategis lain dari FORPES. FORPES juga selalu menyampaikan temuan-temuannya kepada Radar Madura (koran lokal) sehingga publik dapat mengetahui hasil kerja FORPES.”

Yasin, Ketua FORPES Bangkalan

FORPES dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati. Konsekuensinya, segala pembiayaan forum menjadi tanggung jawab APBD. Satu-satunya dasar hukum yang mengatur keberadaan FORPES adalah SK Bupati. SK tersebut hanya menyebutkan tugas dan keanggotaan FORPES. Fungsi dan peran FORPES adalah melakukan pemantauan pelaksanaan program JPS dan memberikan laporan berdasarkan hasil pantauan di lapangan kepada TKPP (Tim Koordinasi Penanganan Program).

Struktur FORPES terdiri dari Pelindung dan Struktur Inti yang meliputi Ketua, Sekretaris dan Bendahara serta Divisi-Divisi. Setiap tahun forum melakukan Sidang Tahunan dengan agenda mengevaluasi kinerja Forum dan melakukan pemilihan Ketua baru. Pemilihan Ketua seharusnya dilakukan setahun sekali. Namun sejak terbentuk pada tahun 1999, baru dua orang yang menjabat sebagai Ketua FORPES. Salah satunya adalah H. Yasin²⁸ yang terpilih pada periode kedua sampai sekarang.

“Pergantian ketua dan pengurus FORPES dilakukan satu tahun sekali. Sampai sekarang pergantian baru dilakukan dua kali. Pada tahun pertama FORPES diketuai Pak Syarif sedangkan untuk tahun kedua sampai sekarang saya terus menerus menjabat sebagai ketua. Memang belum pernah ada reorganisasi sejak periode kedua.”

Yasin, Ketua FORPES Bangkalan

FORPES pernah 1 tahun memiliki sekretariat sendiri di Jalan Mawar No. 6 Bangkalan, yang terletak tidak jauh dari kantor Pemda Kab. Bangkalan. Di Sekretariat FORPES terdapat anggota yang menginap, sehingga koordinasi lebih mudah dilakukan. Selain kemudahan dalam mengkoordinasikan kegiatan, alasan lain memiliki sekretariat sendiri adalah menciptakan independensi lembaga.²⁹ FORPES memiliki tradisi pertemuan rutin setelah sholat Jum'at (seminggu sekali).

Sejak tahun 2003, sekretariat FORPES menyatu dengan rumah ketuanya, H. Yasin, di jalan raya Socah No. 16 Bangkalan. Desa Socah cukup jauh dari pusat kota karena lokasi tersebut sudah masuk wilayah kecamatan. Akses publik terhadap sekretariat cukup sulit. Perpindahan tersebut terkait dengan meredupnya peran yang dimainkan oleh FORPES dalam monitoring JPS dan semakin

²⁷ Dokumen Analisa Non Government Stakeholder Partisan FOKUS

²⁸ H. Yasin yang merupakan figur kontraktor *real estate* besar di Kabupaten Bangkalan, dikenal memiliki kedekatan dengan mantan Bupati Bangkalan, H. Fatah. Karena kedekatan tersebut menyebabkan Yasin agak dijauhi oleh Bupati Bangkalan yang baru, H. Fuad Amin.

kecilnya alokasi dana FORPES di APBD.³⁰ Redupnya peran FORPES terkait dengan kekecewaan FORPES terhadap DPRD dan Kejaksaan yang tidak terlalu merespon temuan-temuan yang disampaikan oleh FORPES.³¹

E. Forum Pendidikan Madura (FPM)

Forum Pendidikan Madura (FPM) dibentuk pada tahun 2002 sebagai tindak lanjut sosialisasi pembentukan Dewan Pendidikan. Melihat peluang strategisnya Dewan Pendidikan, Mondir Rofi'³² yang adalah direktur eksekutif LSM Madura Mandiri (MM) berinisiatif membentuk FPM. Rencana pembangunan Jembatan Suramadu (menghubungkan Surabaya-Madura) yang akan diikuti dengan proses industrialisasi juga menjadi alasan penting berdirinya FPM.³³

FPM mewadahi aspirasi dan prakarsa masyarakat konsumen pendidikan dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan, memberikan masukan kepada para pengambil kebijakan tentang sistem pendidikan di Madura dan meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif dari seluruh elemen masyarakat konsumen pendidikan dalam penyelenggaraan dan peningkatan mutu pendidikan. Disamping itu, FPM juga bertujuan menciptakan suasana dan kondisi yang kondusif di lingkungan daerah dalam rangka upaya penyelenggaraan dan peningkatan mutu pendidikan.

Secara garis besar FPM memiliki dua fungsi, yaitu sebagai badan pertimbangan dan badan pengontrol. Sebagai badan pertimbangan FPM memberikan arahan dan masukan kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah. Sedangkan sebagai badan pengontrol FPM melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pengawasan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan di daerah.³⁴

Beberapa kegiatan telah dilakukan oleh FPM untuk mewujudkan tujuan dan fungsi tersebut. Aksi nyata bersifat advokasi yang pernah dilakukan oleh FPM adalah melakukan *hearing* dengan DPRD guna mendesakkan kebijakan tentang kesejahteraan guru dan pentingnya pendistribusian guru berdasarkan azas kebutuhan bukan keinginan. Desakan kebijakan tersebut sempat menjadi wacana publik di Bangkalan. Selain itu, FPM bekerjasama dengan OXFARM GB pernah melakukan studi tentang kurikulum pondok pesantren dan lokakarya pendidikan alternatif.³⁵

²⁹ Wawancara dengan Basith, Ketua FOKUS

³⁰ Wawancara dengan Daerobi, Mitra Lokal PDPP

³¹ Wawancara Dengan Basith, Koordinator FOKUS

³² Mondir adalah salah seorang figur pengusaha, aktifis LSM yang sangat berpengaruh di Bangkalan. Mondir adalah adik kandung Syafik Rofi' yang merupakan keturunan dari Kyai Cholil –garis keturunan Kyai yang paling berpengaruh di Bangkalan. Mondir adalah saudara sepupu dari Bupati Fuad Amin. Banyak kalangan menyebut Mondir sebagai Kimpraswil swasta di Kabupaten Bangkalan karena pengaruhnya dalam penentuan proyek-proyek yang dianggarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Sejak PKB berkuasa di Bangkalan, banyak proyek yang diterima oleh yayasan Madura Mandiri yang dipimpinnya.

³³ Profil FPM

³⁴ Wawancara dengan Abdullah Muad, Ketua FPM

³⁵ Wawancara dengan Saukat, MM

Sekretariat FPM berada di gedung yang sama dengan kantor LSM Madura Mandiri (MM)³⁶, yang dikomandani oleh Mondir Rofi'i. FPM menikmati fasilitasnya MM karena pembentukannya tidak dapat dilepaskan dari peran sang direktur MM. Dengan kata lain, FPM adalah bagian dari MM. Berdasarkan observasi, peran Mondir begitu besar bahkan lebih besar dari Ketua FPM. Kesan tersebut peneliti tangkap dari pola hubungan antara ketua FPM (H. Abdullah Muad)³⁷ dan Direktur MM begitu instruktif dan kaku. H. Muad nampak kalah wibawa dengan Mondir. Menurut pengakuan Muad, Ketua FPM, manajemen FPM tidak dapat dilepaskan dengan manajemen MM karena kedua lembaga tersebut berada di satu kantor dan bagian dari MM.

Fakta bahwa manajemen FPM tidak dapat dilepaskan dari MM terlihat dari indikator kecil dimana berkas-berkas FPM disimpan dalam satu brankasnya MM. Menurut Muad, pelaporan segala penggunaan dana bantuan juga disampaikan kepada pimpinan MM sebagai penggalang dana. Pengelolaan dana bantuan pun ditangani oleh direktur eksekutif Madura Mandiri. Sejak terbentuk belum pernah ada rapat pertanggung jawaban kepada seluruh anggota. Hal itu diakui oleh Ketua FPM yang menyatakan bahwa manajemen FPM masih belum dapat dilaksanakan secara maksimal karena hanya 2-3 orang saja yang aktif. Setelah pelaksanaan kegiatan sesuai dengan proposal pengurus membuat pertanggung jawaban dan diserahkan kepada lembaga donatur³⁸.

Secara keanggotaan, elemen-elemen yang terlibat di dalam manajemen FPM cukup luas. Elemen-elemen yang bergabung ke dalam FPM meliputi LSM pendidikan, tokoh masyarakat/pemimpin agama, pakar pendidikan, komite sekolah, Dinas pendidikan, DPRD (Komisi E), yayasan pendidikan dan organisasi profesi pendidikan. Namun menurut Geger, Kasubdin Program Dinas Diknas Bangkalan, FPM tidak jelas keberadaannya karena dibentuk secara mandiri dan tidak melibatkan dinas. Beberapa kali dinas diundang pertemuan namun tidak pernah hadir.³⁹

Kehadiran FPM berpotensi menimbulkan duplikasi dengan Dewan Pendidikan (DP). Potensi duplikasi muncul karena berdasarkan AD/ ART, dua lembaga ini memiliki visi dan misi yang sama. Demikian halnya dengan fungsinya. Apalagi secara historis pembentukan FPM sebenarnya diilhami oleh konsep Dewan Pendidikan. Kenyataan itu juga terlihat manakala FPM mencoba mengajukan alokasi dana di APBD, yang kini telah menjadi bagian dari DP.

"FPM boleh menjadi forum seperti DP namun menurut ketentuan SK Bupati telah menyatakan bahwa DP adalah organisasi resmi bentukan pemerintah yang dibentuk sesuai dengan ketentuan SK Menteri. Sehingga DP-lah yang layak mendapatkan dana APBD."

Imam Buchori, Ketua DP Bangkalan

³⁶ LSM Madura Mandiri adalah LSM besar di Bangkalan yang bergerak di bidang apapun, mulai dari perencanaan daerah sampai penyediaan tenaga fasilitator/ pendamping program. LSM Madura Mandiri juga memiliki divisi kontraktor.

³⁷ H. Abdullah Muad adalah adik kandung H. Syarbini Makki, Ketua Komisi C/ Anggaran DPRD Bangkalan. Hubungan ini memiliki makna strategis dalam penentuan proyek di Kabupaten. Menurut beberapa kalangan LSM, karena alasan inilah Mondir memasang Abdullah Muad sebagai Ketua FPM.

³⁸ Wawancara dengan Abdullah muad, ketua FPM

Masa kepengurusan dalam satu periode ditetapkan selama tiga tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu tahun berikutnya. Susunan pengurus terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara. Ketua FPM, Abdullah Muad, adalah salah satu pengurus di Dewan Pendidikan Kabupaten Bangkalan sehingga terjadi perangkapan jabatan.⁴⁰

FPM tidak terdaftar secara hukum, namun memiliki AD/ ART (Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga) yang mengatur roda organisasi. Berdasarkan AD/ ART-nya, pendanaan FPM berasal dari anggota, APBD, kerjasama donatur, dan dana dari sumber lain yang tidak mengikat. Sejauh ini pendanaan FPM hanya berasal dari dua sumber, yaitu pendanaan mandiri dari pengagasnya dan dana proyek dari lembaga donatur (OXFARM GB). Sisa dana dari pelaksanaan kegiatan menjadi kas untuk menjalankan roda organisasi FPM. Pelaporan penggunaan dana langsung ke lembaga donatur. FPM pernah berusaha mengajukan dana agar dianggarkan di APBD namun ditolak oleh DPRD. Justru yang mendapatkan alokasi dana dari APBD adalah Dewan Pendidikan.

F. Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Bangkalan.

Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Bangkalan yang dibentuk pada bulan Mei tahun 2003 beranggotakan berbagai elemen masyarakat. Pembentukan DP pada awalnya difasilitasi oleh Dinas Pendidikan dengan mengundang elemen-elemen masyarakat yang dianggap representatif. Elemen masyarakat yang diundang di dalam pembentukan DP adalah Bappeda, Depag (Departemen Agama), Diknas (Pendidikan Nasional), LSM, Komisi E (Pendidikan) dan Komisi B (Pembangunan) DPRD, Posma Lima (asosiasi sekolah), tokoh masyarakat, wali murid dan tokoh pendidikan.

Formatur yang terpilih di dalam musyawarah tersebut bertugas membentuk kepengurusan DP. Saat pemilihan, Imam Buchori, yang sekarang menjadi Ketua DP, tidak terpilih sebagai formatur. Namun, Imam Buchori dicalonkan dan terpilih secara aklamasi oleh peserta forum. Proses pemilihan Ketua DP berlangsung pada periode Bupati Fatah. Beberapa pihak yang ditemui peneliti menyambut positif terpilihnya Imam.⁴¹

DP memiliki empat peran yaitu peran *advisory*, peran *supporting*, peran *controlling* dan peran *mediating*. Ketentuan akan peran DP telah ditetapkan sesuai dengan SK Menteri Pendidikan Nasional No. 44 tahun 2002. Menurut SK tersebut, DP berperan memberikan pertimbangan dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan; pendukung baik secara finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan; pengontrol dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan; dan sebagai mediator antara pemerintah (eksekutif) dan

³⁹ Wawancara dengan Geger, Ka Sub Din Diknas Bangkalan

⁴⁰ Sekretaris FPM, Siti Zainah, adalah ketua Fatayat NU yang adalah isteri Ketua DPRD Kab. Bangkalan, Syafik. Ketua DPRD Bangkalan adalah kakak kandung dari Mondir Mandiri. Dengan lingkaran hubungan pengurus di dalam FPM maka sulitlah mengatakan adanya transparansi di dalam tubuh forum tersebut.

⁴¹ Imam adalah salah satu Kyai muda kharismatis di Bangkalan dan merupakan keturunan dari Kyai H. Syaichona. Masa kepengurusan DP periode pertama berlaku tahun 2003 sampai 2006.

DPRD dengan masyarakat. Sedangkan untuk menjalankan perannya Dewan Pendidikan memiliki fungsi.⁴²

Keberadaan Dewan Pendidikan Kabupaten Bangkalan disyahkan dengan SK Bupati. Sampai sekarang DP Bangkalan masih belum dilantik oleh Bupati karena ada konflik antara Bupati dengan Ketua DP. Pada pemilihan Bupati yang lalu, Imam Buchori (Ketua DP) berkeinginan mencalonkan diri. Namun dia mengalah dan mengundurkan diri dari pencalonan. Bupati dan Ketua DP adalah saudara sepupu. AD/ ART DP juga masih dalam proses pembicaraan.

“Selain dengan Ketua DP, Bupati juga tidak suka dengan beberapa orang yang duduk di dalam DP, sehingga sampai sekarang DP masih belum dilantik. Namun pelantikan DP tidak mengurangi keabsahan DP.”

Geger, Kasubdin Program Dinas Diknas Bangkalan

Sejak terbentuk DP sudah pernah melakukan *hearing* dan rapat kerja dengan Dinas Diknas dan Bappeda. Upaya kongkrit yang pernah dilakukan oleh DP adalah mendesak kebijakan Kejar Paket B agar diperhatikan dan menjadi prioritas dalam penyusunan APBD. Komunikasi dengan anggota Dewan lebih banyak dilakukan secara personal ketimbang secara formal. DP juga pernah melakukan Rapat Kerja dengan Komite Sekolah yang ada di Bangkalan dengan mengundang seluruh paguyuban sekolah. Saat ini isu-isu tentang mutasi guru, pemerataan dan transparansi bantuan dan merjer sekolah sedang menjadi bahan diskusi DP Bangkalan. DP Bangkalan sedang merumuskan kebijakan yang akan didesakkan kepada Dinas Diknas dan DPRD, terutama komisi E (Pendidikan dan Kesejahteraan).⁴³

Karena ditetapkan dengan SK Bupati, DP berhak mendapatkan alokasi dana di APBD. Pada tahun 2003 DP mengajukan anggaran sebesar Rp. 150 juta namun hanya disetujui Rp. 100 juta. Pos anggaran DP termasuk ke dalam alokasi dana yang akan diterima oleh Diknas. Oleh karena itu koordinasi masalah pencairan dana dilakukan dengan Diknas. DP menggunakan alokasi dana yang diterima pada tahun 2003 untuk keperluan pembuatan sekretariat dan beberapa koordinasi awal. Kini DP tengah menyiapkan sekretariat yang berada di sebelah kantor NU Cabang Bangkalan.⁴⁴ Ketua DP adalah Ketua Cabang NU Kabupaten Bangkalan. Sekretariat tersebut berada di kota sehingga memudahkan akses publik terhadap sekretariat.

Kehadiran lembaga Dewan Pendidikan di Bangkalan cukup kontroversial karena diperebutkan oleh dua lembaga, yaitu DP dan FPM. FPM dan DP adalah lembaga yang memiliki fungsi dan peran yang sama. FPM terlebih dahulu dibentuk dengan harapan disyahkan sebagai Dewan

⁴² Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu; melakukan kerjasama dengan masyarakat (perorangan/ organisasi), pemerintah dan DPRD berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu; Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat; memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada pemerintah daerah/ DPRD tentang kebijakan pendidikan; mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan; dan melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan dan output pendidikan

⁴³ Wawancara dengan Imam Buchori, Ketua DP

⁴⁴ Wawancara dengan Imam, Ketua DP

Pendidikan di Kabupaten Bangkalan. Namun rupanya proses politik di Bangkalan berjalan lain, sehingga Bupati lama memprakarsai pembentukan DP Kabupaten Bangkalan. Hanya DP yang berhak mendapatkan alokasi dana dari APBD. Setelah DP terbentuk, FPM bermanuver dengan menjadi LSM. Duplikasi peran dan fungsi akan terjadi jika kedua lembaga ini terus saling berebut peran. Duplikasi belum sepenuhnya terjadi karena DP Kabupaten Bangkalan belum banyak melakukan aktifitas.

G. Forum Tera' Bulan

Forum Tera' Bulan dibentuk di Bangkalan pada tahun 2003. Forum ini hadir sebagai reaksi atas upaya formalisasi terhadap lembaga yang mewadahi kepentingan para seniman dan budayawan Bangkalan. Sebelum hadirnya Forum Tera' Bulan, sejak tahun 2001 di Bangkalan telah muncul dua versi lembaga resmi yaitu Dewan Kesenian Bangkalan (DKB) dan DKB Partikelir. Versi yang pertama adalah DKB yang kelahirannya dibidani dan diprakarsai oleh pemerintah, sedangkan versi kedua dibentuk oleh seniman-seniman independen. Dua lembaga ini memiliki struktur yang sama, hanya anggota dan kepentingannya saja yang berbeda. Akibatnya terjadi duplikasi terhadap lembaga ini. Kepentingan yang sama diantara kedua lembaga itu adalah memperebutkan alokasi dana di dalam APBD.⁴⁵

DKB Partikelir muncul sebagai reaksi atas kekecewaan pembentukan DKB oleh pemerintah. Ironisnya, dua forum tersebut sama-sama tidak eksis karena persaingan diantara mereka dan ditinggalkan oleh anggota-anggotanya.

“Dewan Kesenian Bangkalan versi Pemerintah dan Dewan Kesenian Bangkalan partikelir (swasta) mati pada saat kelahirannya karena konflik internal organisasi?”

Agus, Koordinator Forum DKB

Berangkat dari kenyataan itulah akhirnya para seniman dan budayawan Bangkalan menciptakan tradisi pertemuan bulanan di setiap malam purnama. Pertemuan itu akhirnya melahirkan Forum Tera' Bulan. Forum Tera' Bulan beranggotakan seniman-seniman dan budayawan di Bangkalan yang memiliki komitmen terhadap pengembangan budaya Bangkalan mulai dari seni rupa, seni tari dan seni lukis serta budayawan panggung. Keanggotaan forum bersifat bebas, artinya semua seniman dan budayawan boleh keluar masuk ke dalam forum tanpa ikatan.

“Anggota Forum Tera' Bulan menolak pengesahan forum secara hukum lewat SK Bupati karena tidak mau dibelenggu oleh aturan. Bupati pernah menawarkan SK namun kami tolak. Pengalaman yang terjadi pada DKB Partikelir sudah cukup ketika kedekatannya dengan Bupati menjadikannya kendaraan politik untuk mendapatkan pemilih pada Pilihan Bupati yang lalu.”

Agus, Koordinator DKB

⁴⁵ Wawancara dengan Agus, Koordinator Tera' Bulan

Setiap bulan anggota forum berkumpul untuk menampilkan karya-karya seni daerah. Selain itu forum juga mendiskusikan isu-isu yang terkait dengan perkembangan seni daerah Bangkalan. Pada saat pertemuan itulah disepakati agenda pertemuan berikutnya. Forum memiliki seorang koordinator yang bertanggung jawab mengkoordinasikan pertemuan-pertemuan forum. Koordinator dipilih setahun sekali oleh anggota secara langsung. Selanjutnya, anggota menyerahkan kepada koordinator untuk membentuk kepengurusan Forum. Anggota Forum menolak upaya formalisasi forum, misalnya melalui SK Bupati atau badan hukum lainnya yang dianggap membelenggu kebebasan anggota. Anggota menyepakati Forum sebagai paguyuban para seniman dan budayawan Bangkalan.

Untuk menjaga transparansi, di dalam setiap pertemuan Tera' Bulan selalu disampaikan informasi perkembangan forum. Hal paling krusial adalah informasi mengenai kondisi kas forum yang berasal dari iuran anggota. Sebelum acara pertemuan dimulai selalu disampaikan posisi kas forum kepada semua peserta forum. Tidak hanya soal dana saja yang disosialisasikan semua usulan juga disampaikan ke forum untuk mendapatkan persetujuan. Hal itu dilakukan karena forum bersifat terbuka.

Sepanjang tahun 2003 Forum Tera' Bulan pernah melakukan kampanye mengangkat seni daerah Bangkalan. Dana kegiatan itu diperoleh dari swadaya anggota dan sumbangan dari pihak-pihak yang *concern* terhadap budaya Bangkalan. Selain melalui pendekatan kepada Bupati dan anggota Dewan tentang perlunya dikeluarkan kebijakan yang berpihak kepada pengembangan seni daerah, Forum juga melakukan publikasi karya seni daerah dalam bentuk CD rekaman. Namun, menurut Agus, animo pejabat terhadap apa yang dilakukan oleh forum sangat kecil. Setiap bulannya selalu diadakan pertemuan dan penampilan karya seni dan budaya secara bergiliran dari satu tempat ke tempat lainnya.⁴⁶

Forum Tera' Bulan memiliki sekretariat mandiri di Jalan Kyai Cholil No. 16 Bangkalan. Pembentukan sekretariat untuk memudahkan koordinasi anggota forum. Apabila tidak ada kesepakatan mengenai lokasi pertemuan selanjutnya, maka pertemuan dilakukan di sekretariat. Sekretariat juga menjadi media komunikasi dengan pihak luar. Pendanaan forum dilakukan secara swadaya dan mengandalkan sumbangan dari donatur. Tidak terjadi duplikasi dengan forum lainnya.

H. Forum-Forum Lain

1. Asosiasi PKL, merupakan wadah bagi para pedagang kaki lima (PKL) yang ada di Bangkalan. Asosiasi ini menampung aspirasi dan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh PKL. Tujuan utama dibentuknya asosiasi adalah untuk penertiban PKL bagi keindahan kota Bangkalan dengan tidak meninggalkan PKL dan usahanya. Akses asosiasi ini adalah Bupati dan DPRD. Asosiasiasi juga memiliki kedekatan hubungan dengan beberapa LSM yang tergabung di dalam

⁴⁶ Wawancara dengan Agus, Koordinator Forum Tera Bulan,

FOKUS. Asosiasi pernah melakukan dialog dengan Bupati dan DPRD soal penertiban tata ruang kota. Kini asosiasi juga banyak berkoordinasi dengan PDPP. M. Yusuf adalah ketua asosiasi ini.

2. Asosiasi Pengemudi Becak, dibentuk untuk mewadahi aspirasi tukang becak di Bangkalan yang sering menjadi polemik. Sayangnya pada Pemilu yang lalu, asosiasi ini digunakan oleh salah satu partai untuk menggalang massa. Ketua asosiasi ini adalah Sadewi.
3. Usaha Kecil dan Menengah (UKM), pada awalnya dibentuk guna mewadahi kegiatan usaha kecil dan menengah masyarakat untuk membuka jalur bagi bantuan modal usaha. Terbentuk saat bantuan KUT hadir di Bangkalan. UKM pernah mengelola bantuan dana kerjasama antara Bappeda dan Depkop. Namun pada saat mendapat bantuan KUT, kepentingan pribadi dan golongan sangat kental di dalam asosiasi ini. Diketuai oleh Maksum Yakni.
4. Kamar Dagang Dan Industri adalah forum stakeholder bagi para pedagang dan industriawan. Kini Ketua Kadin bangkalan menjabat sebagai Wakil Bupati Bangkalan. GAPENSI (Gabungan Pengusaha Nasional) adalah forum stakeholder bertemunya para pengusaha terutama kontraktor. Kontraktor yang ingin mengikuti tender harus terdaftar sebagai anggota GAPENSI.

Tabel 1: Rekapitulasi Forum Multi Stakeholder di Tingkat Kabupaten, Kabupaten Bangkalan

FORUM/INDIKATOR	REPRESENTASI	LINK DG LEMBAGA LAIN	STATUS HUKUM	TRANSPARANSI DAN RECEPTIVITY	LOKASI DAN AKSES	MANDAT DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN	PENDANAAN	DUPLIKASI
RAKORBANG PEMKAB	Unsur Muspida, Dinas, DPRD, Tokoh masyarakat, Camat, Kabid Pembangunan Kecamatan, Wartawan; keanggotaan terbuka; unsur peserta telah ditetapkan	- Bagian penting dari proses perencanaan Bappeda; Penting bagi DPRD untuk menangkap aspirasi awal;	Ada sesuai dengan SK Menteri, di kabupaten gunakan SK Bupati	Sejak tahun 2002 LSM diundang di forum UDKP dan Rakorbang; cukup dinamis, kurang transparan; partisipasi masyarakat relatif tinggi; hasil tidak dipublikasikan	Difasilitasi oleh Bappeda; Sekretariat di Bappeda; Bappeda yang menentukan undangan.	Sebagai forum koordinasi dan sinkronisasi program dari masyarakat dan dinas; menghasilkan salah satu dokumen perencanaan daerah; pengambilan keputusan dilakukan secara komisi dan pleno (musyawarah); pra Rakorbang sebagai forum pendahuluan; Proses pengambilan keputusan panjang dan <i>guided</i>	Dana APBD;	Tidak terjadi duplikasi dengan forum lain
FORUM PDPP (Program Dasar Pembangunan Perkotaan)	GS (Government Stakeholder), NGS (Non Government Stakeholder), DPRD, Perguruan Tinggi; unsur peserta telah ditetapkan; belum pernah ada pergantian tim/ pengurus	Leading sector Bagian Fisik dan Prasarana Bappeda; FOKUS sebagai forum mitra	SK Bupati	Masuknya NGS (FOKUS) melahirkan kontrol terhadap forum; partisipasi masyarakat mulai dari tingkat bawah; Forum GS Tim Tehnis bersifat elitis	Sekretariat di Bappeda;	Menjadi wadah bertemunya GS dan NGS dalam rangka diskusi publik untuk menyusun dokumen perencanaan Keputusan diambil melalui rapat komisi dan pleno;	Dana Proyek, APBD	Tidak terjadi duplikasi
FOKUS (Forum Komunikasi Stakeholder)	NGS (Non Government stakeholder, Birokrasi, DPRD, pihak-pihak yang concern terhadap perencanaan pembangunan	Memiliki kedekatan dengan Bappeda; DPRD kurang respons	Tidak Berbadan Hukum, Dipimpin oleh satu Koordinator	Dikontrol oleh LSM anggota; terbuka terhadap publik; laporan kegiatan ke anggota dan Bappeda; sebagai salah satu kelompok besar pendorong	Memiliki sekretariat sendiri dan sekretariat di Bappeda	Forum komunikasi bagi stakeholder non pemerintah yang <i>concern</i> terhadap perencanaan pembangunan; pengambilan	Mandiri; Dana dari proyek PDPP	Tidak terjadi duplikasi; dewan enggan diajak dialog karena anggap Fokus wakil rakyat jalanan

	Kabupaten; keanggotaan terbuka; koordinator forum dipilih setahun sekali;			transparansi dan partisipasi		keputusan dg musyawarah; koordinator memiliki hak prerogatif; independen;		
FORPES (Forum Pengaman Sosial)	Akademisi, DPRD, birokrasi, LSM, organisasi pemuda, mahasiswa, wartawan; Pengurus dipilih setahun sekali.	Banyak melakukan koordinasi dengan Komisi E dan B, Dinkes, Diknas, Dolog dan PMD	SK Bupati, ada satu Koordinator dan beberapa Divisi	Laporan ke anggota dan pemerintah pusat; transparan pada awalnya namun eksklusif pada perkembangan selanjutnya;	Sekretariat mandiri di kota; tiap hari Jum'at melakukan koordinasi; banyak melakukan <i>hearing</i> dengan DPRD;	Berfungsi untuk memantau program JPS dan merekomendasikan ke TKPP, Bupati, dan Bappeda; Ketua dipilih setahun sekali secara aklamasi; Pengambilan keputusan per unit kerja dan pleno; independen;	Dana APBD untuk program JPS	Tidak terjadi duplikasi
DP (Dewan Pendidikan)	Tokoh masyarakat, PGRI, Yayasan Pendidikan, MTs Swasta, Tokoh Pendidikan, Tokoh Agama, Legislatif, ISPI, Birokrasi, LP Maarif, NU, SLTP Swasta, FPM, Ponpes dan Pengusaha; AD/ART sedang disusun	Berseberangan pandangan dengan Dikbud dan Bupati; dekat dengan DPR;	SK Bupati; Bupati tidak mau melantik; Hubungan dengan lembaga lain bersifat koordinatif	Baru terbentuk; potensi transparansi dan keterbukaan tinggi; ketua DP kharismatis; potensi diterima publik besar; sedang memperjuangkan program Kejar Paket B;	Sekretariat Mandiri menyatu dg kantor PC NU;	Sebagai forum penyambung lidah konstituen pendidikan untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu; pengambilan keputusan melalui mekanisme forum; independen	Dana APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat; anggaran tahun 2003 Rp. 100 juta;	Tidak terjadi duplikasi
FPM (Forum Pendidikan Madura)	LSM pendidikan, Diknas, tokoh masyarakat; DPRD; Yayasan Pendidikan; Organisasi Profesi; Perguruan Tinggi; AD/ART sedang disusun	Dekat dengan salah satu LSM besar; dekat dengan eksekutif dan legislatif; Diknas kurang respons;	Tidak Berbadan Hukum; menyerupai LSM	Pernah mendesakkan kebijakan tentang kesejahteraan guru ke dewan; Tidak transparan; eksklusif	Sekretariat bersama di LSM Madura Mandiri;	Mewadahi aspirasi dan prakarasa masyarakat pendidikan untuk melahirkan kebijakan dan program pendidikan; Secara normatif keputusan diambil	Dana Mandiri; dana dari lembaga donor	Memiliki tugas fungsi yang sama dengan DP; saling menguatkan dalam mendesakkan kebijakan; berebut dana

						melalui forum komisi dan pleno. Namun, keputusan dikendalikan oleh satu orang; tidak independen;		APBD;
Forum Tera' Bulan	Anggota adalah semua pihak yang concern terhadap seni; keanggotaan terbuka; sejak tahun 2002 belum berganti koordinator; secara normatif pengurus dipilih setahun sekali	Banyak melakukan pendekatan dengan DPR dan Bupati dan Dinas secara informal;	Tidak Berbadan Hukum	Transparan dan terbuka terhadap observasi publik; keanggotaan yang terbuka menyebabkan lembaga ini akomodatif;	Sekretariat Mandiri	Mengutamakan keguyuban diantara anggota; independen	Dana mandiri dari anggota	Memiliki fungsi yang sama dengan Dewan Kesenian Bangkalan (DKP) yang mati suri.

2.1.2. Dinamika Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Bangkalan

Proses penyusunan APBD di tingkat Kabupaten merupakan hasil kerjasama antara eksekutif dan legislatif. Tim Anggaran (eksekutif) adalah tim penyusun anggaran yang mengkoordinasikan seluruh usulan program dari pihak eksekutif. Tim Anggaran diketuai oleh Sekretaris Daerah dan beranggotakan wakil-wakil dari badan, dinas dan unit kerja Pemerintah Kabupaten. Keanggotaannya berganti tiap tahun. Sedangkan Panitia Anggaran (legislatif) memiliki keanggotaan tetap selama masa lima tahun.

Secara umum, penyusunan RAPBD terbagi menjadi dua tahapan, yaitu tahapan penyusunan di tingkat eksekutif-legislatif dan tahap pembahasan di DPRD. Tahap penyusunan di tingkat eksekutif memuncak pada forum Rakorbang/ FKSP. Sebelum dan pasca Rakorbang, Dinas dan unit kerja juga melakukan koordinasi dengan Bappeda sebagai kordinator program pembangunan di Kabupaten. Sedangkan penyusunan di tingkat legislatif dapat terdiri dari proses Jaring Aspirasi, Rapat antara Komisi dengan Dinas, Badan atau Unit Kerja, Rapat Fraksi dan Rapat Komisi serta Rapat Panitia Anggaran.

Tahapan pembahasan di DPRD terdiri dari 4 proses rapat paripurna yaitu Penyampaian Nota Keuangan Eksekutif, Pandangan Umum Fraksi di DPRD, Jawaban Eksekutif Atas Pandangan Umum Fraksi di DPRD dan Pandangan Akhir Fraksi di DPRD. Empat proses tersebut biasanya berlangsung dalam waktu 2 sampai 3 bulan. Dinamika paling keras penyusunan anggaran terjadi pada saat Rapat Kerja antara eksekutif dengan Dewan, meskipun keputusan akhir diambil pada saat Rapat Paripurna DPRD.

Di Kabupaten Bangkalan, Tim Anggaran dan Panitia Anggaran menggunakan beberapa dokumen daerah seperti Poldas (Pola Dasar), Propeda (Program Pembangunan Daerah), Renstrada, Visi dan Misi Kabupaten, dan AKU (Arah Kebijakan Umum) Kabupaten sebagai referensi dalam penyusunan RAPBD. Baik eksekutif maupun legislatif menggunakan jalur-jalur Rakorbang (FKSP), jaring aspirasi, monitoring dan evaluasi kegiatan serta penyampaian aspirasi masyarakat secara langsung sebagai media pengumpulan bahan-bahan penyusunan anggaran.

Jaring Aspirasi menjadi tugas Dewan yang dilakukan melalui temu langsung dengan masyarakat. Jaring aspirasi dilakukan selama beberapa bulan sebelum proses penyusunan anggaran dimulai. Untuk menampung aspirasi, anggota Dewan secara khusus mengadakan sosialisasi dan kunjungan ke kantung-kantung konstituennya. Usulan masyarakat menjadi bahan untuk dibawa ke rapat fraksi dan komisi dalam penyusunan anggaran.

“Di satu sisi, jaring aspirasi sangat penting bagi DPRD untuk mengetahui aspirasi masyarakat. Di sisi lain, jaring aspirasi juga meningkatkan intensitas dinamika penyusunan anggaran karena munculnya pressure terhadap anggota untuk memperjuangkan aspirasi.”

Syarbini Makki, Ketua Komisi C DPRD Bangkalan

Baik Dewan atau eksekutif (Bappeda) juga membuka diri terhadap aspirasi masyarakat melalui surat atau secara lisan. Masukan menjadi bahan bagi kedua lembaga untuk penyusunan program. Menurut anggota Dewan, masukan-masukan tersebut dapat berupa surat kaleng atau proposal. Jika aspirasi yang masuk dipandang serius, Dewan akan menindaklanjuti surat-surat tersebut dan membawanya ke Rapat Komisi.

Di tingkat eksekutif penyusunan anggaran dan program dimulai dengan pengumpulan usulan dinas dan unit-unit kerja daerah. Dinas menyusun programnya dengan melakukan rapat koordinasi internal dinas yang melibatkan seluruh unit. Namun tidak semua dinas melakukan proses itu, seperti yang terjadi di Dinas Pendidikan. Untuk menyusun program, Dinas Pendidikan hanya melakukan Rapat Dinas yang dihadiri oleh semua Sub Dinas, Wakil Kepala Dinas dan Kepala Dinas. Pertemuan tersebut menghasilkan usulan dinas.

Usulan-usulan program dari dinas selanjutnya akan dipadukan dengan usulan dari masyarakat bawah pada Forum Koordinasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan (FKSPP/ Rakorbang). Sejak tahun 2002 (untuk penyusunan anggaran tahun 2003) Bangkalan telah menggunakan format FKSPP bukan Rakorbang lagi dalam proses penjangkaran informasi melalui forum stakeholder di tingkat Kabupaten. Dengan dikeluarkannya Perda No. 16 tahun 2002⁴⁷ tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, maka Kabupaten Bangkalan telah menggunakan pendekatan kinerja (*performance budgeting system*) dalam menyusun RAPBD.⁴⁸ Pendekatan kinerja dimaksudkan untuk memenuhi azas tertib, transparan, akurat dapat dipercaya dan mudah dimengerti sebagai langkah awal menuju pemerintahan yang baik.⁴⁹

Pada forum yang berlangsung selama dua hari tersebut, usulan dari dinas dan kecamatan disinkronisasikan. Di Kabupaten Bangkalan, Rakorbang (FKSPP) berlangsung dinamis karena LSM telah dilibatkan mulai proses pembahasan di tingkat kecamatan (UDKP). Sayangnya tidak semua usulan program, baik dari dinas atau dari forum UDKP, yang diajukan di dalam FKSPP disampaikan secara rinci karena hanya menyebutkan nama program dan volumenya saja. Kenyataan tersebut menyulitkan kalangan LSM, terutama, untuk menyoroti kelayakan program. Sehingga tidak semua usulan dapat dinilai oleh peserta. Keterbatasan waktu Rakorbang juga menjadi kendala kegiatan untuk mengevaluasi usulan.

⁴⁷ Sesuai dengan SK Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawabn dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

⁴⁸ Sebelumnya menggunakan sistem Anggaran tradisional dengan azas berimbang dan dinamis. Menurut sistem tradisional struktur APBD hanya terdiri dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Belanja Daerah terdiri dari pos Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan. Sedangkan pada pendekatan kinerja Pos Belanja Daerah terdiri dari Bagian Belanja Aparatur dan Bagian Belanja Pelayanan Publik dan pada setiap masing-masing bagian belanja terdiri dari Belanja Administrasi umum (Belanja Tidak Langsung) dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan (Belanja Langsung) dan Belanja Modal (Belanja Langsung) serta Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan dan Belanja Tidak Tersangka.

⁴⁹ Nota Keuangan Bupati Bangkalan tentang RPBD Kabupaten Bangkalan tahun anggaran 2003.

Kalangan LSM mensinyalir ada praktek *mark up* terhadap mayoritas usulan program yang masuk ke dalam Rakorbang. Seperti penuturan berikut:

“Praktek mark-up dilakukan karena pihak pengusul, baik dinas maupun kecamatan, sudah tabu akan terjadi pemangkasan di tingkat Rakorbang, Bappeda, atau Pembahasan di DPRD. Pada Rakorbang tahun 2003, dari 978 usulan proyek/program berhasil dipangkas menjadi hanya 362 usulan. Pemangkasan tersebut dilakukan, selain alasan duplikasi program juga karena banyaknya usulan yang tidak masuk akal.”
Basith, Koordinator FOKUS Bangkalan

Boks 2: Gugatan LSM Terhadap Usulan Pembangunan FKSPP Pemkab Bangkalan

Beberapa usulan yang dinilai tidak masuk akal oleh kalangan LSM yang tergabung di dalam Fokus: Kecamatan Bangkalan mengusulkan pengadaan satu komputer dan internet seharga Rp. 150 juta, namun tidak menyebutkan *merk* atau klasifikasi komputernya., Analisa Rehabilitasi kantor Disperinda Rp. 300 juta (Kec. Bangkalan), Penyuluhan Hukum Rp. 250 juta (diusulkan 18 Kecamatan) dan Penanganan pengaduan Masyarakat Rp. 450 juta (Bawasda).⁵⁰ Meskipun jumlah usulan yang dipangkas mencapai 55 persen, akan tetapi dari segi anggaran hanya terjadi pemangkasan sebesar 20 persen saja.⁵¹ Indikasi lain tidak rasionalnya usulan yang diajukan ke dalam forum Rakorbang adalah terjadinya pengelembungan anggaran usulan sampai 8 triliun, padahal kekuatan Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten Bangkalan hanya 200 milyar.⁵²

Kenyataan lain yang disayangkan oleh kalangan LSM dalam penyusunan anggaran adalah moral pejabat birokrasi yang tidak bertanggung jawab. Selain usulan-usulan yang berbau *mark up*, banyak usulan-usulan dinas, badan atau kecamatan yang melenceng dari Isu Strategis. Renstrada Kabupaten Bangkalan menyatakan bahwa yang paling ditekankan dalam pembangunan daerah adalah peningkatan SDM melalui peningkatan bidang pendidikan dan peningkatan layanan kesehatan.⁵³ Namun usulan yang masuk ke Rakorbang tidak mencerminkan prioritas tersebut.

“Usulan-usulan yang masuk ke Rakorbang banyak yang bersifat fisik dan berbau kepentingan atau proyek, seperti pembangunan rumah dinas atau pengadaan komputer. Selain itu, hampir semua kecamatan, bagian atau badan mengajukan usulan rehabilitasi kantor disertai analisa yang menelan biaya sama dengan proyek fisiknya. Ironisnya lagi, usulan-usulan pengadaan alat kantor selalu muncul tiap tahunnya.”
Fahrudinur, Ketua LSM FORMAD

Praktek *mark up* terhadap anggaran usulan dan banyaknya usulan-usulan yang melenceng dari Isu Strategis daerah membuat anggota Dewan bereaksi keras. Pada proses penyusunan anggaran tahun 2003, paling tidak dua anggota Dewan (Wahid dan Idris) meminta agar usulan-usulan hasil Rakorbang dirasionalisasikan kembali sebelum diajukan ke Dewan agar tidak terlalu banyak terjadi pemangkasan oleh Dewan. Dengan ancaman tersebut maka akan banyak nilai proyek atau kegiatan yang diajukan dari hasil Rakorbang yang dinilai tidak rasional.⁵⁴ Dewan juga mempertanyakan pengelolaan pembangunan yang belum menggunakan Rencana Strategis Daerah (Renstrada) dan

⁵⁰ Jawa Pos, 20 Juli 2003

⁵¹ Wawancara dengan Aliman, Koordinator Leksdam,

⁵² Jawa Pos, 20 Juli 2003

⁵³ Di dalam Renstrada Kabupaten Bangkalan ada tiga klasifikasi pembangunan yang dianggap paling strategis, yaitu peningkatan sumber daya manusia; soal pemberdayaan ekonomi; dan bidang *good governance* dan bersih dari KKN.

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA) sehingga pembangunan Kabupaten Bangkalan tidak memiliki arah yang jelas dan terkesan tambal-sulam. Akibatnya program pembangunan yang dilaksanakan lebih berdasarkan *feeling* saja atau muncul secara tiba-tiba.⁵⁵

Meskipun telah terjadi pemangkasan besar-besaran terhadap usulan dari dinas, badan atau kecamatan, namun tidak semua pihak merasa puas. Fahrudinnur, Ketua Forum Madura (FORMAD), menambahkan:

“Meskipun banyak kegiatan yang sudah dipangkas, akan tetapi yang berkurang banyalah kegiatannya bukan dananya sehingga masih banyak usulan tidak rasional yang lolos dari Rakorbang. Alasan yang sering dikemukakan oleh kalangan birokrat atas tingginya nilai anggaran yang diajukan adalah pembayaran PPN dan setor fee atau mengadakan kegiatan yang sebenarnya tidak ada.”

Fahrudinnur, Ketua Formad

Tentang alasan tingginya anggaran setiap usulan yang diajukan dinas atau lembaga diakui baik oleh Sekretaris Bappeda dan Ketua Komisi Anggaran DPRD sebagai akibat dari tingginya PPN (Pajak Pendapatan Negara) dan biaya lain-lain.⁵⁶

Hasil-hasil Rakorbang seharusnya menjadi acuan utama bagi legislatif dan eksekutif dalam penyusunan RAPBD. Namun kenyataan menunjukkan lain. Sebelum dan setelah Rakorbang, Dinas banyak melakukan konsultasi dengan Bappeda mengenai alokasi dana dan usulan yang dapat didanai. Pertemuan biasanya tidak dilakukan sekali karena ada banyak penyesuaian usulan.⁵⁷ Proses-proses inilah yang sangat menentukan usulan yang dialokasikan ke dalam RAPBD. Pada koordinasi tersebut Dinas, Unit Kerja atau Badan di kabupaten akan tahu alokasi dana yang diperolehnya.⁵⁸ Sementara itu, hasil-hasil Rakorbang menjadi tidak terkawal karena tidak ada lagi yang memperjuangkannya. Selanjutnya usulan diserahkan kepada Tim Anggaran untuk dirumuskan.

“Ego sektoral seringkali menjadi pemicu persoalan karena sering menimbulkan tumpang tindih program. Selain itu forum koordinasi pembangunan mulai tingkat desa sampai pusat masih kurang efektif.”

Ghaziz, Kepala Dinas Kesehatan Bangkalan

Dinamika paling keras dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terjadi pada saat Rapat Kerja antara dinas, badan atau Tim Anggaran dengan Komisi-Komisi di Dewan atau Panitia Anggaran. Meskipun ada pandangan berbeda soal pihak mana yang paling kuat mempertahankan usulannya, baik eksekutif maupun legislatif mengakui bahwa dinamika paling keras penyusunan APBD terjadi pada saat Rapat Kerja di Dewan. Pada forum tersebut DPRD kembali menguji substansi dan kelayakan usulan-usulan yang diajukan oleh Tim Anggaran.

⁵⁴ Jawa Pos, 20 Juli 2003

⁵⁵ Pandangan Umum Fraksi PKB, Risalah Rapat Paripurna dalam rangka membahas RAPBD 2003.

⁵⁶ Wawancara dengan Syarbini Makki, Ketua Komisi C DPRD Bangkalan dan Wawancara dengan Supriyanto, Sekretaris Bappeda Bangkalan.

⁵⁷ Wawancara dengan Supriyanto, Sekretaris Bappeda Kab. Bangkalan

⁵⁸ Wawancara dengan Geger, Kasubdin Program Dinas Diknas Kab. Bangkalan

Di satu sisi, Dewan selalu menegaskan bahwa usulan-usulan yang diajukan oleh eksekutif kebanyakan berbau proyek dan kepentingan. Banyak usulan dinas yang melenceng dari isu-isu strategis. Selain itu anggaran yang diajukan juga banyak yang bernuansa penggelembungan.⁵⁹ Di lain pihak, kalangan Dinas menyerang Dewan terlalu menonjolkan kepentingan pribadi dan kelompoknya.

“Saya tahu betul kebusukan anggota Dewan. Dalam Rapat Kerja dengan Dinas, banyak usulan yang dipangkas, lalu usulan itu digantikan dengan usulan lain untuk kepentingan anggota Dewan. Misalnya, usulan sekolah atau pembangunan jalan yang lokasinya disebabkan jatuh di wilayah anggota Dewan atau usulan lain berupa jatah proyek anggota Dewan dengan kontraktor. Hal itu dilakukan agar Dewan selamat di mata pendukungnya dan terpilih lagi”.

Hassan, Kepala Dinas Pendidikan Nasional Bangkalan

“Rapat Dinas adalah proses yang paling berat. Mereka kurang tahu permasalahan di lapangan, tetapi sukanya main pangkas saja. Bahkan tak jarang muncul program-program baru yang tidak pernah diusulkan oleh Dinas pada saat RAPBD diputuskan.”

Ghazin, Kepala Dinas Kesehatan Bangkalan

“Meskipun secara mekanisme sudah baik, namun hasil-hasil Rakorbang kurang diperhitungkan di dalam penyusunan APBD. Hal itu menunjukkan ketidakefektifan Rakorbang. Bagaimana aspirasi masyarakat mau didengar jika hasil Rakorbang tidak diperhatikan?”

Aliman, Ketua Leksdam Bangkalan

Trend bahwa kinerja anggota Dewan dinilai dari program nyata (fisik) yang mampu diperjuangkan oleh anggota Dewan untuk konstituenya adalah kenyataan yang terjadi di Kabupaten Bangkalan. Hal itu menyebabkan masuknya kepentingan sempit anggota Dewan yang khawatir tidak terpilih lagi.

“Saya akui bahwa memang ada upaya dari beberapa anggota Dewan untuk memuluskan usulan yang diajukannya. Misalnya diupayakan usulan-usulan yang diajukan jatuh ke wilayah darimana dia berasal. Itu untuk membuktikan kepada pemilihnya bahwa dia telah berjuang untuk mereka. Apalagi untuk masyarakat seperti Bangkalan pembuktian seperti itu sangat penting.”

Syarbini Makki, Ketua Fraksi PKB DPRD Bangkalan

Kuatnya dinamika pada saat Rapat Kerja antara Dinas, Badan atau unit kerja lain dengan Dewan pada saat penyusunan RAPBD berimplikasi negatif. Kerasnya dinamika forum Dewan menempatkan *skill* individu pihak yang bernegosiasi sebagai penentu forum. Keputusan diterima tidaknya usulan tergantung kepada adu argumentasi dan *lobby* antara Dewan dan dinas.⁶⁰ Terkait dengan soal kemampuan, *skill* anggota Dewan diakui relatif lebih rendah dibandingkan eksekutif.⁶¹

Pada tahap Pembahasan yang dilakukan di dalam forum Paripurna DPRD, dinamikanya sudah menurun karena forum tersebut merupakan finalisasi usulan. Pada proses Penyampaian Nota Keuangan Bupati menyampaikan gambaran umum RAPBD pada tahun yang bersangkutan.⁶² Setelah

⁵⁹ Wawancara dengan Syarbini Makki, Ketua Komisi Anggaran DPRD Bangkalan

⁶⁰ Wawancara dengan Hassan, Kadin Diknas Bangkalan, Wawancara dengan Gazin Kadinkes Kab. Bangkalan

⁶¹ Wawancara dengan Syarbini Makki, Ketua Komisi Anggaran DPRD Kab. Bangkalan

⁶² Risalah Rapat Paripurna DPRD Bangkalan 2003

penyampaian Nota Keuangan, seluruh fraksi di DPRD menyampaikan pandangan umum. Pandangan Umum kemudian ditindaklanjuti dengan Jawaban Eksekutif atas Pandangan Umum. Paripurna terakhir dalam penyusunan anggaran daerah adalah Pandangan Akhir Fraksi. Paripurna terakhir memutuskan APBD daerah. Sebagai gambaran tentang dinamika tahap pembahasan di DPRD, perhatikan box 3.

Boks 3: Isu-isu Yang Dipermasalahan Oleh DPRD Bangkalan dalam Rapat Paripurna

Pada Rapat paripurna tahun 2003 beberapa fraksi di DPRD Bangkalan mempertanyakan isu-isu penting. Fraksi PKB mempermasalahkan penerimaan PNS yang telah ditolak oleh DPRD namun tetap dianggarkan, Fraksi PDIP menyoal temuan korupsi di PDAM Bangkalan dan kejanggalan-kejanggalan dalam pembelian ATK. F-PDIP juga mempermasalahkan perekrutan CPNS (calon pegawai negeri sipil) yang sarat KKN (korupsi, kolusi, nepotisme) dan rendahnya kualitas hasil pembangunan fisik di Bangkalan yang tidak memenuhi syarat. Pertanyaan tentang penempatan guru yang kurang merata juga menjadi sorotan Dewan. Masalah penggunaan pos Dana Tak Tersangka diangkat oleh Fraksi TNI/ POLRI. Fraksi TNI/POLRI menyarankan agar eksekutif betul-betul mempertimbangkan dalam pengajuan penggunaan Dana Tak Tersangka digunakan untuk hal-hal yang sifatnya sangat mendesak dan tidak digunakan untuk kebutuhan Belanja Tidak Langsung (kebutuhan kantor).⁶³

Soal penggunaan Dana Tak Tersangka juga cukup unik. Pos Dana Tak Tersangka menjadi cadangan bagi kegiatan-kegiatan di daerah yang tidak terduga. Penggunaan dana ini menjadi prerogatif Bupati. Sehingga Bupati adalah pemegang salah satu Pos penting di APBD. Pos Dana Tak Tersangka menjadi andalan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang tidak terduga.⁶⁴

2.1.3. Keterbukaan dan Kepenerimaan Pemerintah Kabupaten Bangkalan

Secara umum keterbukaan Pemerintah Kabupaten Bangkalan mulai terbangun. Indikasinya, LSM sudah mulai dilibatkan di dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Sejak tahun 2003, LSM yang tergabung di dalam FOKUS mulai dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. FOKUS yang terutama mewakili elemen stakeholder non pemerintah dan swasta berperan tidak hanya untuk kepentingan PDPP saja.

“Dalam berbagai kesempatan LSM telah terlibat di dalam penyusunan APBD melalui Rakorbang dan forum UDKP di tingkat kecamatan. Selain itu FOKUS juga terlibat dalam penyusunan berbagai dokumen perencanaan pembangunan lainnya seperti Poldas, Propeda maupun Renstra Kabupaten Bangkalan. Partisipasi tersebut mampu mendorong kualitas perencanaan partisipatif untuk program PDPP Kabupaten Bangkalan sehingga mendapatkan nilai yang baik secara nasional.

Anonimous, Bangkalan, 20 Juli 2003

“Sejak awal Pemerintah Kabupaten Pemkab Bangkalan bersikap terbuka terhadap kehadiran FOKUS. Hal itu bisa dilihat dari goodwill Dewan dan Pemkab dalam mengalokasikan dana untuk PDPP. Indikator lainnya adalah keterlibatan anggota Dewan dan birokrat secara berdampingan di dalam forum PDPP.

Sudarmawan, Ketua Bappeda

⁶³ Risalah Rapat Paripurna DPRD kab. Bangkalan, dalam rangka membahas RAPBD tahun 2003

⁶⁴ Wawancara dengan Sekretaris Bappeda, Jakarta

Namun, banyak pihak pesimis dengan keterbukaan pemerintah Kabupaten Bangkalan. Berdasarkan indikator penyusunan APBD, Pemkab Bangkalan dinilai tidak terbuka karena meskipun telah melibatkan LSM, proses penyusunan APBD tidak sepenuhnya dilakukan secara transparan.

“Pemerintah Kabupaten Bangkalan selalu berusaha menutup-nutupi APBD yang seharusnya menjadi dokumen publik. Indikasinya adalah anggaran usulan program tidak disampaikan secara detail di dalam forum Rakorbang.”

Fabrundinnur, Ketua Formad, Bangkalan

“Sampai sekarang hasil Rakorbang dan APBD yang telah ditetapkan tidak dipublikasikan ke media massa oleh pemerintah sehingga publik tidak dapat mengukur apakah aspirasinya telah tersalurkan.”

Basith, Koordinator FOKUS Bangkalan

Selain berdasarkan indikator penyusunan APBD, di Kabupaten Bangkalan banyak pula proyek-proyek siluman dan proyek yang bernuansa KKN. Misalnya Proyek Pembangunan Gedung Olah Raga (GOR) Bangkalan. Proyek tersebut muncul nyaris tanpa sepengetahuan publik.⁶⁵ Fraksi-Fraksi di DPRD (FPDIP, FPKB) juga mempersoalkan indikasi praktek KKN di dalam perekrutan CPNS pada tahun 2003 di Kabupaten Bangkalan. Menurut pengamatan F-DIP hasil pembangunan fisik di Kabupaten Bangkalan sebagian kualitasnya kurang memenuhi harapan masyarakat/ tidak sesuai *bestek* akibat sistem rekanan yang tidak profesional. Rekanan yang tergabung di dalam wadah GAPENSI (Gabungan Pengusaha Nasional) dinilai akal-akalan karena satu orang yang terlibat dalam tender memiliki sangat banyak CV.⁶⁶

Keterbukaan pemerintah Kabupaten Bangkalan terhadap masukan dari publik dapat dilihat dari proses penyusunan anggaran. Di Bangkalan, kerasnya dinamika proses penyusunan anggaran menyebabkan hasil Rakorbang kurang diperhitungkan dalam proses penyusunan APBD. Pelibatan LSM menjadi kurang bermakna manakala hasil akhir Rakorbang tidak begitu diperhitungkan sehingga aspirasi publik tidak tersalurkan dengan baik. Dengan kata lain, pemerintah tidak peka dengan aspirasi publik. Kengototan pemerintah Kabupaten Bangkalan dengan kembali mengalokasikan anggaran untuk rekrutmen PNS, padahal Dewan telah menolaknya adalah indikator lain rendahnya kepekaan pemerintah terhadap suara rakyat.

Berdasarkan observasi, konstelasi politik di Kabupaten Bangkalan kekuasaannya bermuara kepada satu keluarga besar. Bupati Bangkalan, Ketua DPRD dan Direktur Madura Mandiri dan Ketua DP berasal dari satu keturunan yang sama. H. Fuad Amin, Bupati Bangkalan, adalah saudara sepupu dari ketua DPRD, H. Syafik Rofi'i. Demikian halnya dengan H. Imam Buchori, Ketua DP dan Ketua PC NU Bangkalan, juga saudara sepupu Bupati. Di jalur swasta/ bisnis, Mondir Rofi'i muncul sebagai penguasa dan kontraktor di Bangkalan yang banyak mendapatkan proyek-proyek besar sejak PKB bernuansa di Bangkalan. Mondir dikenal sebagai Dinas Kimpraswil swasta di pemerintahan Kabupaten

⁶⁵ Hasil FGD dengan FOKUS, Agus

⁶⁶ Risalah Rapat Paripurna DPRD Bangkalan tahun 2003

Bangkalan, artinya kekuasaan Mondir lebih besar dibandingkan Kepala Dinas Kimpraswil dalam menentukan alokasi proyek. Disamping itu, sebelum menjadi Ketua Bappeda, Sudarmawan adalah teman dekat Bupati Bangkalan sejak kecil dan kini menjadi orang kepercayaan dalam menjalankan roda pemerintahan. Tak teraekkan lagi, konstelasi seperti itu berpotensi besar menimbulkan KKN.

Di bidang kepartaian, PKB adalah partai dengan perolehan suara terbesar di DPRD. Dominasi PKB tak terelakkan karena mayoritas masyarakat Bangkalan adalah warga Nahdlatul Ulama (NU). Anggota PKB menguasai suara mayoritas di DPRD dengan menempatkan 25 anggota dari 45 orang total anggota Dewan. Perolehan fraksi lain berturut-turut adalah F PDIP (7 orang), F PAU (8 orang) dan F TNI/POLRI (5 orang). PKB juga menyapu bersih seluruh posisi Ketua Komisi di DPRD, termasuk Komisi C (Anggaran) yang dijabat oleh Syarbini Makki, yang sekaligus Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa.

Di DPRD, Fraksi PDIP cukup aspiratif dengan menyuarakan beberapa temuan di lapangan. Pada Rapat Paripurna tahun 2003, F-PDIP mengangkat temuan LSM LEMPAR soal penyelewengan dana di PDAM. Penyelewengan dana tersebut menyangkut *mark-up* harga pembelian beberapa alat. Terhadap temuan tersebut, F-PDIP menuntut ditempuhnya proses hukum dan audit oleh lembaga audit independen. Penyelewengan tersebut sempat menjadi wacana di Bangkalan karena isunya diusung ke publik oleh LSM dan buruknya kinerja PDAM. F-PAU juga menuntut eksekutif untuk menindaklanjuti temuan LSM terhadap penyimpangan penyaluran Raskin (Beras Untuk Orang Miskin) yang 98 persen tidak sampai ke masyarakat. Eksekutif menjawab dengan akan mengefektifkan Tim Raskin untuk mengawal beras-beras agar sampai ke desa dan akan mengadakan rapat koordinasi rutin untuk pendistribusian Raskin⁶⁷

2.2. Studi Kasus Kabupaten Poso

2.2.1. Forum-Forum Stakeholders di Tingkat Kabupaten

A. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Pemerintah Kabupaten Poso

Rapat Koordinasi Pembangunan atau yang lebih populer dengan sebutan Rakorbang merupakan forum perencanaan pembangunan daerah bagi stakeholder yang difasilitasi dan dikoordinasi oleh Pemerintah Kabupaten. Forum Rakorbang menjadi wadah stakeholder untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara para pelaku pembangunan terhadap isu strategis, program, kegiatan dan anggaran pembangunan tahunan daerah. Forum Rakorbang dimulai dari forum di tingkat desa yaitu Musbangdes dan UDKP di tingkat kecamatan. Sebelum Rakorbang dilaksanakan, panitia mengadakan Pra Rakorbang untuk menentukan materi-materi yang akan dibahas di dalam Rakorbang. Pra Rakorbang dilakukan beberapa hari sebelum pelaksanaan Rakorbang.⁶⁸

⁶⁷ Risalah Rapat Paripurna dalam rangka pembahasan RAPBD 2003,

⁶⁸ Kegiatan Rakorbang yang berlangsung tiga hari diawali dengan acara pembukaan dimana Bupati akan memberikan arahan, pandangan umum wakil kecamatan dan dinas-dinas, dan dilanjutkan dengan pembagian peserta ke dalam sidang Komisi.

Peserta Forum Rakorbang berasal dari kalangan yang beragam. Dari tahun ke tahun peserta Rakorbang Pemerintah Kabupaten Poso adalah: seluruh dinas di lingkungan Pemda, Bupati, seluruh komisi di DPRD, tokoh masyarakat, pihak swasta, wakil kecamatan (Camat dan Kepala Seksi Pembangunan), wartawan serta elemen LSM. Undangan peserta ditentukan oleh Ketua Bappeda atau Sekretaris Bappeda, yang biasanya adalah Ketua Panitia Rakorbang. Unsur Muspida (Ketua DPRD, Ketua Kejaksaan, Kapolres, Dandim dan Bupati) hadir hanya pada saat acara pembukaan. Bupati biasanya memberikan arahan umum terhadap forum tentang pembangunan yang akan datang dan masalah-masalah krusial yang perlu disikapi.

Semua elemen masyarakat dilibatkan di dalam Rakorbang agar terjadi sinkronisasi kegiatan. Sayangnya, kehadiran elemen non birokrasi seperti LSM dan wartawan sifatnya hanya formalitas saja. Paparan program bersifat sangat global sehingga tidak ada dialog interaktif untuk melakukan revisi atau uji publik terhadap usulan. Selain itu, ada unsur rekayasa terhadap LSM yang hadir dalam Rakorbang karena elemen yang diundang ke dalam Rakorbang adalah LSM-LSM yang dekat dengan birokrasi. Hal itu terlihat dari nama-nama LSM yang muncul seperti LSM Nurani Dunia yang merupakan LSM milik salah seorang pejabat di lingkungan Bappeda. Hal itu dapat terjadi karena keputusan tentang siapa yang berhak diundang sepenuhnya menjadi wewenang Panitia Rakorbang (Bappeda). Beberapa informan mengkonfirmasi bahwa LSM yang hadir di dalam forum sudah biasa diundang dalam forum Rakorbang.⁶⁹

Karena peraturan tentang Rakorbang hanya mengatur elemen-elemen yang harus diundang di dalam forum tersebut, maka keanggotaannya bersifat terbuka. Artinya dari tahun ke tahun besar kemungkinan peserta Rakorbang akan berubah sesuai dengan kebutuhan dan kesediaan pihak yang diundang.

Sebagai wadah bertemunya stakeholder pemerintah (GS/ Government Stakeholder) dan non pemerintah (Non Government Stakeholder/ NGS), forum Rakorbang memiliki arti strategis dalam proses perencanaan daerah.

“Forum Rakorbang akan menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara pelaku pembangunan atas program, kegiatan pembangunan yang memerlukan pembiayaan APBD Kabupaten Poso, APBD Priopinsi Sulawesi Tengah, APBDN serta swadaya masyarakat dan dunia usaha.”
Dharma, Ketua Bappeda Kab. Poso

Koordinasi pelaksanaan Rakorbang berada dibawah Bappeda sebagai koordinator program pembangunan Pemerintah Kabupaten. Hasil hasil Rakorbang seharusnya menjadi pijakan bagi Bappeda untuk menyusun RAPBD bersama Panitia Anggaran di DPRD. Bappeda akan memadukan

Komisi di dalam Rakorbang Pemkab Poso dibagi ke dalam dua komisi, yaitu Komisi Usulan Pemberdayaan Ekonomi dan Komisi Fisik dan Prasarana. Seluruh peserta terbagi ke dalam komisi-komisi tersebut. Hasil rapat Komisi akan diplenokan, yang kemudian akan menjadi keputusan akhir Forum Rakorbang.

⁶⁹ Wawancara dengan Iskandar dan Budi dari LPMS

hasil-hasil Rakorbang dengan usulan-usulan dinas. DPRD juga sudah mulai terlibat di dalam Rakorbang sehingga dapat mengetahui usulan-usulan awal dari masyarakat sebagai pertimbangan anggota Dewan dalam Rapat Pembahasan RABPD.

Sebagai bagian dari forum stakeholdernya pemerintah dalam proses perencanaan daerah, kehadiran Rakorbang diatur oleh Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri. Di daerah, ketentuan mengenai Rakorbang diatur menurut SK Bupati. Rakorbang mendapatkan alokasi dana di Pos APBD dan merupakan forum resmi yang dilaksanakan tiap tahun. Meskipun menurut ketentuan SK Mendagri format Rakorbang telah berubah, namun demikian Kabupaten Poso masih menggunakan format lama karena ketidaksiapan Bappeda untuk melaksanakan format baru.

Berbeda dengan Forum Rakorbang di Kabupaten Bangkalan yang melibatkan LSM secara penuh mulai dari Forum UDKP di tingkat Kecamatan, Rakorbang Pemkab Poso belum melibatkan LSM secara mendalam ke dalam proses perumusan. LSM dan wartawan hanya hadir pada proses Rakorbang di Kabupaten dan tidak pada tingkat UDKP. Kehadiran mereka hanya sebatas formalitas karena tidak terlalu berperan dalam pengujian usulan. Penentuan peserta yang perlu diundang juga diputuskan sendiri oleh panitia (Bappeda) sehingga sulit menjamin representasi forum. Sejauh ini belum pernah ada LSM yang mempermasalahkannya.

Pelaporan pelaksanaan kegiatan dan penggunaan dana tidak disampaikan kepada publik namun kepada Bupati. Hasil Rakorbang pun tidak disosialisasikan kepada publik. Bappeda hanya menghimbau orang-orang yang hadir melakukan sosialisasi di tingkat kecamatan dan dinas. Namun, nampaknya sosialisasi tersebut tidak terjadi.

Sekretariat koordinasi Rakorbang berada di Bappeda. Pada saat pelaksanaan Rakorbang, semua urusan administrasi berada di Bappeda. Koordinasi dan fasilitasi di bawah Bappeda memudahkan komunikasi dengan semua pihak. Kantor Bappeda Kabupaten Poso dulu berada satu gedung dengan kantor Bupati. Kini Bappeda memiliki gedung sendiri yang terletak di kompleks perkantoran Bappeda sehingga mudah diakses oleh siapapun. Pada masa konflik, Bappeda memiliki dua kantor, yaitu di pusat kota (wilayah muslim) dan Kaua (wilayah Kristen).

Rakorbang sebenarnya memiliki fungsi vital dalam proses perencanaan daerah. Selain sebagai forum yang mempertemukan semua elemen stakeholder dalam proses perencanaan pembangunan dalam mewadahi aspirasi stakeholder, Rakorbang juga menjadi media sinkronisasi program dan kegiatan masing-masing elemen. Tidak hanya itu saja, di forum Rakorbang juga dibicarakan soal pendanaan terhadap usulan-usulan pembangunan dari masyarakat.

“Rakorbang merupakan forum untuk meng-connect- semua usulan dari stakeholder agar mengarah kepada satu tujuan yang sama dengan memperhatikan prioritas-prioritas yang telah ditetapkan.”

Isnaeni, Sekretaris Bappeda Poso

Namun, mandat yang begitu besar itu nampaknya tidak terakomodir dengan baik karena forum Rakorbang telah terjebak kepada formalitas. Indikasinya dapat dilihat dari penentuan peserta Rakorbang dan tingkat partisipasi elemen masyarakat dan dinamika forum tersebut.

“Rakorbang telah terjebak formalitas karena isu-isu yang dibicarakan itu-itu saja dan melanjutkan usulan-usulan tahun sebelumnya.”

Juffri, Vokalis dari PAN DPRD Poso

Yang lebih ironis adalah tidak terlalu diperhitungkannya hasil-hasil Rakorbang ke dalam APBD. Jadi hasil-hasil Rakorbang tidak mewarnai wajah akhir APBD karena yang lebih menonjol adalah usulan-usulan dari dinas dan usulan-usulan dari DPRD.

“Saya akui bahwa hasil Rakorbang masih belum efektif. Selain forumnya yang terkesan formalitas, hasil-hasil Rakorbang tidak mewarnai wajah APBD. Paling banyak hanya 10 sampai 15 persen saja hasil Rakorbang yang masuk ke APBD.”

Firdaus, Anggota Komisi B DPRD Poso

“Ketidakefektifan Rakorbang dapat dilihat dari indikasi perbandingan biaya yang dikeluarkan dengan pengaruh hasil Rakorbang ke dalam APBD. Satu kali Rakorbang butuh lebih dari 100 juta, padahal dokumen yang dihasilkan tidak terlalu berpengaruh dalam penyusunan APBD.”

Isnaeni, Sekretaris Bappeda Kab. Poso

Kenyataan itu telah memicu kekesalan beberapa pihak, baik kalangan Bappeda atau anggota Dewan. Kini muncul wacana untuk melakukan penguatan secara hukum atas hasil-hasil Rakorbang agar lebih diperhitungkan di dalam APBD. Penguatan hukum tersebut diusulkan agar dilakukan dengan SK Bupati, bukan Perda agar lebih fleksibel. Jika dengan Perda prosesnya lebih ruwet dan panjang. Bahkan sekretaris Bappeda, Isnaeni, berencana melakukan penelitian untuk menilai efektifitas forum Rakorbang sehingga terdapat justifikasi yang kuat untuk melakukan penguatan forum.

“Perlu ada upaya penguatan hukum terhadap forum Rakorbang agar hasil-hasil kesepakatan di dalam Rakorbang diperhitungkan dalam penyusunan APBD. Misalnya, ada kesepakatan yang mengatur agar 50 atau 75 persen hasil Rakorbang langsung masuk ke APBD. Penguatan itu dapat dilakukan melalui SK Bupati.”

Juffri, Anggota Komisi B DPRD Poso

Rakorbang mendapatkan alokasi dana di APBD. Pendanaannya berasal dari pos dana koordinasi. Untuk sekali Rakorbang menghabiskan dana sekitar Rp. 100 juta. Pos Dana Koordinasi biasanya digunakan untuk pos-pos perencanaan dan monitoring pembangunan. Alokasi dana Rakorbang tidak muncul secara spesifik di dalam APBD. Pelaporan terhadap penggunaan dananya menjadi tanggung jawab panitia (Bappeda) kepada Bupati sebagai mekanisme umum pemanfaatan dana di dalam APBD. Penggunaan dana tidak disampaikan kepada peserta forum atau publik.

Saat ini muncul forum serupa dengan Rakorbang dari proyek CERD yang didanai oleh ADB (Asian Development Bank). Forum Rakorbang CERD memiliki mekanisme yang sama dengan

Rakorbang Pemkab yaitu berawal dari kegiatan Musbangdes di tingkat desa dan UDKP di tingkat Kecamatan. Potensi duplikasi terjadi karena pada wilayah-wilayah yang mendapatkan proyek CERD karena masyarakat harus melaksanakan dua forum yang sama. Meskipun dengan agenda berbeda, namun tidak menutup kemungkinan usulan yang diajukan masyarakat di dalam forum Rakorbang CERD sama dengan yang diusulkan di dalam forum Rakorbang Pemkab Poso.

B. Forum Rapat Koordinasi LSM Lokal dan Internasional

Forum ini muncul sejak tahun 2001 ketika semakin banyak LSM yang memasuki Sulawesi Tengah, Kabupaten Poso khususnya. Banyaknya LSM baik lokal dan internasional yang masuk ke Poso membawa program dan kegiatan masing-masing. Kegiatan atau program dengan karakteristik masing-masing perlu dikoordinasikan agar tidak terjadi *overlapping* yang menyebabkan program/kegiatan tidak tepat sasaran. Koordinasi dimaksudkan agar proses pemulihan Kabupaten Poso pasca konflik dapat berjalan lebih cepat. Koordinasi dilakukan untuk mencegah terjadinya duplikasi dan tumpang tindih. Selain itu tidak ada tugas pemerintahan yang dapat diselesaikan dengan tuntas hanya oleh satu instansi saja.⁷⁰ Kehadiran Rapat Koordinasi LSM sangat bermanfaat untuk menghindari duplikasi program dan kegiatan. Tidak terjadi duplikasi dengan lembaga yang ada.

Melalui Rapat Koordinasi dapat diketahui siapa melakukan apa, kapan dan dimana. Keputusan mengenai kapan dan dimana rapat koordinasi berikutnya akan dilaksanakan diambil melalui musyawarah-mufakat.⁷¹ Forum pada dasarnya tidak mengambil keputusan mengenai program, karena forum ini hanya sebagai wahana sosialisasi dan sinkronisasi program dan kegiatan. Namun forum dapat mengambil kesepakatan antar proyek, misalnya kesepakatan antara PPK dan CERD yang tidak akan saling melaksanakan kegiatan pada lokasi yang sama.⁷²

Beberapa pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa telah terjadi tumpang tindih program baik yang dilaksanakan oleh pemerintah atau LSM (internasional dan lokal) dan kecurigaan masyarakat terhadap bantuan yang diberikan.

Boks 4: Contoh Kasus Yang Meletarbelakangi Perlunya koordinasi Antar LSM di Poso

Contoh duplikasi program LSM adalah bantuan MCK (mandi, cuci, kakus) di Kecamatan Tojo Una-Una dimana CARE maupun Dinas Kesehatan sama-sama memberikan bantuan MCK. Sedangkan kasus yang dialami oleh CWS (*Church War Service*) lain lagi. Bantuan minyak yang diberikan oleh CWS pada tahun 2003 dipermasalahkan oleh masyarakat muslim. Waktu itu bantuan minyak yang diberikan tidak memiliki sertifikasi halal sehingga masyarakat menolaknya. Masyarakat Muslim juga curiga akan bantuan yang diberikan oleh CWS karena bantuan diberikan secara langsung dan banyak tertuju kepada pihak Kristen. Pihak Muslim khawatir CWS menyelundupkan senjata kepada pihak Kristen.

⁷⁰ Siagian P, Sondang, *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.

⁷¹ Wawancara dengan Amirullah, Kadin Kesbang Linmas, Aida, Project Officer CWS

⁷² Risalah Rapat Koordinasi LSM

Dua kasus yang terdapat pada box 4 melatar belakangi Satkorlak (Satuan Koordinasi Pelaksana) Propinsi Palu untuk melakukan koordinasi antar pemerintah, LSM lokal dan internasional dan dinas-dinas terkait yang memiliki program/ dan kegiatan kemanusiaan. Forum Koordinasi ini, begitu biasa disebut, pada awalnya dikoordinir oleh Satkorlak Palu. Namun sejak OCHA (*Office Coordination for Humanitarian Affairs*)/ UNDP (*United Nation Development Program*) hadir di Palu maka koordinasi diambil alih olehnya. Peserta yang rutin hadir pada acara koordinasi adalah Satkorlak Propinsi atau Satlak Kabupaten, LSM internasional (misalnya CWS, Mercy Corps, IMC, CARE), LSM lokal (LPMS Sulteng, FOKER, POKJA RKP, Pokja Deklama), Bappeda, Tim Koordinasi Program (misalnya PPK, CERD), Pemerintah Kecamatan (misalnya Kecamatan Pamona Utara), Dinas terkait (misalnya, Dinas Kesehatan, Dinas PMK, Dinas Kesbang). Keanggotaan forum sangat terbuka.

“Tidak ada ketentuan mengenai peserta. Pada dasarnya siapa saja dan pihak mana saja yang memiliki program/ kegiatan di Kabupaten Poso boleh hadir dalam Forum Rapat Koordinasi.”

Aida, Project Coordinator CWS

Forum Rapat Koordinasi ini banyak berhubungan dengan Dinas Kesbang Linmas yang merupakan Satlak (Satuan Pelaksana) di Kabupaten Poso. Satlak mengkoordinasikan semua kegiatan pemulihan pasca konflik.

“Selain berkoordinasi dengan Dinas terkait dan Bappeda, segala kegiatan penanganan konflik harus dikoordinasikan dengan Satlak (Satuan Pelaksana). Bahkan untuk kegiatan penanganan konflik, Satlak mengelola bantuan yang sangat besar dari APBD dan dari Pemerintah Tingkat I di Palu dan Pusat.”

Amrullah, Kadin Kesbang Linmas Kab. Poso

Bappeda juga berkepentingan dengan forum ini karena posisinya sebagai koordinator program di kabupaten. Dalam setiap kesempatan Rapat Koordinasi LSM, Bappeda selalu mengirimkan wakilnya ke dalam Forum Koordinasi dan bahkan diminta menyampaikan gambaran umum program di daerah. DPRD belum pernah mengirimkan anggotanya untuk menghadiri rapat koordinasi.

Sebagai forum koordinasi dengan sifat keanggotaan terbuka, Forum Rapat Koordinasi tidak berbadan hukum. Kehadiran dan keanggotaan di dalam forum ini terbuka karena siapa saja boleh datang dan pergi dari forum. Di dalam setiap pertemuan dibuat kesepakatan-kesepakatan yang hasilnya disebar ke seluruh anggota.

Forum Rapat Koordinasi LSM tidak memiliki sekretariat, namun beberapa bulan terakhir OCHA Palu menyanggupi menjadi pusat informasi Rapat Koordinasi. Sebagai pusat informasi OCHA bertanggung jawab atas dokumentasi hasil-hasil Forum Rapat Koordinasi. Semua pihak yang membutuhkan hasil Rapat koordinasi dapat menghubungi OCHA. Untuk mendekati dengan lokasi proyek, maka sejak tahun 2003 koordinasi banyak dilakukan di Poso sehingga akses lebih mudah dan terjangkau. Selain OCHA, Satlak Kabupaten Poso juga menjadi rujukan informasi Rapat Koordinasi.

Pembiayaan Rapat Koordinasi yang biasanya dilakukan sebulan sekali dan hanya berlangsung sehari (5 jam) pada dasarnya dilakukan secara swadaya. Pihak yang mengundang dengan sukarela menyediakan diri untuk membiayai Rapat Koordinasi. Pembiayaan mencakup keperluan biaya komunikasi, *snack* selama rapat koordinasi dan akomodasi seadanya. Sedangkan biaya transportasi ditanggung secara mandiri oleh peserta. Sejak kehadiran OCHA di Palu, koordinasi banyak dilakukan oleh OCHA.

Transparansi forum sangat nampak di dalam rapat Koordinasi. Dalam setiap kesempatan, selalu ada paparan dari beberapa peserta yang dianggap perlu melakukan presentasi. Tidak semua peserta Rapat Koordinasi menyampaikan paparan program. Peserta dapat bertanya balik kepada pihak yang melakukan presentasi. Forum ini juga sangat terbuka bagi siapa saja yang *concern* dan berkepentingan dengan pembangunan. Setiap saat publik dapat mengakses informasi dari forum dan menghadiri forum. Partisipasi semua pihak di dalam forum ini termasuk tinggi.

C. Rakorbang CERD (Community Empowerment and Regional Development)

Rakorbang memiliki mekanisme yang sama dengan Rakorbang yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Poso. Kegiatan Rakorbang dimulai dengan musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) di tingkat Desa dan kemudian dilanjutkan dengan UDKP di tingkat kecamatan. Jika dilihat dari proses keseluruhan, untuk mencapai Rakorbang seharusnya juga melalui proses yang panjang melalui sepuluh rangkaian kegiatan. Namun menurut Hisban, Koordinator Program CERD, semua tahapan tidak berlangsung maksimal karena keadaan yang tidak memungkinkan, yaitu situasi masyarakat dan *goodwill* dari pemerintah Kabupaten Poso untuk melaksanakan tahapan-tahapan tersebut.

Peserta dari forum Rakorbang CERD terdiri dari anggota DPRD (semua komisi), tokoh masyarakat, Bappeda, Dinas terkait (Dinas PMK, Dinas PKM, Bagian Peranan Wanita, Kimpraswil), LSM, Wartawan, Bupati, Unsur Pemuda (KNPI), dan unsur Muspida dan Kepala Desa, wakil BPD dan wakil kelompok masyarakat dari desa dan Forum BPD.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, ada beberapa ketimpangan terhadap forum tersebut. Misalnya, perwakilan tokoh masyarakat yang hadir di dalam forum Rakorbang adalah seorang kontraktor terkenal di Kabupaten Poso. Demikian halnya dengan perwakilan LSM. Beberapa nama LSM yang diundang di dalam forum Rakorbang adalah LSM-LSM yang dimiliki orang-orang di Bappeda dan dinas di lingkungan Kabupaten Poso. Hal tersebut dapat terjadi karena yang menentukan peserta forum adalah Pimpinan Proyek (Pimpro) saja. Konsultan tidak diajak konsultasi soal peserta yang akan diundang.

Boks 5: Mekanisme Pengambilan Keputusan Rakorbang CERD

Kegiatan Rakorbang dimulai dari tingkat dusun. KKPDus (Kelompok Kerja Pembangunan Dusun) di masing-masing dusun mengadakan lokakarya untuk identifikasi, kategorisasi dan prioritas masalah. Proposal dibawa ke lokakarya yang dilaksanakan oleh KKPDDes (desa). peserta KKPDDes adalah aparat desa, BPD dan KKPDus. Forum ini menyeleksi, menyempurnakan dan menetapkan usulan-usulan dari desa. Usulan-usulan tersebut selanjutnya dibawa ke forum UDKP di tingkat kecamatan. Peserta forum ini adalah wakil KKPDDes, Kepala Desa, BPD, LSM, Tokoh masyarakat dan Forum Lintas Pelaku. Forum di kecamatan bertugas memantapkan rencana tahunan pembangunan dari desa. Hasil UDKP selanjutnya dibawa ke forum Rakorbang Kabupaten. Forum Rakorbang Kabupaten beranggotakan perwakilan seluruh peserta dari desa dan kecamatan. Rakorbang kabupaten memutuskan usulan yang akan didanai.

Rakorbang CERD hadir sebagai bagian integral dari proyek CERD melalui SK Bupati. Oleh karena itu pembiayaan dari Forum Rakorbang menjadi tanggung jawab proyek. Dana untuk operasional rangkaian kegiatan Rakorbang dikendalikan oleh konsultan CERD bukan oleh Dinas PMK. Fungsi forum Rakorbang adalah memverifikasi kelayakan usulan-usulan dari masyarakat. Setelah diverifikasi, maka forum akan menentukan usulan-usulan yang layak didanai. Pengambilan keputusan di dalam forum dilakukan secara musyawarah dan mufakat diantara peserta Rakorbang. Forum tidak sepenuhnya dapat mengambil keputusan.

“Pada tahun 2003, ada beberapa proyek yang ditanggubkan. Karena ditanggubkan maka keputusan terhadap proyek tersebut diserahkan kepada Pimpro. Proyek yang ditanggubkan misalnya adalah usulan yang nilainya terlalu besar atau membutuhkan tehnologi tinggi, namun dibutuhkan oleh masyarakat.”

Hisban, Program Coordinator CERD

Sebagai salah satu program yang *leading sector*-nya berada dibawah Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten (PMK), maka forum Rakorbang CERD selalu berkoordinasi dengan Dinas PMK. Program CERD adalah program pembangunan yang partisipatif melalui perencanaan dari bawah. Selain dengan Dinas PMK, koordinasi erat juga dilakukan Bappeda.

Pusat koordinasi Rakorbang CERD terletak di Sekretariat proyek CERD yang berada di Kantor Dinas PMK. Kantor Dinas PMK berada di kompleks kantor dinas Pemerintah Kabupaten Poso. Lokasi ini sangat mudah terjangkau karena berada di tengah kota dan saling berdekatan dengan dinas-dinas, kantor Bupati dan gedung DPRD.

Duplikasi nampaknya terjadi pada wilayah-wilayah yang dimana proyek lain memiliki rangkaian proses serupa. Duplikasi pada forum di tingkat desa juga terjadi dengan rangkaian kegiatan Rakorbang dari Pemkab Poso. Duplikasi terjadi karena masyarakat harus mengulang proses yang sama di tingkat desa dan kecamatan. Namun karena peserta dari rangkaian dan orientasi forum-forum tersebut agak berbeda, maka hal tersebut memperkecil potensi duplikasi.

D. Forum Komunikasi Taman Nasional Lore Rindu (FKTNL)

FKTNL dibentuk sebagai wadah bagi semua pihak yang berkepentingan dengan kelestarian kawasan taman nasional. FKTNL merupakan media untuk mengkoordinasikan program untuk menghindari *overlapping*. Koordinasi perlu dilakukan karena banyak sekali pihak yang memiliki program atau kegiatan di Taman Nasional. FKTNL muncul dalam bentuk *Co-Management* Taman Nasional, sehingga forum ini merupakan wadah koordinasi program pengelolaan Taman Nasional.

Pengambilan keputusan di dalam FKTNL dilakukan secara musyawarah melalui kesepakatan semua anggota forum. Keputusan forum memiliki kekuatan jika telah diputuskan bersama. FKTNL memiliki mandat sebagai wadah koordinasi bagi semua stakeholder yang memiliki program di Taman Nasional. Namun keragaman anggota justru menjadi kendala dalam pembuatan keputusan.

“Sulit sekali membuat komitmen diantara anggota forum karena gesekan kepentingan diantara anggota. Apalagi dengan keanggotaan yang fleksibel dan terbuka.”

Wayan, Assistant Project Manager CARE

Beberapa bulan lalu terjadi bentrokan antara FKTNL dengan WALHI (Wahana Lingkungan Hidup) karena perbedaan pandangan (dan kepentingan) dalam pengelolaan Taman Nasional. Tiga LSM internasional –TNC, CARE, dan STORMA adalah tulang punggung FKTNL yang memiliki program-program yang lebih berorientasi kepada perlindungan kawasan (konservasi). Di satu sisi, tiga LSM internasional tersebut memprioritaskan penataan taman nasional yang diantaranya dilakukan dengan upaya relokasi penduduk yang mendiami taman nasional ke wilayah tertentu. Disisi lain, Walhi dan jaringannya, yang juga anggota FKTNL, lebih mengutamakan pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan. Bentuk pemberdayaan diantaranya adalah mendorong masyarakat sekitar untuk memanfaatkan hasil hutan di Taman Nasional.⁷³ Perbedaan orientasi ini menimbulkan konflik antara dua kelompok besar LSM tersebut. Konflik sampai menimbulkan kekerasan dimana Walhi dan jaringannya menggerakkan massa dan menyegel sekretariat FKTNL wilayah kawasan.⁷⁴

Keanggotaan forum menyerupai dengan keanggotaan dalam forum Rapat Koordinasi LSM dimana anggotanya adalah pihak-pihak yang *concern* terhadap konservasi dan memiliki proyek dan kepentingan di Taman Nasional Lore Rindu. Taman Nasional Lore Rindu berada di dua Kabupaten yaitu Kabupaten Donggala dan Kabupaten Poso, sehingga pengelolaannya juga melibatkan Pemerintah dua kabupaten. Anggota FKTNL meliputi LSM internasional (Care, TNC/*The Nature Conservatist* dan Storma), LSM lokal (diantaranya LPS HAM, Walhi), Dinas Kehutanan, Tokoh Masyarakat dan Unsur Pemerintah Daerah serta DPRD. Uniknya, meskipun Pemerintah Kabupaten Poso memiliki program yang bernama CSIACDP (Central Sulawesi Integrated Area Conservation and Conservation Project) di wilayah taman nasional tersebut, namun tim koordinasi dari proyek ini tidak terlibat ke dalam FKTNL.

⁷³ Wawancara dengan Alam, direktur LPS HAM Sulteng

Keanggotaan forum bersifat terbuka karena semua pihak dapat bergabung ke dalam forum. Namun, tampaknya yang menjadi tulang punggung dari FKTNL adalah tiga LSM besar yaitu TNC dari Amerika, CARE dari Kanada dan STORMA dari Jerman. Pergantian pengurus tidak berjalan secara rutin setiap tahun. Dengan keanggotaan yang terbuka, maka forum ini tidak berbadan hukum. Anggota menolak sepakat untuk tidak memformalkan ikatan diantara mereka agar tercipta fleksibilitas.

“Keanggotaan bersifat terbuka, sehingga semua elemen dapat keluar-masuk dari Forum Komunikasi secara fleksibel. Keanggotaan dibiarkan terbuka karena peserta yang ada menginginkan demikian sesuai dengan sifat dari forum itu sendiri.”

Wayan, Project Coordinator Assistant CARE

Sekretariat FKTNL berada di kota Palu dan di kawasan Taman Nasional. Lokasi sekretariat berada di kota Palu karena secara kewilayahan Taman Nasional Lore Rindu berada dua Kabupaten sehingga koordinasi dengan semua pihak yang terkait lebih mudah. Akses dapat terjangkau oleh semua pihak. Di lokasi Taman Nasional juga terdapat sekretariat untuk mendekatkan koordinasi dengan semua stakeholder proyek dan masyarakat sekitar.

Dana untuk keperluan sekretariat Forum Komunikasi didukung oleh TNC. Pembiayaan tersebut diantaranya untuk pengeluaran operasional kegiatan forum, pembayaran listrik, rekening tilpon dan sewa kantor. TNC sendiri sebagai LSM internasional mendapatkan dana dari beberapa lembaga internasional dunia, misalnya USAID. Pemanfaatan dana untuk kebutuhan Forum Komunikasi dilaporkan kepada TNC. Pelaporan penggunaan dana dilakukan oleh pengurus kepada lembaga donor.⁷⁵

FKTNL banyak berhubungan dengan Dinas Kehutanan dan Bappeda. Koordinasi dilakukan dalam bentuk perencanaan tata ruang taman nasional dan pemanfaatan serta pemeliharaannya ke depan. Koordinasi dengan Bappeda sehubungan dengan rencana pengembangan dan pelestarian taman nasional.⁷⁶ Nampaknya secara pribadi beberapa anggota Dewan juga terlibat di dalam FKTNL. Hal itu dapat dimaklumi karena kawasan Lore Rindu mencakup wilayah yang sangat luas dan memiliki konstituen yang banyak pula bagi anggota Dewan.⁷⁷

E. Kelompok Kerja Deklarasi Malino (Pokja Deklama)

Forum Kerja Deklarasi Malino (Pokja Deklama) dideklarasikan sebagai manifestasi upaya perdamaian terhadap konflik Poso. Forum dideklarasikan pada bulan Desember tahun 2001 atas prakarsa pemerintah untuk merangkul pihak-pihak (Islam dan Kristen) yang terlibat konflik Poso. Deklarator adalah kombinasi antara tokoh-tokoh masyarakat Islam-Kristen dan unsur birokrasi.

⁷⁴ Wawancara Singkat dengan Harley, Koordinator Walhi Sulteng

⁷⁵ Wawancara dengan Wayan, PA CARE

⁷⁶ Wawancara dengan Wayan, PA CARE; Sengguni, Bappeda Poso

Kepengurusan Pokja terdiri dari Pelindung, Ketua Pokja dan Komisi (6 Komisi). Kepengurusan pertama Pokja hanya berada di tingkat Kabupaten dan mereka melakukan sosialisasi dan kerja rekonsiliasi ke masyarakat secara langsung.

Anggota Pokja Deklama berasal dari kalangan DPR, dinas-dinas, LSM, pengusaha, kejaksaan, Ormas, dan Perguruan Tinggi serta tokoh masyarakat dari pihak Islam dan Kristen. Pokja Deklama pada kepengurusan pertama beranggotakan lebih dari 200 orang. Jumlah pengurus sangat banyak karena semua deklarator secara otomatis masuk ke dalam kepengurusan. Dengan mekanisme seperti itu, maka keanggotaan Pokja pada kepengurusan pertama berdasarkan penunjukkan oleh eksekutif. Namun ketua Pokja tetap dipilih secara langsung oleh anggota.

Gemuknya struktur Pokja pada periode pertama menyebabkan sulitnya koordinasi, sehingga kinerja Pokja tidak maksimal.⁷⁸ Pada periode kedua, anggota Pokja diringkas hanya menjadi 54 orang saja. Kesulitan koordinasi tidak hanya terjadi pada kepengurusan periode pertama, melainkan juga melanda kepengurusan periode kedua.

Pokja Deklama dibentuk untuk mensosialisasikan sepuluh butir kesepakatan Deklarasi Malino. Untuk tugas itu maka Pokja Malino melakukan sosialisasi dan kerja-kerja rekonsiliasi ke masyarakat yang terlibat konflik. Kepengurusan Pokja Deklama terdiri dari Penasehat dan Pengurus Harian/ Pelaksana. Kendali sehari-hari kegiatan Pokja dilaksanakan oleh Ketua Pokja Deklama. Saat ini Pokja baru saja melakukan pergantian kepengurusan dan perombakan. Isu dibalik perombakan ini adalah tidak efektifnya kerja Pokja Deklama periode pertama.

Pada awalnya Sekretariat Pokja Malino hanya berada di tingkat Kabupaten, yaitu yang berada di Kantor Dinas Kesbang Linmas. Namun mulai kepengurusan kedua Pokja Malino mengembangkan cabang-cabangnya dengan membentuk sekretariat di masing kecamatan dan desa (saat ini belum jalan). Rencananya, sekretariat di tingkat desa merupakan ujung tombak kegiatan rekonsiliasi. Di tingkat desa Pokja menampung aspirasi dan mengajukan proposal. Proposal kegiatan diajukan kepada pengurus di tingkat kecamatan yang kemudian disampaikan ke Pokja di tingkat Kabupaten. Di tingkat Kabupaten Pokja yang terdiri dari 6 bidang yang akan membicarakan dan mengusahakan pendanaan proposal.

Koordinasi Pokja Deklama berada dibawah Dinas Kesbang Linmas Kabupaten Poso. Oleh karena itu koordinasi dan komunikasi kegiatan paling dekat dilakukan dengan Dinas Kesbang Linmas. Pendanaan Pokja Deklama dari APBD pun dicairkan melalui persetujuan Kesbang. Selain dengan Kesbang, Pokja Deklama juga menjalin kerjasama dan koordinasi dengan dinas-dinas lain. Kerjasama dan koordinasi ini dilakukan oleh Pokja tingkat kabupaten. Apabila Pokja menerima langsung proposal dari masyarakat maka proposal akan dibicarakan di tingkat pleno. Setelah itu Pokja akan berusaha menawarkan proposal ke dinas-dinas terkait, misalnya dengan Dinas Pertanian untuk

⁷⁷ Wawancara dengan Juffri, Anggota DPRD Poso

mendapatkan bantuan traktor, Dinas Kimpraswil untuk usulan pembangunan jalan ekonomi masyarakat dan dinas pendidikan soal pembangunan gedung yang dibakar.⁷⁹

Menurut Yahya Mangun, Ketua Pokja Deklama, Pokja adalah mitra kerja eksekutif dan legislatif dalam proses rekonsiliasi. Pokja hadir karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPRD. Sampai sekarang Pokja belum pernah melaksanakan *hearing* dengan DPR, namun telah beberapa kali melakukan rapat kerja dengan dinas. Pokja juga sering melakukan *hearing* dengan Bappeda. Beberapa agenda yang pernah diangkat dalam pertemuan dengan Bappeda adalah pembicaraan soal pembangunan gedung-gedung sekolah yang dibakar dan soal penyaluran JADUP (Jaminan Hidup) dan BEDUP (Bekal Hidup).⁸⁰ Namun nampaknya kalangan DPRD agak alergi dengan kehadiran Pokja karena pada dasarnya kerja Pokja merupakan kerja anggota DPRD. Ada kesan terjadi duplikasi peran dan fungsi antara Pokja dan DPRD.

Pokja Deklama ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati. Sebagai konsekuensinya, segala bentuk biaya operasional dan kegiatan sosialisasi dan rekonsiliasi yang dilaksanakan dibiayai oleh APBD. Pengurus Pokja Deklama mendapatkan gaji sebesar Rp. 300 ribu per bulan. Sisa dana banyak digunakan untuk kegiatan emergensi lain di Kesbang. Ketua Pokja mengeluhkan hal ini karena alokasi dana untuk Pokja ternyata digunakan untuk kegiatan-kegiatan lain dalam upaya pemulihan keamanan.

Pada tahun 2004 Pokja mengajukan alokasi dana dengan pos tersendiri. Ketua Pokja mengakui bahwa pemanfaatan alokasi dana masih didominasi oleh Kesbang sehingga Pokja tidak dapat mengendalikan pemanfaatan dana tersebut. Penggunaan dana yang diterima oleh Pokja hanya dilaporkan kepada Kesbang. Publikasi terhadap penggunaan dana tidak dilakukan sehingga publik tidak tahu seberapa besar dana yang dikelola dan telah dihabiskan oleh pokja Deklama.

“Sejak terbentuk Pokja tidak memiliki dana sendiri. Dana dikelola oleh Dinas Kesbang. Setiap ada kegiatan Pokja mengusulkan proposal ke Dinas Kesbang dan persetujuan sepenuhnya ada di tangan Kesbang. Pokja tidak dapat mendanai proposal. Semua proposal kegiatan rekonsiliasi dari masyarakat diajukan ke Dinas. Pokja hanya menerima tembusannya saja. Keputusan akan proposal ditentukan oleh Dinas Kesbang. Jangankan untuk mendanai proposal, untuk operasional saja Pokja harus mengemis ke Dinas Kesbang.”

Yahya Mangun, Ketua Pokja Deklama Poso

Pokja memperlakukan mekanisme pengelolaan dana yang terlalu didominasi oleh Kesbang karena merasa tidak memiliki independensi dalam pengelolaan dana. Pokja juga mengeluhkan pos dana di APBD dengan judul POKJA Malino yang oleh Kesbang digunakan untuk banyak kebutuhan seperti kegiatan dana keamanan, pengembalian pengungsi dan dana untuk kebutuhan Pokja sendiri. Sebagai contoh, pada tahun 2003 dari pos Anggaran dana Pokja sebesar 4 milyar, Pokja hanya menikmati dana tidak lebih dari 1 milyar untuk kegiatan-kegiatannya.

⁷⁸ Wawancara dengan Yahya Mangun, Ketua Pokja Deklama

⁷⁹ Wawancara dengan Yahya Mangun, Ketua Pokja Deklama

⁸⁰ JADUP dan BEDUP adalah salah satu program Pemerintah Daerah untuk mengatasi kemiskinan melalui penyediaan bahan kebutuhan pokok dan material bangunan.

Berkaca dari pengalaman tersebut, pada tahun 2004 Pokja mengusulkan dana dengan pos dan pengelolaan mandiri. Pokja juga mengusulkan memiliki sekretariat sendiri, terlepas dari gedung Dinas Kesbang Linmas. Bupati sudah memberikan sinyal persetujuan terhadap usulan tersebut. Untuk mewujudkannya, Pokja telah mengajukan proposal bantuan ke UNDP sebesar 2 milyar. Untuk tahun 2004, Pokja telah mendapatkan persetujuan dana sebesar 900 juta yang akan diterimakan secara langsung ke Pokja, bukan Kesbang Linmas Kabupaten Poso. Dana tersebut disepakati untuk persiapan pembentukan sekretariat (kantor, staf, dan keperluan kantor) tersendiri di gedung lama Pemda

Pokja Deklama juga dianggap sebagai lembaga bentukan pemerintah yang tidak independen. Orang-orang yang duduk di dalam Pokja ditunjuk begitu saja oleh Pemerintah. LSM yang seharusnya paling *concern* dengan perkembangan di Poso pun ternyata tidak tahu bagaimana mekanisme penunjukkan anggota Pokja. Sebagai lembaga bentukan pemerintah, Pokja dianggap tidak independen. Keputusan-keputusannya sangat tergantung kepada *policy* Kesbang. Lemahnya kinerja Pokja telah melahirkan terbentuknya beberapa kelompok baru seperti Aliansi Masyarakat Poso dan Fokal Rekonsiliasi. Banyak pihak, diantaranya kalangan LSM, mengkritik kalau Pokja Deklama masih tidak jelas eksistensinya. Sorotan-sorotan tersebut sempat terungkap pada saat Lokakarya Organisasi Non Politik (Ornop) dan OKP (Organisasi Kepemudaan dan Partai). Kalangan LSM banyak yang mempertanyakan kinerja dan pemanfaatan dana Pokja Deklama.

“Kerja Pokja tidak jelas. Grassroot tidak begitu tahu dengan Pokja dan apa yang telah dilakukan. Bahkan anggota Pokja yang berada di tingkat desa tidak tahu harus melakukan apa.”

“Indikasi lain dari ketidakjelasan kerja Pokja adalah dari sepuluh butir Deklama belum ada kemajuan yang berarti. Misalnya, masih banyak pengungsi yang berkeliaran di kota, keamanan juga masih belum terjamin dan tingkat rekonsiliasi di dalam masyarakat juga belum dinyatakan berhasil karena masih terdapat kecurigaan yang besar di antara masyarakat Islam dan Kristen.”

Alam, Direktur LPSHAM Sulteng

F. Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Poso

Dewan Pendidikan (DP) Kabupaten Poso dibentuk pasca sosialisasi konsep DP dari pemerintah pusat di Palu pada akhir tahun 2002. Menindaklanjuti sosialisasi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Poso membentuk Dewan Pendidikan dan Tim BBE (Broad Based Education) Kabupaten Poso.

Pada awalnya pembentukan DP dilakukan dengan cara penunjukkan. Kegiatan pembentukan dikoordinir oleh Dinas Pendidikan dan Pengajaran (Dinas P dan P) Kabupaten Poso dengan mencantumkan begitu saja nama-nama yang dianggap representatif. Saat pertama kali terbentuk DP diketuai oleh Kepala Dinas P dan P, Suriady Ngewa. Namun setelah mendapatkan teguran dan petunjuk baru, maka dilakukan pemilihan ulang melalui pemilihan secara langsung. Pada pemilihan

kedua Yasin Mangun⁸¹ terpilih sebagai ketua. Suriady Ngewa sendiri masih masuk ke dalam struktur sebagai salah satu Wakil Ketua.

Keanggotaan DP berasal dari berbagai elemen masyarakat. Elemen-elemen yang duduk di dalam kepengurusan DP Kabupaten Poso meliputi: unsur dinas (Dinas P dan P), tokoh pendidikan, yayasan pendidikan (Al Khairat, Muhammadiyah), unsur dunia usaha, Komite Sekolah, unsur tokoh masyarakat, unsur Komite Sekolah dan DPRD. Yahya Mangun, yang mewakili unsur tokoh pendidikan di dalam DP, menuturkan keterlibatannya ke dalam DP:

“Saya menjadi pengurus DP berdasarkan SK pengangkatan. Saya tidak pernah terlibat dalam proses pembentukannya. Memang saya pernah dua kali diundang rapat, namun tidak dapat hadir pada waktu itu.”
Yahya Mangun, Anggota DP

Sejak terbentuk pada akhir tahun 2002, DP belum pernah melakukan pergantian pengurus. Ketentuan internal DP Kabupaten Poso menyatakan bahwa pergantian pengurus dilakukan tiga tahun sekali. Saat ini Ketua DP Kabupaten Poso merangkap jabatan sebagai Ketua KPU.

DP banyak melakukan koordinasi dengan Dinas P dan P. Sejak terbentuk pada tahun 2002, DP pernah mengelola bantuan *Broad Based Education* (BBE) sebesar 1,4 milyar dari Pemerintah Pusat. Dari dana tersebut, bantuan senilai 150 juta dikelola secara mandiri oleh DP untuk kegiatan pengawasan dan monitoring pelaksanaan bantuan. Yasin mengatakan bahwa beberapa persen dari dana tersebut disisihkan untuk kegiatan operasional Sekretariat DP. Bantuan lain yang dicairkan oleh lembaga DP adalah Bantuan Peningkatan Mutu Sarana Olah Raga.⁸²

DP mengupayakan dan mencairkan bantuan dari pusat, sedangkan kebijakan pengelolaannya dilakukan oleh DP dan dinas. Koordinasi dengan Dinas P dan P biasanya tidak dilakukan secara formal, melainkan secara informal saja dimana Ketua DP dan wakil atau sekretaris mendatangi dinas pendidikan. DP belum pernah melakukan *hearing* atau rapat dinas secara formal dengan Dinas P dan P, DPRD atau Bappeda. DP juga belum pernah mendesakkan kebijakan pendidikan ke Dewan. Komunikasi dengan anggota Dewan dilakukan secara informal dan personal.

Sesuai dengan SK, mandat dari Dewan Pendidikan adalah mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan dan program pendidikan; meningkatkan tanggung jawab dan peran serta aktif seluruh lapisan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan; dan menciptakan suasana dan kondisi transparansi, akuntabel dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu.

⁸¹ Yasin Mangun adalah figur perwakilan LSM yang cukup menonjol di Kabupaten Poso. Pada tahun 2002, Yasin Mangun, lewat lembaganya LPS-KR pernah melakukan *move* ke DPRD dengan mempermasalahkan rancangan anggaran yang diajukan oleh anggota Dewan yang dianggap berlebihan. *Move* yang dilakukan oleh Yasin waktu itu sempat menjadi wacana besar di Poso tentang transparansi dan kewajaran anggaran di daerah (lihat bagian proses penyusunan anggaran daerah). Selain menjabat sebagai ketua DP, Yasin juga menjabat sebagai Ketua KPU (Komite Pemilihan Umum), yang kesibukannya mengalahkan tanggung jawabnya ketua DP. Menurut beberapa tokoh LSM, Yasin Mangun termasuk salah satu “pemain” ulung yang kini masuk ke dalam birokrasi Pemkab Poso. Tingkah laku politik Yasin Mangun banyak didukung oleh kakaknya, Yus Mangun, yang menjadi tangan kanan Gubernur Sulawesi Tengah melalui jalur Golkar.

Sedangkan fungsi DP Kabupaten Poso adalah mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat; kerjasama dengan masyarakat; menampung dan menganalisis aspirasi, ide dan rekomendasi kepada Pemda; memberikan masukan, pertimbangan dan rekomendasi kepada Pemda/DPRD. Selain itu DP juga berfungsi mendorong partisipasi orang tua dan masyarakat dan melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan dan keluaran pendidikan.

Sesuai dengan mandat, DP memiliki struktur organisasi yang terdiri dari Penasehat dan Pengurus Harian. Pengurus Harian terdiri dari Ketua, Sekretaris, Bendahara dan Anggota. Penasehat DP adalah Bupati, Ketua DPRD Sekda dan Ketua Bappeda Kabupaten Poso. Masuknya figur tersebut ke dalam jajaran Penasehat dimaksudkan agar koordinasi dapat dilakukan secara menyeluruh dengan unsur inti Pemerintah Kabupaten.

Pengambilan keputusan seharusnya dilakukan melalui mekanisme forum DP dengan melibatkan semua anggota. Namun karena rendahnya tingkat partisipasi pengurus, maka pengelolaan organisasi DP dilakukan dengan *manajemen tusuk sate*, dimana semua kegiatan hanya dilakukan oleh Ketua DP. Pengurus dan anggota DP tidak pernah aktif.⁸³ Akibatnya, dengan model manajemen tersebut segala keputusan organisasi diputuskan sendiri oleh Ketua DP. Sehingga tidak mengejutkan jika koordinasi secara formal dengan lembaga lain belum pernah dilakukan.

Sebagai lembaga yang hadir dengan SK Bupati, maka segala pembiayaan atas kegiatan DP dibebankan kepada APBD. DP berhak mengajukan alokasi dana setiap tahun. Pada tahun 2003 DP mendapatkan pos di APBD sebesar 100 juta dari 150 juta yang diusulkan. Pertanggungjawaban penggunaan dana langsung ke Bupati melalui pengurus. Tidak ada pertanggung jawaban ke pengurus, anggota atau publik. Berdasarkan proposal anggaran yang diajukan ke DPRD, alokasi dana sebesar Rp. 100 juta diantaranya digunakan untuk honor pengurus, operasional kantor dan kegiatan DP.

Beberapa tokoh masyarakat dan LSM yang ditemui oleh peneliti mengaku tidak pernah mendengar kegiatan DP. Organisasi DP tidak pernah melakukan sosialisasi dan publikasi ke publik terhadap kegiatan dan bantuan-bantuan yang dikelolanya. Indikasinya pihak-pihak yang *concern* dengan pendidikan di Kabupaten Poso pun tidak pernah mendengar sosialisasinya di koran atau media lain. Kenyataan itu berbeda dengan DP di tingkat Propinsi (Palu) yang sering melakukan sosialisasi terhadap bantuan dan kegiatan yang dilakukannya.

“Selama beraktifitas di Poso, saya tidak pernah mendengar sosialisasi yang dilakukan oleh DP, tentang bantuan yang dikelolanya dan berapa jumlahnya. Saya kira hal itu terjadi karena secara keseluruhan wajah birokrasi di Kabupaten Poso masih sangat mewarnai organisasi-organisasi yang ada di Poso dimana tidak ada transparansi dan tingkat partisipasi yang rendah.”

Budi, LPMS Sulteng

DP memiliki sekretariat sendiri di salah satu bangunan Pemda. Sekretariat terletak di Jalan Pulau Kalimantan No. 8 Poso. Kantor DP terletak di jalan utama kota Poso sehingga mudah diakses

⁸² Wawancara dengan Yasin Mangun, Ketua DP

oleh siapapun. Sayangnya, berdasarkan observasi dan pengakuan Ketua DP, kantor DP tidak pernah buka. Sejak menjadi ketua KPU, sekretariat DP selalu tutup dan ikut ‘pindah’ ke kantor KPU bersama sang ketuanya, Yasin Mangun.

Di Kabupaten Poso tidak ada organisasi lain yang mirip dengan DP. Kehadiran DP ditanggapi positif oleh dinas karena justru menciptakan sinergi dengan kegiatan-kegiatan Dinas dan bahkan sangat membantu mencari dana bantuan dari pemerintah pusat. Hal itu cukup beralasan karena pembentukan DP memang diprakarsai dan bahkan ditentukan oleh Dinas. Dengan kata lain DP merupakan bagian dari birokrasi, sehingga tidak ada duplikasi dengan organisasi lain.

“Selain penting untuk mencairkan bantuan dari pusat, Dinas tidak merasa terampas wilayah kerjanya oleh DP karena DP mampu bekerjasama dengan baik dengan Dinas.”

Yasin Mangun, Ketua DP Poso

G. Kelompok Kerja Resolusi Konflik Poso (Pokja RKP)

Pokja RKP dibentuk pada tanggal 9 Juli tahun 2000. Pembentukan Pokja RKP dilatarbelakangi oleh keprihatinan sejumlah kalangan terhadap situasi konflik horizontal yang menimpa berbagai daerah di Indonesia. Satu diantaranya adalah konflik yang terjadi di Poso pada tanggal 24 Desember tahun 1998. Atas keprihatinan itu muncullah gagasan dari sejumlah aktifis LSM, wartawan, aktifis pemuda, mahasiswa, akademisi dan praktisi hukum untuk membentuk lembaga baru yang menampung semua elemen tersebut. Tujuannya adalah melakukan kerja kemanusiaan untuk membantu para pengungsi, melakukan advokasi dan pendampingan korban konflik, memediasi pertemuan kedua kelompok yang bertikai dan mengembangkan wacana perdamaian.

Elemen yang duduk di dalam keanggotaan Pokja RKP sama dengan elemen-elemen yang memprakarsai dan mendeklarasikan pembentukannya. Elemen-elemen tersebut adalah Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Sulawesi Selatan dan jaringannya, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Palu, Ikatan Pemuda Nahdhlatul Ulama (IPNU), Persatuan Mahasiswa Kristen Republik Indonesia (PMKRI), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) MPO, Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia, Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) dan Akademisi (diantaranya, Arianto Sangaji) dan praktisi hukum. Elemen-elemen tersebut menempatkan wakil-wakilnya untuk duduk ke dalam kepengurusan melalui pemilihan yang dilakukan secara langsung. Struktur organisasinya terdiri dari Dewan Pengawas dan Eksekutif Pelaksana. Eksekutif Pelaksana terdiri dari Ketua Eksekutif Sekretaris dan Bendahara serta tiga Divisi (Divisi Studi dan Penelitian, Divisi Kampanye dan Pendidikan dan Divisi Monitoring dan Advokasi).

Sejak terbentuk tahun 2000, kepengurusan belum mengalami reorganisasi. Kepengurusan yang ada sekarang adalah kepengurusan yang terbentuk pada saat deklarasi Pokja RKP. Menurut ketentuan AD/ ART, rapat anggota dilakukan setahun sekali. Rapat anggota adalah forum

⁸³ Wawancara dengan Yasin Mangun, Ketua DP

pengambilan keputusan tertinggi di dalam Pokja RKP. Namun di dalam menjalankan aktifitasnya, rapat pengurus dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Keanggotaan RKP bersifat terbatas kepada elemen-elemen yang mendeklarasikannya. Oleh karena itu, elemen tersebut dapat mengusulkan anggotanya untuk menjadi pengurus melalui rapat anggota yang diadakan setahun sekali. Posisi yang dipilih secara demokratis adalah posisi anggota Dewan Pengawas dan Ketua Eksekutif Pelaksana. Selanjutnya, untuk membentuk kepengurusan organisasi diserahkan kepada Ketua Eksekutif yang dipilih secara langsung. Setiap elemen anggota berhak mengajukan anggotanya sebagai pengurus.

Untuk menjaga efektifitas kerjanya, Pokja RKP memiliki beberapa sekretariat. Sekretariat ada di Palu dan Poso. Di Poso sekretariat ada di Jalan Brigjen Katamso No. 13 Poso. Sedangkan di Palu terdapat dua buah sekretariat yaitu di Jalan S Parman No. 2 dan Jalan Setia Budi No. 53 Palu. Ketiga sekretariat memiliki nomor telepon tersendiri agar akses lebih mudah ke dunia luar. Selain sebagai sekretariat, pengurus juga tinggal di sekretariat sehingga komunikasi dan koordinasi di dalam organisasi lebih mudah dilakukan. Pokja RKP memiliki tiga sekretariat karena pada saat lembaga ini digagas kota Palu menjadi pintu gerbang pengungsi, sehingga praktis bantuan *emergency* menjadi hal yang sangat mendesak saat itu. Pokja RKP hadir salah satunya untuk menghindari penanganan bantuan yang kurang terorganisir yang dapat menimbulkan konflik baru. Pada perjalanan selanjutnya, sekretariat utama Pokja RKP berada di Poso karena dalam upaya rehabilitasi dan rekonsiliasi konflik banyak dilakukan di Kabupaten Poso secara langsung.

Pokja RKP mengidentifikasi dirinya sebagai LSM. Oleh karena itu, dalam menjalankan aktifitasnya Pokja RKP cenderung menjaga jarak dengan unsur birokrasi. Pokja RKP tidak pernah melakukan *hearing* dengan lembaga manapun di birokrasi dan legislatif. Dengan Dinas Kesbang Linmas, sebagai koordinator kegiatan penanganan konflik pun RKP tidak melakukan koordinasi secara intens. Demikian halnya dengan Pokja Deklama. Koordinasi dan komunikasi banyak dilakukan dengan kalangan LSM dan lembaga donor. Dengan kalangan LSM, Pokja secara intens melakukan komunikasi untuk *sharing* informasi dan bertukar pendapat. Sementara itu lobi-lobi terus dilakukan dengan lembaga donor dan LSM untuk mendukung kegiatan yang dilakukan. Walhi dan AJI adalah dua lembaga besar yang memiliki kedekatan historis dengan RKP karena dukungan dalam proses pembentukannya. Sampai sekarang akses informasi dan jalur-jalur *funding* banyak memanfaatkan jaringan dua lembaga tersebut.

“Di Poso, LSM tidak mencoba mendekati birokrasi. Mereka cenderung mengambil jarak dengan birokrasi karena merasa tidak berkepentingan. Yang dekat dengan birokrasi adalah LSM plat merah. LSM lebih dekat hubungannya dengan lembaga-lembaga internasional atau lembaga donor.”

Darwis Waru, Ketua Pokja RKP

Agar partisipasi dua elemen utama (Islam dan Kristen) yang terlibat konflik di Poso terakomodasi, Pokja RKP mencoba memanifestasikannya melalui representasi orang-orang yang

duduk di dalam kepengurusan. Menurut Darwis Waru, Ketua Pokja RKP, separuh pengurus dari kalangan Islam dan separuhnya lagi dari kalangan Kristen. Kebijakan seperti itu ditempuh agar Pokja RKP dapat diterima oleh masyarakat dalam melakukan kerja rekonsiliasi. Sedangkan partisipasi anggota sendiri di dalam kepengurusan relatif terjamin karena sebagian pengurus tinggal di sekretariat.

Beberapa kalangan yang ditemui peneliti berpandangan positif terhadap kehadiran Pokja RKP. Kehadiran Pokja RKP dianggap sebagai penguatan lembaga-lembaga yang melakukan kerja rekonsiliasi konflik di Poso.

“Salah satu keunggulan Pokja RKP adalah mereka lebih membumi karena banyak melakukan komunikasi dengan LSM lain dan masyarakat luas. Hal itu berbeda dengan Pokja Deklama yang elitis baik dari segi akses publik terhadap Pokja Deklama maupun orang-orang di dalamnya.”

Anto Dae, Tokoh LSM Poso

Pokja RKP dan kegiatan yang dilakukannya eksis dari bantuan-bantuan yang diterima dari lembaga donor. Sisa dana kegiatan disisihkan untuk menjalankan roda organisasi. Pelaporan atas pelaksanaan kegiatan disampaikan kepada lembaga donor. Seperti lembaga lainnya, pelaporan tidak disampaikan kepada anggota. Artinya laporan atas kinerja kegiatan disampaikan secara langsung kepada lembaga donor. Jika perlu laporan akan disampaikan kepada anggota. Namun sejak terbentuk belum pernah ada pelaporan penggunaan dana ke anggota atau ke publik. Hanya saja, hadirnya Dewan Pengawas memungkinkan terjadinya pengawasan terhadap dana organisasi sebagai wakil anggota yang duduk di kepengurusan. Pengurus tidak digaji, namun mereka mendapatkan honor dari setiap kegiatan yang dilaksanakan. Prinsipnya kerja anggota Pokja RKP bersifat sukarela. Sejauh ini pendanaan terbesar RKP berasal dari USAID dan UNDP.

H. Forum Kerjasama Perempuan Poso (FOKER PP)

Forum Kerjasama Perempuan Poso (FOKER PP) yang pada tahun 2001 merupakan tindak lanjut kegiatan pelatihan manajemen konflik terhadap perempuan-perempuan korban konflik yang dilakukan oleh Universitas Indonesia di Poso. Pasca *training*, perempuan-perempuan peserta manajemen konflik tersebut bertemu dan menggagas akan perlunya wadah bersama bagi perempuan yang dianggap paling menderita akibat konflik baik secara psikologis maupun fisik. FOKER PP dimaksudkan sebagai media komunikasi dan membangun kerjasama aktif menuju proses rekonsiliasi yang utuh di tanah Poso.

Anggota dari FOKER PP berasal dari dua elemen besar perempuan, yaitu elemen Islam dan Kristen. Keanggotaan ke dalam organisasi bersifat individu dan atas nama organisasi. Elemen-elemen yang masuk ke dalam keanggotaan FOKER PP meliputi: Perempuan Aisyah, Wanita Islam Al-Khairat, Wanita Islam Tarbiyah, Persatuan Wanita Kristen Indonesia, Persatuan Ibu Gereja, Persatuan Wanita Kristen Indonesia, Crisis Center –GKST, dan Kelompok Wanita Lobo. Keanggotaan Forum ditentukan berdasarkan keterlibatan anggota dalam deklarasi forum untuk pertama kali.

Struktur FOKER PP terdiri dari Dewan Pelindung dan Pengurus Harian dan Anggota. Dewan Pelindung dan Pengurus dipilih secara langsung oleh anggota pada saat deklarasi pembentukan Pokja. Dibawah Pengurus terdapat anggota FOKER PP. Secara normatif kekuasaan tertinggi berada di tangan rapat anggota. Namun sejak terbentuk roda organisasi dijalankan oleh pengurus saja. Belum terjadi pergantian Ketua dan dan Pengurus. Menurut Nurmala, Ketua FOKER PP, keanggotaan bersifat terbuka karena semua perempuan boleh dan dapat bergabung menjadi anggota FOKER PP. Tidak ada persyaratan khusus untuk menjadi anggota sehingga perempuan mana saja yang *concern* terhadap rekonsiliasi Poso boleh bergabung.

Sampai sekarang AD/ ART FOKER Poso sedang dipersiapkan. Sejak terbentuk FOKER PP belum melakukan reorganisasi. Berdasarkan pengamatan, tingkat partisipasi anggota FOKER PP rendah karena yang aktif hanya beberapa orang saja. Kendali organisasi nampaknya sepenuhnya berada di tangan Ketua FOKER PP sehingga dia yang selalu pro aktif melakukan komunikasi dan koordinasi ke donatur dan lembaga lain. FOKER PP pernah beberapa kali melakukan kegiatan training manajemen konflik yang diikuti oleh beberapa utusan wanita dari berbagai kalangan dan wilayah (diantaranya, Pelatihan Manajemen Konflik dan Rekonsiliasi Berbasis perempuan). Selain itu FOKER PP juga beberapa kali melakukan diskusi kajian tentang konflik dan dampaknya.

Pendanaan organisasi FOKER PP berasal dari lembaga donor dan sumber sumber lain yang tidak mengikat. Sama dengan lembaga lain, FOKER PP menyisihkan dana dari kegiatan untuk memutar roda organisasi. Pertanggungjawaban atas penggunaan dana kegiatan disampaikan kepada lembaga donatur. Dominannya peran Ketua FOKER PP akibat rendahnya partisipasi anggota menyebabkan tidak adanya pertanggung jawaban keuangan kepada anggota. FOKER PP memiliki sekretariat sendiri yang berada satu rumah dengan rumah Ketua FOKER PP. Sekretariat berada di Jalan Talasa No. 20 Kabupaten Poso. Sekretariat berada di kota sehingga mudah diakses oleh siapa saja. Fasilitas telepon juga memudahkan akses bagi FOKER PP.

Pendanaan terhadap Sekretariat, sejauh ini, ditanggung secara mandiri oleh Ketua FOKER PP. FOKER PP termasuk organisasi yang tingkat partisipasi anggotanya tergantung kepada kegiatan. Artinya jika ada kegiatan dan terbentuk kepanitiaan, maka anggota akan berkumpul dan bertemu untuk menjalankan kegiatan sesuai dengan dana yang diterimanya. Jika tidak ada kegiatan, maka yang tinggal hanya ketua dan segelintir pengurus saja.

FOKER PP adalah salah satu dari forum perempuan yang ada di Kabupaten Poso. Forum lainnya adalah Pokja Perempuan yang merupakan lembaga bentukan Dinas Sosial pada saat konflik terjadi. Pokja Perempuan dibentuk hanya sebagai antisipasi terhadap bantuan-bantuan yang masuk ke Poso. Sejak awal Pokja Perempuan tidak terdengar eksistensinya. FOKER PP sering melakukan komunikasi dengan ketua Pokja secara pribadi. Jalinan kerjasama banyak dilakukan dengan organisasi-organisasi perempuan yang ada di Palu seperti Solidaritas Perempuan (SP) dan Koalisi Perempuan

(KP). Selain itu, FOKER PP, melalui ketuanya, aktif melakukan koordinasi dan menjalin aliansi dengan LSM-LSM lainnya di Kabupaten Poso. Koordinasi juga dilakukan dengan anggota Dewan secara pribadi bukan kelembagaan. Demikian dengan koordinasi dengan Bappeda dan Dinas Kesbang Linmas.

I. Forum Komunikasi Antar Umat Beragama (FKAUB).

Forum Komunikasi Antar Umat Beragama (FKAUB) adalah forum dibentuk sebelum konflik Poso dan hanya ada di wilayah Kecamatan Poso Pesisir saja. Menurut Ence Nurdin⁸⁴, Ketua FAKUB Desa Lage, FKAUB hadir akibat adanya kekhawatiran masyarakat akan terjadinya konflik SARA di Poso Pesisir sebagai wilayah yang paling rentan konflik karena pluralitas masyarakatnya. Inisiatif pembentukannya datang dari pihak militer yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Kecamatan dan Masyarakat Desa. Pasca konflik, FKAUB diaktifkan kembali oleh seluruh elemen masyarakat untuk mendukung proses rekonsiliasi.

Anggota FKAUB berasal dari beberapa elemen masyarakat yang meliputi militer, unsur Muspika, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama dan masyarakat biasa. Struktur organisasinya terdiri dari Dewan Pelindung dan Struktur Inti yang terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara. Dewan Pelindung FKAUB berisi petinggi militer ditambah unsur Muspika. Dibawah Struktur inti terdapat anggota yang terdiri dari masyarakat di wilayah tersebut. Basis anggota FKAUB tidak pada desa melainkan pada kecamatan dengan membagi kecamatan Poso Pesisir menjadi tiga pengurus FKAUB. Untuk menggalang partisipasi masyarakat, biasanya Kepala Desa selalu menjadi pengurus FKAUB. Reorganisasi keanggotaan FKAUB belum pernah dilakukan.

“Kepengurusan FKAUB tidak ada di tingkat Kabupaten karena pada saat pembentukannya, perwakilan masyarakat dari elemen Kristen tidak ada di kota Poso. Inti dari keanggotaan FKAUB adalah keterwakilan semua unsur agama di masyarakat. Waktu konflik meledak, Kota Poso hanya didominasi Masyarakat muslim.”

Ence Nurdin, Ketua FKAUB Poso Pesisir

Pendanaan FKAUB berasal dari swadaya dan partisipasi masyarakat. Pasca konflik kegiatan menonjol yang dilakukan oleh FKAUB adalah melakukan kampanye perdamaian dengan menyampaikan pesan-pesan perdamaian ke seluruh wilayah kerjanya. Selain itu FKAUB juga pernah melakukan kegiatan Pesta Rakyat yang melibatkan semua masyarakat ke dalam satu kegiatan bersama. Kegiatan tersebut dimaksudkan untuk menciptakan rekonsiliasi di dalam masyarakat Poso Pesisir yang plural. Dukungan dana untuk kegiatan itu berasal dari Dinas Kesbang Linmas dan swadaya masyarakat.

⁸⁴ Ence Nurdin adalah mantan anggota polisi yang dipecat dari kesatuan karena diduga terlibat di dalam kerusuhan di Poso Pesisir pada tahun 2000. Dalam pengelolaan dana, Ence pernah diduga menggelapkan dana untuk kegiatan Pesta Rakyat melalui FKAUB Poso Pesisir. Ence agak diacuhkan oleh kalangan LSM.

Kepengurusan FKAUB diatur melalui Surat Keputusan Camat. SK tersebut menjadi dasar hukum bagi berlakunya FKAUB. FKAUB lebih menyerupai ormas karena anggotanya berbasis kepada masyarakat sehingga sifat keanggotaannya terbuka. Siapa saja dapat menjadi anggota dan terlibat di dalam kegiatan FKAUB. Dalam kegiatannya, FKAUB mengatasnamakan desa-desa yang menjadi anggota FKAUB.

J. Forum Kerja Aliansi Rekonsiliasi (FOKAL Rekonsiliasi)

Forum ini dibentuk pada awal tahun 2004. Ide awal pembentukan forum ini berdasarkan kesepakatan lokakarya yang dilaksanakan oleh Pokja RKP dan Yayasan Toloka pada bulan September tahun 2002. Salah satu butir rekomendasi dari lokakarya tersebut adalah perlunya pembentukan Posko bersama bagi LSM yang bekerja dalam penanganan konflik Poso. FOKAL Rekonsiliasi lahir dari lokakarya yang diprakarsai oleh Tim Sembilan⁸⁵ dan dihadiri oleh Ornop dan OKP di Poso pada bulan Januari 2004. Di dalam lokakarya tersebut tidak satu pun LSM internasional yang hadir, kecuali Bank Dunia. LSM Sejati, yang merupakan salah satu anggota Tim Sembilan memilih *walk out* dari forum lokakarya karena mempermasalahkannya minimnya sosialisasi lokakarya dan representasi forum.

Sebelumnya proses persiapan lokakarya juga diwarnai dengan konflik internal tim sembilan yang berakhir dengan pengunduran diri Darwis Waru (Pokja RKP), Ketua *Steering Committee* Lokakarya. Pengunduran diri tersebut disusul dengan mundurnya Ketua *Organizing Committee*. Mundurnya Ketua *Steering Committee* disusul pula dengan manuver yang dilakukannya dengan menggalang kekuatan baru dengan empat Pokja lain (Pokja RKP, Pokja *Trauma Healing*, Pokja Deklama Poso, Pokja Deklama Propinsi). Pada bulan yang sama (Januari 2004) aliansi baru tersebut melakukan lokakarya di Palu. Maksud lokakarya adalah membentuk forum aliansi Pokja. Mereka juga akan membentuk Sekber sebagai wadah semua Pokja dan NGS untuk kerja rekonsiliasi.

Anggota dari FOKAL Rekonsiliasi berasal dari kalangan Ornop, OKP, individu dan unsur media. Peserta lokakarya yang mendeklarasikan terbentuknya forum sekaligus menjadi anggota dari Fokal Rekonsiliasi. Untuk selanjutnya masuknya anggota baru harus mendapatkan rekomendasi setidaknya dari tiga anggota LSM yang sudah bergabung. Keanggotaan ke dalam forum bersifat permanen kecuali anggota mengundurkan diri. Berdasarkan observasi, meskipun keanggotaan Fokal Rekonsiliasi belum mencakup mayoritas LSM dan Ornop di Poso, namun kehadirannya cukup representatif sebagai wadah bersama. Mundurnya Yayasan Sejati, salah satu LSM paling eksis di Poso, adalah karena alasan perbedaan kepentingan antara pengurus yayasan dengan Tim Sembilan. Sedangkan tidak bergabungnya Pokja Deklama dan Pokja RKP ke dalam forum juga karena alasan yang sama.

⁸⁵ Tim Sembilan terdiri dari LPMS Sulteng, LPKP Sulteng, Pokja RKP, FOKER PP, PMII Cabang Poso, Yayasan Bias Reka, Yayasan Panorama Alam Lestari Tentena, dan Solidaritas Perempuan Palu.

Fokal Rekonsiliasi tidak berbadan hukum. Roda organisasi dijalankan berdasarkan AD/ART forum yang mengatur mekanisme dan mandat organisasi. AD/ART menjadi statuta organisasi. Anggota forum sepakat untuk tidak melegalkan status forum adalah wadah bersama pihak-pihak yang memiliki kepedulian terhadap penanganan konflik Poso.

Struktur organisasi forum terdiri dari Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Dewan Pengawas beranggotakan lima orang yang menjalankan pengawasan terhadap kerja Dewan Pelaksana. Dewan Pelaksana adalah pelaksana harian untuk menjalankan mandat forum. Baik Ketua Dewan Pengawas atau Ketua Dewan Pelaksana dipilih secara langsung oleh Rapat Anggota yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi forum. Pergantian Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana dilakukan setahun sekali. Ketua Dewan Pelaksana tidak boleh merangkap jabatan pada lembaga lain. Oleh karena itu saat Iskandar terpilih sebagai Ketua Dewan Pelaksana maka dia harus melepaskan jabatannya sebagai Ketua LPMS Sulteng.

Forum Kerja Aliansi Rekonsiliasi Poso dibentuk karena beberapa alasan. Pertama, forum dibentuk sebagai jawaban atas belum maksimalnya kerja rekonsiliasi di Poso (terutama yang dilakukan oleh Pokja Deklama). Kedua, banyaknya pihak yang melakukan kerja rekonsiliasi telah menimbulkan tumpang tindih program bantuan di lapangan akibat lemahnya koordinasi. Dan ketiga, terjadinya penyimpangan terhadap penyaluran bantuan untuk korban konflik yang justru memicu konflik baru.

Mandat dari forum ini adalah mengembalikan kebersamaan yang semula tercipta di Tanah Poso dengan: 1) mendesak pemerintah menyelidiki penyimpangan dana kemanusiaan di Poso; 2) mendesak aparat penegak hukum dalam penegakkan hukum di tanah Poso; 3) melakukan koordinasi dengan berbagai elemen yang sudah turut membantu penyelesaian tragedi kemanusiaan di Poso; 4) melakukan pertukaran pengalaman dalam penanganan rekonsiliasi; 5) membangun komunikasi dengan berbagai pihak di Poso.

Pendanaan forum, menurut AD/ART diperoleh secara mandiri baik melalui iuran anggota atau dari lembaga donor. Lokakarya pembentukannya dibiayai oleh UNDP Palu berdasarkan proposal yang diajukan oleh Tim Sembilan. Potensi duplikasi sudah mulai kelihatan saat terjadi perpecahan di tubuh pengagas forum dengan membentuk Sekber Pokja.

K. Sekretariat Bersama (Sekretariat Bersama) Pokja⁸⁶

Sekber Pokja adalah forum stakeholder yang beranggotakan empat Pokja (Kelompok Kerja) yaitu Pokja Deklama Kab. Poso, Pokja RKP, Pokja Deklama Propinsi Sulteng dan Pokja Trauma Healing. Waktu pembentukan Pokja hampir bersamaan dengan pembentukan Fokal Rekonsiliasi, yaitu pada bulan Januari 2004. Rapat pertama pembentukan dilakukan di Poso yang ditindaklanjuti dengan pertemuan dan deklarasi Sekber Pokja di Palu. Pada awalnya keanggotaan Sekber Pokja hanya

⁸⁶ Semua informasi berdasarkan hasil wawancara per telepon dengan Yahya Mangun, Ketua Pokja Deklama

terdiri dari 4 Pokja, namun di masa yang akan datang Sekber ingin merangkul semua LSM yang ada di Palu atau Poso yang *concern* terhadap penanganan konflik.

Saat ini koordinasi Sekber Pokja banyak dilakukan diantara empat anggota Pokja saja. Orientasinya, Sekber Pokja akan banyak melakukan koordinasi dengan lembaga donor atau pihak asing yang ingin mendanai kerja rekonsiliasi di Poso. Karena forum ini merupakan wadah bersama, maka tradisi koordinasi tetap dilakukan oleh masing-masing Pokja. Misalnya, Pokja Deklama dengan Satkorlak atau Satlak Pokja RKP dengan LSM lain dan Pokja Trauma Healing dengan lembaga-lembaga kesehatan internasional. Pada prinsipnya, Sekber Pokja membuka diri terhadap peluang kerjasama dan koordinasi. Pokja lahir sebagai reaksi terhadap tumpang tindih kegiatan penanganan konflik di Poso. Selama ini semua pihak terkesan berjalan sendiri sehingga banyak menimbulkan tumpang tindih.

Dasar hukum pembentukan Sekber Pokja adalah kesepakatan bersama diantara elemen anggota. Kesepakatan itu terwujud dalam bentuk AD/ART Sekber Pokja. Menurut ketentuan AD/ART Sekber Pokja, struktur Sekber terdiri dari Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana. Dewan Pengawas adalah Ketua dari empat Pokja yang bergabung ke dalam Sekber Pokja. Sedangkan Ketua Dewan Pelaksana dipilih berdasarkan musyawarah anggota. Dewan Pelaksana bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang telah diamanatkan oleh anggota.

Masing-masing anggota Pokja melakukan kegiatan sesuai dengan visi dan misinya. Ada kegiatan yang dilakukan secara bersama dan dikoordinir oleh Sekber Pokja, dan ada kegiatan anggota sesuai dengan visi dan misinya. Setiap kegiatan anggota Pokja dikoordinasikan dengan anggota lain untuk menghindari tumpang tindih kegiatan. Namun demikian Sekber Pokja juga memiliki visi dan misi serta program yang disepakati oleh anggota. Sedangkan mandat Sekber Pokja adalah melakukan kerja penanganan konflik sesuai dengan visi dan misi anggota, misalnya adalah melakukan sosialisasi dan rekonsiliasi konflik.

Pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah. Dewan Pelaksana melakukan rapat rutin selama 3 bulan untuk melaksanakan program. Sedangkan Dewan Pengawas akan melakukan rapat dalam waktu-waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan.

Peneliti belum melihat adanya simpul transparansi dan keterbukaan dari pengawasan publik karena forum ini baru terbentuk. Kini, Sekber Pokja telah memiliki sekretariat sendiri di Jalan Mayjen Sungkono No. 13 Palu.

Saat ini, sekretariat Sekber Pokja berada di Jalan Mayjen Sungkono No. 13 Palu yang menyatu dengan Sekretariat Pokja Trauma Healing. Pembiayaan forum dikelola secara mandiri dan atau diperoleh dari donatur. Laporan pelaksanaan kegiatan disampaikan oleh forum kepada anggota Sekber Pokja.

Kehadiran Sekber Pokja telah menimbulkan potensi duplikasi dengan forum stakeholder lain yaitu Fokal Rekonsiliasi karena memiliki mandat kurang lebih sama, yaitu sebagai wadah bersama LSM dalam penanganan konflik poso.

Tabel 2: Rekapitulasi Forum Multi Stakeholder di Kabupaten Poso

FORUM/INDIKATOR	REPRESENTASI	LINK DG LEMBAGA LAIN	STATUS HUKUM	TRANSPARANSI DAN RECEPTIVITY	LOKASI/ AKSES	MANDAT DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN	PENDANAAN	DUPLIKASI
RAKORBANG PEMKAB	Unsur Muspida, Dinas, DPRD, Tokoh masyarakat, Camat, Kabid Pembangunan Kecamatan, Wartawan; keanggotaan terbuka; unsur peserta ditetapkan	- Bagian dari proses perencanaan Bappeda; penting bagi DPRD untuk menangkap aspirasi awal;	SK Menteri	LSM, wartawan hanya sebagai undangan; hasil rakorbang kurang diperhitungkan dalam penyusunan APBD;	Difasilitasi oleh Bappeda; sekretariat di Bappeda; Bappeda yang menentukan undangan.	Sebagai salah satu forum koordinasi dan sinkronisasi program dari masyarakat dan dinas; Menghasilkan salah satu dokumen perencanaan daerah; pengambilan keputusan dilakukan secara komisi dan pleno (musyawarah); pra Rakorbang sebagai forum pendahuluan;	Dana APBD;	Terjadi duplikasi forum pada kecamatan atau desa yang dapat proyek CERD
Forum Koordinasi LSM	LSM lokal, LSM internasional, Dinas Kabupaten dan Propinsi, Pemerintah Kecamatan, UNDP; keanggotaan sukarela;	Erat kerjasamanya dengan Satkorlak, Satlak dan UNDP;	Tidak Berbadan Hukum	Transparan dalam hal program; hasil rapat didistribusikan ke peserta	Tidak memiliki sekretariat; kontak informasi ke Kesbang atau UNDP Palu	Sebagai koordinasi kegiatan; tidak memutuskan program atau proyek; keputusan diambil secara musyawarah;	Dana dari Kesbang; UNDP	Justru menghilangkan duplikasi
Rakorbang CERD	DPRD, Tokoh Masyarakat, Bappeda, Dinas Terkait, LSM, wartawan, Bupati, Pemuda; Unsur Muspida; Unsur peserta telah ditetapkan	Leading sector Dinas PMK	SK Bupati	Penentuan peserta Rakorbang kurang transparan;	Sekretariat di Dinas PMK; Pimpro yg undang peserta Rakorbang;	Memverifikasi dan menentukan proyek-proyek yang layak didanai; Pengambilan keputusan melalui rapat komisi dan pleno; beberap keputusan tidak mampu diputuskan oleh forum	Dana Proyek	Terjadi duplikasi forum di tingkat desa dan kecamatan tertentu yang mendapatkan proyek
Forum Komunikasi Taman Nasional Lore Rindu	LSM, pihak-pihak yang concern terhadap konservasi dan memiliki proyek di taman nasional; Muncul dalam	Memiliki kedekatan dengan Bappeda; DPRD kurang respons	Tidak Berbadan Hukum	Transparan; kontrol dari lsm dan publik kuat;	Sekretariat di Lokasi Taman Nasional dan Palu	Forum koordinasi bagi lembaga-lembaga yang concern dan memiliki proyek di Taman Nasional;	Dana dari TNC	Tidak ada duplikasi

	bentuk Co-Management taman nasional; TNC, Storma, CARE; Keanggotaan terbuka; Pengurus belum pernah berganti							
Pokja Deklama (Kelompok Kerja Deklarasi Malino)	DPR, dinas, LSM, Pengusaha, Tokoh Masyarakat, Kejaksaan, Ormas, Perguruan Tinggi, Pergantian pengurus setahun sekali	Erat hubungan dengan Bappeda dan Dinas Sosial;	SK Bupati	Kurang transparan; pemanfaatan dana tidak dipublikasikan; Terbuka terhadap masukan publik karena luasnya jaringan dan anggotanya dari banyak unsur	Sekretariat di Kantor Kesbang	Mensosialisasikan butir-butir Deklama; lemah dalam pengambilan keputusan	Dana APBD	Tidak duplikasi; DPRD enggan komunikasi karena ada pengambil alihan fungsi
DP (Dewan Pendidikan) Kabupaten Poso	LSM Pendidikan, Organisasi Pendidikan, Birokrasi, DPRD, Yayasan Pendidikan, Tokoh masyarakat, Komite Sekolah, dan Dunia Usaha; Pergantian pengurus 3 tahun sekali	Erat hubungan dengan Dikjar;	SK Bupati	Kurang transparan karena pengurus yang aktif sedikit; ada potensi menjadi lembaga eksklusif dan masuknya vested interest karena ketua DP juga seorang kontraktor;	Sekretariat menempati asset Pemda; sekretariat mudah dijangkau publik	Sebagai forum penyambung lidah konstituen pendidikan untuk mewujudkan pendidikan yang bermutu; Pengambilan keputusan melalui forum komisi dan pleno; kurang independen; lemah dalam pengambilan keputusan; elitisme forum krn rendahnya partisipasi	Dana APBD	Tidak duplikasi
Pokja RKP (Kelompok Kerja Resolusi Konflik Poso)	Walhi Sulteng, AJI, IPPNU, PMKRI, HMI, GMKI, PMII, akademisi dan praktisi hukum.; pergantian pengurus setahun sekali	Menjaga jarak dengan birokrasi; membuka diri dengan legislatif;	Tidak Berbadan Hukum; menyerupai LSM	Transparan; pelaporan ke lembaga donor;	Kantor pusat di Poso; memiliki perwakilan di Palu	Forum untuk kerja kemanusiaan guna membantu pengungsi; advokasi korban konflik, dan memediasi kelompok yang bertikai; pengambilan keputusan melalui mekanisme forum pleno dan komisi.	Dana mandiri; dana dari lembaga donor	Tidak duplikasi
FOKER PP (Forum	Wanita-wanita	Melakukan	Tidak	Kurang transparan;	Sekretariat	Sebagai wadah	Dana mandiri dari	Tidak duplikasi

Kerjasama Perempuan Poso)	korban konflik; belum ada AD/ART; belum pernah ganti pengurus	komunikasi secara informal dengan anggota Dewan; menjalin hubungan kerjasama dengan LSM lain;	Berbadan Hukum	laporan kepada lembaga donor;	Mandiri	perempuan Islam-Kristen korban konflik yang concern dengan masalah kemanusiaan; pengambilan keputusan melalui mekanisme pleno; elitisme forum krn rendahnya partisipasi	anggota; lembaga donor	
FKAUB (Forum Komunikasi Antar Umat Beragama)	Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama Islam-Kristen, Kepala Desa, Muspika; Keanggotaan terbuka	Banyak melakukan koordinasi dengan Muspika, tokoh agama dan Kepala Desa;	Tidak Berbadan Hukum	-	Sekretariat di Desa dan Kecamatan; Sekretariat di Kabupaten tidak aktif; hanya terdapat di wilayah Poso Pesisir	Wadah silaturahmi antara umat beragama; menyerupai paguyuban;	Dana swadaya masyarakat	Tidak ada duplikasi
Forum Kerja Aliansi untuk Rekonsiliasi	Ormas, Ornop, Wartawan, Individu; Keanggotaan dengan rekomendasi		Diatur dengan AD/ART, berupa organisasi jaringan, Struktur terdiri dari Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana	Belum ada indikasi	Sekretariat ada Poso; Anggota mewakili seluruh penjurur Poso; akses publik besar	Mewadahi LSM yang <i>concern</i> terhadap kerja rekonsiliasi; keputusan melalui mekanisme forum; dalam kondisi mendesak koordinator boleh ambil keputusan	Kebutuhan utama forum adalah biaya operasional sekretariat; menggandeng lembaga donor	Potensi duplikasi dengan Sekber Bersama besar
Sekretariat Bersama Pokja	Pokja Deklama Kab. Poso, Pokja RKP, Pokha Deklama Palu, Pokja Trauma Healing	Proses pembentukan nya difasilitasi oleh UNDP, koordinasi memanfaatkan jaringan anggota	AD/ART, Organisasi jaringan, memiliki Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana	Belum ada indikasi	Sekretariat ada di Palu dan Poso; mudah diakses oleh publik	Wadah koordinasi Pokja dan ingin merangkul semua pihak yang <i>concern</i> dengan kerja rekonsiliasi;	Potensi duplikasi dengan Fokal Rekonsiliasi	Potensi duplikasi dengan Fokal Rekonsiliasi besar

2.2.2. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Penyusunan anggaran di Kabupaten Poso tidak berbeda dengan yang berlangsung di Kabupaten Bangkalan dimana proses penyusunannya mengikuti ketentuan yang ada. Perbedaannya, Kabupaten Poso masih menggunakan pendekatan lama, yaitu masih menggunakan forum Rakorbang (bukan FKSP) dan pendekatan anggaran dengan azas berimbang dan dinamis (bukan azas kinerja). Dinamika paling keras dalam penyusunan APBD terjadi di tingkat pertemuan antara Dinas dengan Dewan.

Pada pembahasan di tingkat eksekutif, dinamika muncul akibat saling tuding antara dinas-dinas dengan Bappeda. Pada proses penyusunan anggaran sebelum tahun 2003, sebagai koordinator program pembangunan di tingkat Kabupaten Bappeda memiliki kewenangan untuk mengalokasikan dana-dana pembangunan sektoral. Dengan kewenangan itu, usulan-usulan dari Rakorbang dan Dinas yang masuk ke Bappeda akan diuji dan dinilai kelayakannya.

Di satu sisi, usulan yang masuk sangat banyak, padahal dana yang tersedia sangat terbatas. Akibatnya, kadang Bappeda harus memangkas dan mencoret usulan-usulan dari dinas.⁸⁷ Kenyataan itu menyebabkan dinas bereaksi keras dengan mempertanyakan pencoretan atau pemangkasan yang dilakukan oleh Bappeda terhadap usulan. Padahal usulan-usulan tersebut telah disusun dengan matang oleh dinas. Akibatnya, Bappeda oleh dinas disebut sebagai tukang pangkas usulan. Setiap tahunnya ketegangan terjadi antara Dinas dengan Bappeda yang termanifestasi dalam bentuk saling tuding. Keadaan tersebut terjadi karena lemahnya koordinasi diantara lembaga-lembaga tersebut. Usulan hanya dimasukkan ke Bappeda dan tidak lagi dilakukan *follow up*.

“Bappeda menyalahkan dinas karena dalam menyusun anggaran tidak memperhatikan kekuatan anggaran. Sedangkan Dinas menyalahkan Bappeda karena main potong terhadap usulan.”⁸⁸

Faried Awad, Kasubdin Program Dinas P dan P Poso

Akibat ketegangan antara dinas dan Bappeda dalam penyusunan anggaran, maka sejak tahun 2003 Bappeda tidak lagi menentukan usulan akhir. Dengan pola baru, Dinas mengajukan usulan program ke Bappeda dan terhadap usulan tersebut Bappeda tidak berwenang mengotak-atikinya. Masing-masing dinas diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan Bappeda. Dalam prakteknya, konsultasi hanya dilakukan dalam satu kali forum.⁸⁹ Pada forum tersebut Bappeda menyampaikan alokasi dana yang diterima oleh Dinas dan mempersilahkan dinas untuk menyesuaikan usulan program dengan alokasi dana yang diperolehnya. Dinas melakukan penyesuaian terhadap usulan dan mengembalikan usulan tersebut sebagai usulan terakhir yang akan diajukan oleh Tim Anggaran ke DPRD.

⁸⁷ Wawancara dengan Isnaeni, sekretaris Bappeda Kab. Poso,

⁸⁸ Wawancara dengan Faried Awad,

⁸⁹ Wawancara dengan Juffri, Anggota Komisi B DPRD Poso

Setelah usulan diterima oleh Dewan, maka anggota Dewan (Komisi/ Panitia Anggaran) akan melakukan beberapa kali konsultasi dengan dinas untuk mengkonfirmasi usulan-usulan yang diajukan. Selain di forum, biasanya secara informal anggota Dewan dan dinas akan melakukan *lobby* di luar forum untuk memuluskan jalan. *Deal-deal* politik atas nama kepentingan pribadi dan sektoral berlangsung. Dewan mengakui kalau *skill* eksekutif lebih baik dalam hal perencanaan.

“Konsultasi dengan Dewan adalah proses yang paling dinamis dan berat dalam penyusunan anggaran. Kekuatan argumen dan lobby seringkali menentukan lolos tidaknya usulan.”

Isnaeni, Sekretaris Bappeda Poso

Saling tuding tidak hanya terjadi antara dinas dan Bappeda saja, melainkan antara eksekutif dan legislatif. Dewan menuding Dinas dalam mengajukan usulan tidak memperhatikan skala prioritas melainkan hanya mengutamakan kepentingan Dinas dan kepentingan pribadi saja. Akibatnya yang muncul adalah ego sektoral.⁹⁰

“Eksekutif hanya mementingkan selera saja, bukan kepentingan rakyat yang sesungguhnya. Contoh kongkritnya adalah kengototan Bupati untuk meloloskan proyek pembangunan taman kota yang nilainya mencapai lebih dari 1 milyar, padahal masih banyak pengungsi yang berada di kota.”

“Dengan pendekatan azas berimbang, jika ada kelebihan dana dinas berlomba-lomba menghabiskannya bukan mengalokasikan untuk kepentingan dinas lain yang lebih membutuhkan. Itulah yang melabirakan ego sektoral”⁹¹

Akram, Ketua DPRD Poso

Sementara itu, Jufri, Vokalis DPRD dari PAN, mencontohkan beberapa proyek pembangunan PDAM sebagai simbol menonjolnya kepentingan pribadi. Proyek yang bernilai Rp. 1 milyar tersebut terbengkalai sebelum berfungsi. Penyebabnya adalah dana sudah habis dibagi-bagi diantara pelaksana proyek. Padahal, masih banyak kebutuhan irigasi dan alat-alat pertanian yang belum terpenuhi dalam rangka pemulihan ekonomi masyarakat pasca konflik.⁹²

Di sisi lain, eksekutif menuduh Dewan sering main pangkas terhadap usulan dari Dinas dan menonjolkan kepentingan pribadi dan konstituennya. Tuntutan untuk tampil aspiratif dari konstituen dan ukuran kinerja dalam bentuk bukti pembangunan secara fisik, mendorong anggota Dewan untuk berjuang keras menggolkan usulan-usulan program agar jatuh di wilayah konstituennya.

“Bagi konstituen awam, keberhasilan anggota Dewan dinilai dari kemampuannya memperjuangkan agar proyek jatuh ke wilayah masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu Dewan berusaha keras memasukkan usulan tersebut.”⁹³

Syamsuri, Kabag Pembangunan Pemkab Poso

Anggota Dewan juga banyak yang bekerja sama dengan kontraktor-kontraktor sehingga dari awal *plotting* proyek sudah dilakukan. Tak sedikit pula anggota Dewan yang memiliki CV-CV (*firms*)

⁹⁰ Wawancara dengan Akram, Ketua DPRD Poso, Juffri, Anggota DPRD Poso,

⁹¹ Wawancara dengan Akram, ketua DPRD Poso

⁹² Wawancara dengan Juffri, Anggota DPRD dari F-PAN

⁹³ Wawancara dengan Syamsuri, Kabag Pembangunan Pemda Poso

yang akan menjadi rekanan dalam pelaksanaan proyek nantinya. Gabungan antara kepentingan memenuhi aspirasi konstituen dan upaya untuk mengeruk kepentingan pribadi akhirnya menggeser usulan-usulan dari eksekutif.

“Karena masuknya kepentingan Dewan dalam proses penyusunan anggaran, kita sering keaget pada saat Rapat Pembahasan tiba-tiba muncul program/ proyek yang tidak diusulkan oleh dinas.”⁹⁴

Fariied Awad, Kasubdin Program Dinas P dan P Poso

“Reformasi tidak membawa perubahan apa-apa di dalam pemerintahan kabupaten Poso. Reformasi apa? Reformasi tai kucing. Justru, era sebelumnya lebih baik.”⁹⁵

Amrullah, Kadin Kesbang Linmas Poso

Pada box 5 dibawah ini tersedia informasi rinci tentang gugatan kalangan LSM terhadap dugaan praktek manipulasi anggaran oleh DPRD. Berdasarkan dokumen hasil studi LPS-KR, timbulnya ketidakwajaran dan penyimpangan di dalam Anggaran DPRD karena beberapa alasan. Alasan tersebut adalah rendahnya sumber daya manusia DPRD dan upaya memanipulasi aturan. Alasan pertama dan kedua menunjukkan bahwa Dewan secara sengaja melanggar aturan yang ada. Sedangkan rendahnya sumber SDM disebabkan ketidakpahaman anggota Dewan terhadap aturan. Namun alasan terakhir lebih menarik untuk dicermati karena ada upaya manipulasi terhadap PP No. 110 tahun 2000. Manipulasi dilakukan dengan menambahkan pos pos anggaran baru diluar yang telah ditentukan. Pos-pos tambahan tersebut misalnya Pos Tunjangan Kehormatan, Tunjangan Lain-Lain, Tunjangan Keluarga. Selain menambahkan pos anggaran baru, manipulasi juga dilakukan dengan memutarbalikkan pos anggaran dengan nama lain, padahal sebenarnya pos-pos tersebut sama. Akibatnya terjadi duplikasi pos anggaran yang apabila pos-pos tersebut dijumlahkan maka akan terjadi peningkatan anggaran yang sangat fantastis.

Boks 5: Gugatan LSM Terhadap Rancangan Anggaran DPRD Poso

Pada tahun 2002, rancangan anggaran yang diajukan untuk keperluan DPRD Kabupaten Poso dipermasalahkan oleh beberapa elemen LSM. Elemen LSM yang tergabung ke dalam Front Pemerhati Masyarakat Poso (PMPP) menyoal Pos Anggaran DPRD yang dinilai tidak wajar. Perda No. 1 tahun 2002 tentang kedudukan keuangan ketua, wakil ketua dan anggota DPRD Poso dinilai menyalahi PP No. 110 tahun 2000⁹⁶ karena terdapat beberapa penyimpangan dan penambahan pos baru. RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD juga dinilai tidak sesuai dengan Perda yang telah ditetapkan. Selain itu, keinginan untuk memakai standar maksimal (90 persen) pada pos Rancangan Anggaran DPRD plus Rp. 590 juta Dana Pembangunan dinilai sangat tidak mempertimbangkan kondisi masyarakat Poso. Anggaran DPRD Poso yang pada tahun 2001 hanya Rp. 2.666.100, 450 naik menjadi Rp. 6.538.667, 860 pada tahun 2002. Jadi telah terjadi peningkatan anggaran sebesar 145%. Sedangkan pada Anggaran belanja APBD telah terjadi kenaikan sebesar 170%.

⁹⁴ Wawancara dengan Fariied, Sub Din Program Dinas P dan P Poso,

⁹⁵ Wawancara dengan Amiruddin, Ketua Dinas Kesbang Linmas Kab. Poso,

⁹⁶ Tentang Kedudukan keuangan Dewan perwakilan rakyat daerah

Kabupaten Poso sebagai wilayah yang mengalami konflik secara langsung, memiliki karakter perencanaan yang berbeda. Kabupaten Poso memiliki lima kebijakan dalam rangka pemulihan pasca konflik. Kebijakan tersebut berimplikasi kepada manajemen pembiayaan pemerintahan. Alokasi dana APBD dengan demikian diberikan kepada pos-pos pemulihan tersebut. Untuk mendukung pos-pos pemulihan, dua pos APBD yang paling banyak disedot untuk penanganan konflik adalah Pos Dana Tidak Tersangka dan Pos Dana Darurat. Pengeluaran pos tersebut menjadi kewenangan Bupati dan sifatnya sangat fleksibel.

Konflik juga berpengaruh terhadap proses penyusunan RAPBD dimana penetapannya selalu mengalami kemunduran. APBD yang seharusnya ditetapkan pada bulan Desember baru ditetapkan pada bulan Maret atau April. Keterlambatan tersebut berimplikasi kepada kinerja proyek-proyek yang ada di daerah dimana proyek tidak dapat berjalan secara maksimal pada awal tahun dan harus digenjut pada akhir tahun. Dengan kata lain terjadi pengurangan tahun fiskal. Kemunduran tersebut, menurut anggota Dewan, adalah akibat dari lemahnya kinerja eksekutif dalam penyusunan anggaran. Sejak tahun 2001 Dewan selalu mengingatkan pihak eksekutif akan masalah tertib anggaran ini. Namun, pihak eksekutif mengakui bahwa ada unsur kesengajaan untuk memundurkan jadwal penyusunan RAPBD yang disesuaikan dengan waktu pembagian DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus) sehingga segala proyek langsung dapat disusun tanpa perlu melakukan perhitungan dua kali.

2.2.3. Transparansi dan Keterbukaan (*Receiptivity*) Pemerintah Kabupaten Terhadap Input dari Masyarakat

Dalam banyak persoalan, baik pihak eksekutif dan legislatif tidak peka terhadap kritik dan partisipasi publik. Kasus dipermasalahkannya Rancangan Anggaran DPRD tahun 2002 yang dinilai tidak memperhatikan kondisi masyarakat menjadi salah satu cermin rendahnya kepekaan Dewan. Meskipun isu ketidakrasionalan Anggaran DPRD sudah menjadi opini publik, namun Dewan menyikapinya dengan selalu berusaha mengelak dan bahkan meminta kepada pendemo agar meminta klarifikasi soal anggaran kepada Bupati. Dewan juga menolak permintaan *hearing* LSM yang mempermasalahkan kebijakannya.⁹⁷ Baru ketika LSM tersebut melakukan aksi ke jalan, Dewan dengan terpaksa menerimanya. Namun, meskipun Dewan telah menerima perwakilan dari pendemo, kebijakan tetap jalan terus dan tidak ada perubahan terhadap pos-pos anggaran. Bahkan jika tidak terima, pendemo diminta mempertanyakan hal tersebut kepada Gubernur.

⁹⁷ Menurut beberapa kalangan (Ketua LPKP, LPMS dan LPS HAM) yang ditemui peneliti isu manipulasi anggaran yang dilakukan oleh DPRD hilang begitu saja. Padahal sebelumnya isu tersebut menjadi opini publik yang sangat kuat. Khabarnya meredupnya isu tersebut karena pers sudah dapat dibeli oleh legislatif dan Yasin Mangun sebagai koordinator gerakan telah melakukan *deal-deal* proyek dengan anggota Dewan sebagai kompensasinya. Kenyataan itu sangat disesalkan oleh kalangan LSM *grassrot*.

Di pihak eksekutif, keengganan melibatkan LSM di dalam kegiatan Rakorbang yang seharusnya partisipatif menjadi salah satu indikator lemahnya penerimaan pemerintah Kabupaten Poso. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, LSM-LSM yang diundang di dalam forum Rakorbang adalah LSM-LSM yang dekat dengan pemerintah (plat merah). LSM Nurani Dunia, yang setiap tahunnya menjadi salah satu peserta Rakorbang adalah milik salah seorang pejabat di Bappeda. Demikian halnya dengan penunjukkan tokoh masyarakat di dalam Forum Rakorbang CERD yang notabene adalah seorang kontraktor besar di Poso. Hal itu dimungkinkan karena yang mengundang peserta adalah Pimpinan Proyek yang orang Dinas Kesbang Linmas.

Konflik di Kabupaten Poso sering menjadi alasan bagi eksekutif untuk mengutak atik anggaran. Sejak tahun 2001 DPRD telah memperingatkan para kepala dinas/ bagian atau badan di kabupaten poso untuk tidak sekehendak hatinya mengutak-atik anggaran yang telah ditetapkan di dalam APBD. DPRD melarang Kepala Dinas/ bagian atau lembaga untuk tidak melakukan perubahan anggaran sebelum DPRD melakukan perubahan anggaran. Namun kenyataannya banyak sekali proyek yang berjalan melampaui batasan alokasi dana yang ada tanpa meminta persetujuan Dewan. “Keberanian” Kepala Dinas/badan atau lembaga tersebut masih berlangsung sampai tahun 2003, dimana pada Rapat Perubahan Anggaran bulan Nopember 2003 lalu DPRD banyak sekali menemukan proyek-proyek yang berjalan sebelum dikonsultasikan dengan DPRD. Anahnya lagi, Bawasda (Badan Pengawasan Daerah) seolah tidak berkutik dengan kenyataan tersebut. Bawasda tidak berkutik karena Ketuanya adalah orang-orang Bupati di Partai Golkar. Selain jalur Golkar, kekuatan *lobby-lobby* politik Bupati Muin Pusadan juga dilakukan lewat jaringan HMI (Himpunan Mahasiswa Islam) karena Muin adalah ketua KAHMI (Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa Islam).⁹⁸

Ketidaktekaan eksekutif dan legislatif Kabupaten Poso juga dapat dinilai dari kasus pembagian Jadup (Jaminan Hidup) dan Bedup (Bekal Hidup). Sudah menjadi rahasia umum bahwa banyak sekali penyelewengan dalam pendistribusian Jadup dan Bedup. Legislatif dan eksekutif tahu akan hal itu. Meskipun masyarakat banyak yang memprotesnya, namun tetap saja legislatif dan eksekutif tidak bergeming. Selalu ada jawaban yang diberikan kepada publik untuk berkelit.

Transparansi di Kabupaten Poso juga lemah. Kaburnya pembagian Jadup dan Bedup sering ditanyakan oleh masyarakat. Publik biasanya tahu informasi soal Jadup dari LSM-LSM bukan dari sosialisasi pemerintah. Pemerintah tidak mempublikasikan informasi detil tentang pendistribusian Jadup dan Bedup. Jika ingin mengetahui informasi maka publik harus dengan aktif mencarinya sendiri. Indikasi lain akan rendahnya keterbukaan Pemkab Poso adalah tidak dipublikasikannya hasil Rakorbang. Hasil-hasil Rakorbang sepenuhnya menjadi kewenangan Bappeda. Pemerintah tidak pernah menyampaikan berapa besar dana Jadup dan Bedup yang diterima oleh Kabupaten Poso.

⁹⁸ Wawancara dengan Iskandar, Direktur LPMS

Pemerintah juga tidak pernah mensosialisasikan sudah seberapa banyak Jadup dan Bedup yang sudah didistribusikan. Di dalam forum, saat publik (LSM) bertanya soal itu, pejabat Dinas Kesbang Linmas menanggapi dengan meminta agar publik langsung berhubungan dengan Kantor Kesbang.

Dunia tender di Kabupaten Poso penuh dengan rekayasa. Tender-tender yang dilakukan oleh Pemda sangat manipulatif. Meskipun prosedur tender tetap dilakukan, namun jauh sebelum proses berlangsung pemenangnya sudah ditentukan. Proyek sudah dibagi-bagi oleh CV-CV rekanan pejabat (eksekutif dan legislatif). Tidak ada persaingan di dalam tender, karena peserta yang lain telah dibeli untuk tidak bersaing. Menurut, Amin, seorang Kontraktor, ada tiga macam jenis proyek di Kabupaten Poso, yaitu Proyek Balas Jasa, Proyek Pengasihan dan Proyek KKN. Yang dimaksudkan dengan proyek balas jasa adalah proyek-proyek di APBD yang didistribusikan kepada orang-orang yang berjasa dengan terpilihnya Bupati (Tim Sukses). Proyek Pengasihan adalah proyek-proyek yang diberikan kepada orang-orang yang sudah lama mengabdikan kepada pemerintah dan segera pensiun. Sedangkan proyek KKN adalah proyek yang dibagi-bagi karena alasan kroni dan kedekatan hubungan serta kepentingan.

“Selain telah terjadi proses kawling terhadap proses tender, di Poso juga dikenal istilah fee 3,3,4. Artinya kontraktor manapun yang mendapat proyek harus membayar 3 persen untuk Pimpro, 3 persen Kepala Dinas, dan 4 persen untuk Bupati.”

Amin, Kontraktor di Poso

Dominasi Golkar (Golongan Karya) nampaknya juga menentukan dinamika Kabupaten Poso. Golkar adalah partai dengan perolehan suara terbanyak. Dari 40 anggota DPRD, 25 berasal dari partai Golkar. Dominasi Golkar menyebabkan tidak adanya oposisi. Satu-dua orang oposisi di Dewan tidak mampu menyuarakan aspirasi masyarakat. Seluruh Ketua Komisi di Dewan dikuasai oleh Golkar. H. Akram, Ketua DPRD, adalah Ketua Golkar Kabupaten Poso. H. Muin Pusadan, Bupati Poso, adalah Wakil Ketua Golkar Sulawesi Tengah dan sekaligus Ketua KAHMI (Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa Islam) Sulawesi Tengah. Ketua Bawasda (Badan Pengawasan Daerah) yang merupakan alat pengawasan pembangunan di daerah diketuai oleh tokoh penting Golkar.

3. Analisis

3.1. Forum Stakeholders di Tingkat Kabupaten

3.1.1. Representasi FMS

Pada dasarnya forum-forum multi stakeholder di tingkat Kabupaten berusaha semaksimal mungkin agar bersifat inklusif. Maksimalisasi keterwakilan forum dilakukan dengan memperluas elemen-elemen anggota yang tergabung di dalam forum dan memfasilitasi proses pengambilan keputusan dari bawah. Usaha paling mutakhir untuk meningkatkan keterwakilan forum adalah dengan melibatkan elemen Government Stakeholder (GS) dan Non government Stakeholder (NGS) [Forum

PDPP, Rakorbang, FKSP, FOKUS, FORPESJ. Elemen GS yang diwakili oleh unsur eksekutif (mulai Bupati, badan, Dinas dan unit-unit kerja Pemerintah daerah) dan legislatif (DPRD) mewakili kepentingan pengambil kebijakan untuk membantu menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan elemen GS yang diwakili oleh LSM, masyarakat biasa, pengusaha dan perguruan tinggi hadir untuk memastikan bahwa proses perencanaan pembangunan telah melibatkan mereka. Hasil akhir dari proses tersebut adalah terjaminnya akuntabilitas kebijakan publik.

Representasi keanggotaan FMS bersifat terbuka dan tertutup. Keanggotaan tertutup apabila masuknya elemen anggota ke dalam forum sudah diatur sesuai ketentuan (seperti SK atau AD/ART). Sifat tertutup hanya mencerminkan apakah keanggotaan telah ditetapkan dari awal atau tidak. Forum-forum seperti Rakorbang, FORPES, Pokja Deklama, Pokja RKP, Forum PDPP, DP dan FOKER PP, FPM adalah contoh forum multi stakeholder dengan keanggotaan tertutup. Keanggotaan di dalam forum tersebut telah diatur menurut SK saat kelahirannya.

Sedangkan forum-forum seperti Forum Koordinasi LSM, FKTNL, FKAUB, Forum Tera' Bulan termasuk ke dalam kategori forum dengan keanggotaan terbuka. Tidak ada aturan baku tentang siapa yang dapat hadir di dalam forum. Siapapun boleh datang dan pergi ke dalam forum. Hanya komitmen dan kepentingan anggotalah yang mengikat forum. Meskipun tertutup biasanya aspek inklusifitas forum tetap menjadi pertimbangan utama pembentukan forum stakeholder yang dimaksudkan untuk mawadahi seluas mungkin partisipasi masyarakat.

Sifat keanggotaan terbuka atau tertutup bukanlah sebuah kendala karena inklusifitas forum adalah hal terpenting dari forum stakeholder. Masing-masing memiliki keunggulan dan kelemahan. FMS dengan keanggotaan tertutup memiliki organisasi yang lebih formal yang ditunjang oleh ikatan hukum. Pada FMS seperti ini keputusan-keputusan yang diambil memiliki ikatan yang lebih kuat kepada anggota dan bahkan memiliki kekuatan politik. Jenis FMS yang masuk dalam kategori ini sangat cocok memainkan fungsi yang lebih luas dari sekedar fungsi koordinasi.

FMS dengan keanggotaan terbuka memiliki ikatan yang lebih leluasa dimana anggota dapat keluar dan masuk secara fleksibel. Pada FMS seperti ini karakter masing-masing anggota masih sangat dominan dalam menjaga kepentingannya. Koordinasi adalah fungsi utama yang paling sering dimainkan oleh FMS yang termasuk dalam kategori ini. Secara umum, kemampuan pengambilan keputusan forum biasanya relatif rendah karena kepentingan anggota masih sangat menonjol di dalam forum. Namun, apabila forum-forum dengan keanggotaan terbuka mampu menyatukan dan mensinergikan kepentingan elemen anggotanya yang beragam maka kemampuan dalam pengambilan keputusannya akan jauh lebih besar dan lebih efektif dibandingkan forum lainnya. Misalnya yang ditunjukkan oleh FOKUS Bangkalan, Rapat Koordinasi LSM Poso.

Forum seperti Rakorbang Pemkab Poso, FPM, Pokja Deklama, DP Poso adalah contoh forum yang memiliki keterwakilan luas dengan kualitas partisipasi dan transparansi rendah. Partisipasi

dan transparansi forum rendah karena proses perekrutan anggota forum tidak *fair*, meskipun semua elemen yang disyaratkan terwakili. Model penunjukkan menjadi ciri utama forum-forum seperti itu. Penunjukkan telah memangkas aspek demokrasi forum sejak awal. Jadi aspek paling penting untuk menjamin representasi adalah inklusifitas elemen di dalam forum dan proses perekrutan anggota forum yang *fair* dan transparan. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedekatan forum dengan birokrasi berpotensi mengganggu independensi forum karena masuknya *vested interest* pejabat publik..

Untuk menjamin proses perekrutan yang *fair* dan transparan, maka diperlukan *joint team* yang terdiri dari beberapa figur yang dianggap memiliki dedikasi dan kualifikasi. Di tingkat Kabupaten elemen tersebut dapat diisi oleh anggota Dewan, perwakilan Bappeda plus tokoh masyarakat atau LSM. *Joint team* bertugas merekomendasikan elemen-elemen atau perwakilan mana yang harus diundang di dalam forum. Selain proses perekrutan, rutinitas reorganisasi forum juga perlu diperhatikan agar forum terjaga kinerjanya.

Pengalaman beberapa FMS menunjukkan bahwa reorganisasi pengurus forum tidak terlalu diperhatikan. Mandegnya reorganisasi forum terkait dengan intensitas kegiatan yang dilakukan oleh forum dan partisipasi anggota. Rendahnya partisipasi anggota memunculkan elitisme di dalam forum yang berakibat kepada pemusatan kekuasaan pada segelintir orang. Sehingga, mekanisme forum cenderung tidak berfungsi yang salah satunya termanifestasi dalam bentuk macetnya reorganisasi forum. Macetnya mekanisme forum adalah sumber lemahnya transparansi dan akuntabilitas forum.

FORPES Bangkalan memberikan contoh elegan aksi menjaga efektifitas forum dengan memanfaatkan potensi anggota. Keterlibatan anggota DPRD, pers dan Kejaksaan di dalam forum telah dimanfaatkan dengan cantik oleh FORPES untuk memediasi temuan-temuan dari lapangan. Keterlibatan DPRD di dalam Rakorbang juga memungkinkan penjajagan aspirasi awal masyarakat sebagai bahan dalam sidang komisi DPRD. Duplikasi program juga dapat dihindari ketika banyak elemen hadir dan tergabung ke dalam Rapat Koordinasi LSM Poso dan FKTNL di kawasan taman nasional.

Jadi, inklusifitas anggota di dalam FMS sangat menunjang pelaksanaan mandat forum. Selain mampu menjembatani kepentingan forum ke lembaga terkait, kehadiran elemen yang sangat luas juga membantu menghindari duplikasi program.

Sayangnya, meskipun beberapa FMS telah memiliki elemen anggota yang inklusif, namun mengapa efektifitas tetap menjadi pertanyaan? Efektifitas forum juga ditentukan oleh banyak faktor, diantaranya adalah proses perekrutan anggota forum dan partisipasi anggota ke dalam forum.

3.1.2. *Link* FMS dengan Lembaga-Lembaga Lain

Koordinasi FMS lebih intens dilakukan dengan Bappeda, DPRD dan dinas-dinas terkait sebagai *leading sector* program. Baik di wilayah yang mengalami konflik secara langsung atau wilayah

yang terkena dampak konflik, Bappeda menjadi lembaga yang paling intens melakukan koordinasi dan komunikasi dengan FMS. Kedekatan Bappeda dan FMS merupakan implikasi dari posisi Bappeda sebagai koordinator program pembangunan di tingkat Kabupaten. Bappeda mengkoordinasikan kegiatan pembangunan mulai dari perencanaan, implementasi, *monitoring* serta evaluasi. Pada sejumlah FMS, keterikatan dengan Bappeda terjalin karena ketentuan hukum yang melandasi keberadaan forum mengatur demikian. Rakorbang Pemerintah Kabupaten, FKSP, Forum PDPP, FOKUS, dan FORPES adalah FMS yang dasar hukumnya menetapkan bahwa koordinasi dan fasilitasi kegiatan forum berada di bawah Bappeda. Koordinasi termanifestasi dalam perencanaan kegiatan forum dan pengalokasian dana dari APBD yang pengelolaannya dibawah pos anggaran milik Bappeda.

Di wilayah konflik seperti Poso, FMS lebih banyak melakukan koordinasi kegiatan dengan Dinas Kesbang Linmas dibandingkan dengan Bappeda. Kombinasi antara *policy* di wilayah konflik yang diarahkan kepada program pemulihan dan peran Dinas Kesbang Linmas sebagai koordinator kegiatan pemulihan konflik, menyebabkan FMS yang mengkonsentrasikan diri pada program penanganan konflik banyak berhubungan dengan Dinas Kesbang Linmas.

FMS juga menjalin komunikasi dengan DPRD, baik secara kelembagaan atau personal. Hubungan secara kelembagaan termanifestasi dalam bentuk *hearing* atau komunikasi informal antara forum dengan anggota DPRD untuk *sharing* informasi. DPRD memiliki arti strategis bagi forum dalam upaya mendesak kebijakan seperti yang dilakukan oleh FPM, DP Bangkalan, yang mendesak kebijakan-kebijakan pendidikan. Demikian halnya dengan yang dilakukan oleh FORPES di Bangkalan. Di Bangkalan, temuan-temuan penyalahgunaan distribusi JPS oleh FMS seperti FORPES dikomunikasikan kepada DPRD untuk mendesak pihak eksekutif agar mempertanggung jawabkannya. Bahkan, FORPES juga menjalin kerjasama dengan Kejaksaan untuk menindaklanjuti temuannya secara hukum.

Namun komunikasi dengan DPRD tidak selalu terwujud karena keengganan Dewan terhadap FMS akibat kekhawatiran terjadinya duplikasi peran dan fungsi. Penolakan DPRD Bangkalan terhadap permintaan *hearing* FOKUS Bangkalan sebagai wadah bagi LSM adalah indikasi kekhawatiran munculnya DPRD jalanan. Di kalangan legislatif, dan bahkan eksekutif, muncul pandangan seolah LSM ingin mengambil alih peran dan fungsi mereka. Kalangan legislatif beranggapan LSM ingin mengambil alih peran dan fungsi Dewan dalam menanggapi isu-isu yang berkembang di masyarakat. Kalangan eksekutif menganggap LSM terlalu turut campur dalam persoalan-persoalan pemerintahan, misalnya dalam Rakorbang, yang seharusnya diselesaikan dengan mekanisme konstitusional –melalui mekanisme eksekutif dan legislatif.

Hal serupa juga dialami oleh Pokja Deklama, yang menilai Dewan enggan berhubungan dengan Pokja karena alasan duplikasi peran dan fungsi. Sedangkan DP Bangkalan merasa ditolak oleh

Bupati dan Dinas karena kekhawatiran *overlapping* peran FMS dengan Dinas P dan P. Sedangkan DP Kabupaten Poso justru sebaliknya karena memiliki hubungan yang mesra dengan Dinas.

Mesra tidaknya hubungan antara FMS dengan eksekutif atau Dewan banyak dipengaruhi oleh bagaimana proses pembentukan forum dan mandat forum tersebut. Jika pembentukan FMS kurang *fair* dan diprakarsai oleh birokrat, maka forum cenderung mudah bekerja sama dengan birokrat bahkan dapat menjadi *sapi perahan* (dimanfaatkan untuk kepentingan birokrasi) seperti yang dialami oleh DP Kab. Poso. Forum menjadi tanggungan kepentingan birokrat untuk mendapatkan bantuan dari Pemerintah Pusat. Namun jika FMS memiliki mandat yang sama dengan birokrasi, maka eksekutif atau legislatif cenderung enggan melakukan komunikasi akibat *overlapping* dan duplikasi peran serta fungsi.

Di Kabupaten Poso LSM cenderung mengambil jarak dengan birokrasi, sedangkan di Kabupaten Bangkalan sebaliknya. Sejak tahun 2001, banyak sekali LSM lokal dan internasional yang memasuki Poso. Jaringan kerjasama dan koordinasi LSM lebih banyak dilakukan diantara mereka ketimbang dengan birokrasi. Akibatnya, FMS yang berbentuk organisasi jaringan cenderung menjauhi birokrasi. Hubungan mereka lebih dekat dengan LSM internasional sebagai *provider* dana kegiatan (FKTNL, FOKER PP, Fokal Rekonsiliasi).

Secara keseluruhan, koordinasi FMS dilakukan dengan Bappeda, DPRD dan Dinas yang memiliki kaitan erat dengan aktifitas dan mandat forum. Di wilayah manapun FMS cenderung menjalin hubungan dengan Bappeda dan DPRD. Jaringan komunikasi dan koordinasi dengan Bappeda dilakukan untuk menunjang aktifitas forum karena Bappeda adalah koordinator program pembangunan di tingkat Kabupaten. Koordinasi diwujudkan dalam bentuk perencanaan kegiatan dan alokasi pendanaan. Sedangkan dengan DPRD, FMS memerlukan legislatif untuk mendesak aspirasi forum sesuai dengan mandatnya. Disamping itu, FMS juga menjalin kerjasama yang erat dengan dinas-dinas terkait dan LSM internasional. Di wilayah konflik, Dinas Kesbang Linmas lebih banyak mengambil alih peran koordinasi dengan FMS sesuai dengan perannya sebagai koordinator kegiatan penanganan dan pemulihan pasca konflik. Sebagian FMS memiliki jalinan yang erat dengan LSM lokal atau LSM internasional karena alasan sumber pendanaan forum dan upaya membangun aliansi.

3.1.3 Status Hukum dan Peraturan Perundangan FMS

Ada tiga variasi status hukum yang mengatur keberadaan forum stakeholder, yaitu FMS yang keberadaannya diatur menurut ketentuan SK Bupati, Akte Notaris dan yang hanya diatur berdasarkan AD/ART (atau hanya bahkan sama sekali tidak memiliki AD/ART). FMS yang keberadaannya diatur menurut Surat Keputusan/ SK Bupati adalah forum yang kehadirannya sesuai dengan ketentuan dari Pusat atau kehadiran forum tersebut dibentuk atas prakarsa dan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Forum seperti ini tidak terlalu banyak memiliki variasi ketentuan internalnya (misalnya peran, fungsi dan soal keanggotaan) karena telah diatur sesuai dengan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak). Sedangkan forum stakeholder yang kehadirannya dibentuk atas prakarsa daerah biasanya berbentuk Pokja yang kehadirannya bersifat temporer untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu (Pokja Deklama). Forum-forum yang hadir sebagai implikasi dari kehadiran proyek di Kabupaten juga termasuk ke dalam kategori ini (Rakorbang CERD, Forum PDPP). Karena keberadaannya diatur dengan SK Bupati, forum seperti ini mendapatkan alokasi dana dari APBD. Pertanggung jawaban forum disampaikan kepada Bupati.

Forum multi stakeholder yang keberadaannya dikuatkan dengan Akte Notaris memiliki bentuk dan mekanisme kerja menyerupai LSM. Meskipun forum beranggotakan elemen yang beragam (*multi stakeholder*) akan tetapi keanggotaannya bersifat tetap. Keanggotaan dalam forum ditentukan berdasarkan elemen-elemen yang mendeklarasikan berdirinya forum (Pokja RKP, Foker PP, FPM). Forum seperti ini memiliki Dewan Pendiri yang posisinya tidak pernah tergantikan dan memiliki kekuasaan yang besar, bahkan lebih besar dari Rapat Anggota. Forum seperti ini lebih berbasis kepada staf dibandingkan kepada anggota. Pendanaan forum mengandalkan lembaga donor atau iuran staf. Pertanggung jawaban penggunaan dana kepada lembaga donor. Forum-forum yang termasuk ke dalam kategori ini memiliki orientasi proyek yang lebih besar dibandingkan kategori lainnya. Makna multi stakeholder bagi forum ini adalah pluralitas elemen yang bergabung ke dalam forum.

Forum yang eksistensinya diatur berdasarkan Akte Notaris biasanya akan menjelma menjadi LSM. FMS seperti ini cenderung memiliki orientasi proyek yang sangat kuat karena eksistensinya bertumpu kepada kegiatan yang dilaksanakannya atas dukungan lembaga donor. FMS seperti ini juga memiliki peran advokasi yang cukup menonjol karena independensinya.

Kategori forum multi stakeholder yang ketiga adalah forum yang keberadaannya diatur dengan AD/ ART atau komitmen saja. Jenis forum seperti ini menyerupai organisasi jaringan yang lebih mengutamakan komunikasi dan koordinasi. Sebagai organisasi jaringan, forum seperti ini beranggotakan elemen-elemen LSM atau perorangan yang memiliki kepentingan atau komitmen yang sama. Anggota di dalam forum ini lebih terbuka dan bebas keluar masuk sesuai dengan kepentingannya. Aspek utama yang mengikat forum adalah kepentingan dan komitmen diantara anggota. Pendanaan terhadap forum seperti ini berasal dari anggota atau sumber lain yang tidak mengikat.

FMS yang keberadaannya diatur dengan AD/ART memiliki fungsi koordinasi yang sangat menonjol. Kepentingan utama forum adalah sebagai adah komunikasi dan koordinasi. Karakter masing-masing anggota sangat menonjol di dalam forum. FKTNL, FOKAL Rekonsiliasi, Forum Tera' Bulan, FOKUS dan Forum Koordinasi LSM adalah forum multi stakeholder yang termasuk ke dalam kategori ini.

Status forum stakeholder berimplikasi kepada soal pendanaan, ikatan antar anggota dan independensi. Forum stakeholder yang dibentuk berdasarkan SK Bupati, secara otomatis pendanaannya berasal dari Pos APBD sehingga pelaporan kegiatan forum disampaikan kepada Bupati. Kelompok forum seperti ini sering menghadapi masalah independensi (Pokja Deklama). Namun, independensi forum sangat tergantung bagaimana forum tersebut menjaga eksistensinya. Meskipun diatur dengan SK Bupati dan mendapatkan alokasi dana dari APBD beberapa lembaga tetap saja independen (FOKUS, FORPES). Selain sikap anggota forum yang kritis, kunci independensi forum adalah sekretariat yang terpisah dari birokrasi. Pemisahan sekretariat memberikan kesempatan kepada forum untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Yang jelas, *goodwill* birokrasi juga sangat menentukan wajah forum. Secara organisatoris langkah maju untuk menjaga independensi dapat dilihat dari struktur Dewan Pendidikan yang memiliki hubungan koordinatif dengan eksekutif dan legislatif.

3.1.4 Transparansi dan Keterbukaan FMS Terhadap Masukan dari Publik

Transparansi lebih mengarah kepada formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga.⁹⁹ Penilaian terhadap transparansi FMS dalam hal ini dinilai dari transparansi dalam pelaporan kegiatan forum, terutama yang berhubungan dengan laporan penggunaan dana. Ada tidaknya sosialisasi informasi kepada anggota juga dapat menjadi indikator transparansi.

Sebagian besar FMS memiliki kecenderungan tidak transparan. Meskipun representasi anggota cukup luas dan menempatkan kekuasaan tertinggi forum di tangan anggota, namun dalam prakteknya pelaporan kegiatan seringkali hanya disampaikan kepada Pengurus Inti atau Dewan Pendiri saja (FPM). Pada FMS yang bentuk organisasinya menyerupai LSM, kecenderungan untuk tidak transparan lebih besar lagi karena pertanggung jawaban kegiatan hanya disampaikan kepada Dewan Pendiri. Rendahnya partisipasi anggota sering menjadi alasan terhadap peniadaan pertanggung jawaban kepada anggota (FPM, Pokja Deklama, Foker PP, DP Kab. Poso).

Pelajaran menarik dapat dipetik dari Pokja Deklama. Pengelolaan alokasi dana Pokja Deklama yang berada di tangan Dinas Kesbang Linmas mengakibatkan kecilnya kekuasaan Pokja dalam melaksanakan tugasnya. Akibatnya, Pokja Deklama tidak mampu mensosialisasikan dana-dana yang diperolehnya dan bagaimana dana tersebut dikelola. Ironisnya, Kantor INFOKOM (Informasi dan Komunikasi) sebagai juru bicara pemerintah daerah, juga tidak pernah melakukan sosialisasi tentang kiprah Pokja Deklama. Akibatnya Pokja Deklama tidak mampu menciptakan transparansi di dalam forum. Hal serupa juga terjadi pada DP Kab. Poso yang tidak pernah mensosialisasikan bantuan yang dikelolanya kepada publik. Pokja Deklama dan DP adalah dua lembaga yang sama-sama

⁹⁹ Joko Widodo, *Good Governance – Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Insan Cendekia, 2000.

berada dibawah bayang-bayang Dinas Kesbang Linmas. Dari fakta di atas dapat disimpulkan bahwa transparansi forum sangat dipengaruhi oleh wajah birokrasi yang menaunginya.

Forum-forum seperti FOKUS, Forum Koordinasi LSM, atau Forum Tera' Bulan serta FKTNL memiliki sifat keanggotaan yang sangat terbuka karena semua elemen masyarakat dengan visi yang sama dapat bergabung. Mekanisme keanggotaan di dalam forum seperti ini sangat alami, karena siapa saja yang kepentingan dan aspirasinya masih terwadahi oleh forum akan bertahan. Unikny, di dalam forum yang menyerupai paguyuban ini transparansinya relatif tinggi (dalam hal informasi dan dana forum) karena anggota memiliki kontrol yang kuat terhadap forum. Transparansi nampak dari keterbukaan forum terhadap segala informasi. Hanya saja kepentingan masing-masing anggota sangat menonjol. Pelajaran yang dapat dipetik dari FMS tersebut adalah bahwa FMS yang memiliki mandat koordinasi biasanya memiliki transparansi yang relatif tinggi.

Tak banyak forum yang melakukan sosialisasi kegiatannya kepada publik. Padahal sosialisasi merupakan media bagi FMS untuk mengkomunikasikan apa yang akan dan telah dilakukannya. Sosialisasi menjadi media penting untuk menjaga transparansi forum. Pokja Deklama yang tidak pernah melakukan sosialisasi ke publik menjadi simbol lemahnya transparansi forum. Lemahnya transparansi pada Pokja Deklama terkait dengan kuatnya pengaruh pihak luar (dinas). Kuatnya pengaruh Dewan Pendiri (Mondir Rofi'i) terhadap manajemen FPM juga sangat menentukan ada tidaknya transparansi di dalam forum. Oleh karena itu transparansi forum memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan independensi forum.

Partisipasi terkait dengan elitisme forum. Rendahnya partisipasi di dalam forum menyebabkan kekuasaan forum dikendalikan oleh segelintir orang saja. Model manajemen di dalam forum seperti Dewan Pendidikan Poso dan FPM Bangkalan yang dijalankan dengan manajemen *tukang sate* (dijalankan oleh satu-dua orang) menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi telah menyebabkan munculnya elitisme forum berupa pemusatan forum di tangan beberapa pengurus saja.

Keterbukaan dapat dilihat dari dinamika proses Rakorbang Pemkab/ FKSP. Di dalam forum FKSP Kabupaten Bangkalan terlontar kritikan dari LSM tentang kesan ditutup-tutupinya nilai usulan yang masuk ke dalam Rakorbang. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa forum Rakorbang tidak terbuka terhadap peserta. Padahal keterbukaan mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan¹⁰⁰. Ketidakterbukaan forum Rakorbang tersebut adalah karena kekhawatiran terbongkarnya praktek *mark-up* usulan.

¹⁰⁰ Joko Widodo, *Good Governance – Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia*, 2000

3.1.5 Lokasi dan Aksesibilitas FMS

Lokasi dan akses memiliki kaitan yang sangat erat. Pertimbangan utama forum stakeholder dalam memilih lokasi adalah kedekatan dengan pusat pemerintahan dan pusat informasi. Ibukota Kabupaten menjadi representasi pusat pemerintahan dan pusat informasi di tingkat kabupaten, sehingga mayoritas FMS menempatkan sekretariatnya di Kota Kabupaten (dari 17 FMS di dua Kabupaten 15 memiliki sekretariat di ibukota Kabupaten dan 2 di lokasi kawasan proyek). Secara fisik, sekretariat dapat menyatu dengan lembaga yang menjadi *leading sector* kegiatan forum atau memiliki sekretariat mandiri. Pilihan tersebut didasarkan kepada kepentingan koordinasi dan komunikasi agar semua elemen dapat berpartisipasi ke dalam forum. Penempatan sekretariat di pusat kota membuka kesempatan seluas-luasnya kepada publik untuk mengaksesnya. FMS yang tidak mendapatkan alokasi dan dari Pos APBD dapat dipastikan memiliki sekretariat mandiri.

Beberapa forum stakeholder menempatkan sekretariatnya di Bappeda, Dinas untuk mempermudah koordinasi dengan lembaga terkait sebagai *leading sector* kegiatan forum. Forum-forum yang menyatukan sekretariatnya dengan lembaga *leading sector* diantaranya adalah Rakorbang, FKSPP, Rakorbang CERD, Pokja Deklama dan Forum PDPP. Beberapa FMS yang alokasi dana forum berada di dalam pos Bappeda atau Dinas sekretariatnya ada yang menyatu dengan lembaga induk dan ada yang tidak. Pendanaan bukan alasan utama menyatu tidaknya sekretariat FMS dengan lembaga induk. Namun hubungan antara lembaga induk dengan FMS-lah yang menentukan pemilihan sekretariat.

Sekretariat sangat menunjang forum untuk menjaga independensinya. Pemilihan sekretariat yang terpisah dari birokrasi membantu forum menjaga independensinya. Independensi dapat diupayakan dengan menempati sekretariat mandiri sehingga ada keleluasaan untuk mengatur rumah tangga forum. Sekretariat mandiri memungkinkan forum menjaga jarak dengan birokrasi yang cenderung melakukan intervensi. Pelajaran itu dapat dilihat dari kasus Pokja Deklama Kab. Poso, FOKUS dan FORPES Bangkalan.

Hasil studi juga menunjukkan bahwa setidaknya ada dua FMS yang penempatan sekretariatnya berdasarkan kepada pertimbangan kemudahan akses semua anggota. FKTNL yang berfungsi mewadahi semua elemen yang memiliki komitmen dan proyek di kawasan Taman Nasional Lore Rindu memilih lokasi di kawasan taman nasional agar stakeholder dapat mengakses forum. Taman Nasional terdiri dari kawasan yang sangat luas dan berada di wilayah yuridis dua kabupaten. Penempatan sekretariat di kawasan proyek dapat mengefektifkan koordinasi dan membuka akses anggota. Demikian halnya dengan FKAUB yang menempatkan sekretariatnya berdasarkan wilayah kerja. Penempatan sekretariat tersebut memudahkan anggota forum untuk menjangkau sekretariat.

3.1.6 Mandat FMS dan Kemampuan Dalam Pengambilan Keputusan

Meskipun FMS memiliki mandat yang berbeda-beda, namun kisaran mandatnya masih berada pada koridor fungsi koordinasi/ sinkronisasi, mediasi dan advokasi. Koordinasi merupakan fungsi paling mendasar dan umum forum multi stakeholder. Fungsi koordinasi menempatkan FMS sebagai wadah yang mempertemukan stakeholder dari berbagai elemen dengan segala kepentingannya dalam upaya mencapai satu kesatuan tindakan. Fungsi koordinasi FMS termanifestasi dalam kegiatan mengkoordinasikan kegiatan/ program, penentuan skala prioritas kegiatan dan penentuan sumber-sumber pendanaan. Fungsi koordinasi sangat penting bagi FMS untuk menghindari tumpang tindih kegiatan (duplikasi) stakeholder dan meningkatkan efisiensi karena koordinasi adalah pengaturan yang tertib dari kumpulan/ gabungan usaha untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mencapai tujuan bersama.¹⁰¹

Forum Koordinasi LSM di Poso, misalnya, hadir untuk menjawab kebutuhan koordinasi diantara LSM lokal dan internasional serta pemerintah daerah yang masing-masing memiliki program dan kegiatan, terutama dalam penanganan konflik di Kabupaten Poso. Dengan adanya Forum Koordinasi LSM maka program atau kegiatan pemulihan konflik dapat diarahkan agar lebih efektif dan tidak terjadi tumpang tindih. FKTNL yang berada di kawasan Taman Nasional Lore Rindu juga menjadi wadah koordinasi kegiatan bagi LSM yang berkepentingan atau masyarakat yang *concern* dengan pengelolaan di Taman Nasional Lore Rindu. Kehadiran FMS menjadi wadah bagi seluruh stakeholder yang *concern* dan memiliki program di kawasan taman nasional. Sementara itu, Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) menjadi wadah bertemunya stakeholder pembangunan yang bertugas terutama dalam penentuan prioritas usulan, alternatif pendanaan dan sinkronisasi program dari masyarakat dan dari dinas/ badan atau unit daerah lainnya. Demikian halnya dengan fungsi koordinasi yang dimainkan oleh FMS lain seperti Forum Tera' Bulan, Forum PDPP, FOKUS atau FKAUB. Forum-forum tersebut menjadi wadah yang mempertemukan elemen stakeholdernya dengan segala kepentingannya. Selain menghindari tumpang tindih kegiatan, koordinasi juga sangat penting untuk menemukan alternatif sumber pendanaan program.

Karakter utama forum yang mengutamakan aspek koordinasi adalah fleksibilitas ikatan anggota dan kemandirian pendanaan. Keanggotaan FMS seperti ini bersifat terbuka karena anggota bebas keluar masuk tanpa ikatan. Pola hubungannya sukarela dan sesuai dengan kepentingan strategis anggota. Fleksibilitas ditunjang dengan tidak diperlukannya ikatan hukum bagi terbentuknya forum. Hal terpenting dari forum tersebut adalah mengkoordinasikan dan mensosialisasikan kegiatannya untuk menghindari duplikasi. Selain menghindari duplikasi, forum koordinasi stakeholder juga memiliki makna penting bagi anggota dalam proses perencanaan ke depan.

¹⁰¹ Panglaykim dan Tanzil, *Manajemen Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Jakarta

Dari sisi dana, forum koordinasi stakeholder bersifat mandiri. Forum mengusahakan sendiri dana operasional kegiatan berdasarkan kesepakatan anggota. Kemandirian dana adalah konsekuensi logis dari fleksibilitas atau sifat keanggotaan yang terbuka. Kunci utama beroperasinya forum seperti ini adalah komitmen dan kepentingan diantara anggota. Pecahnya aliansi antara tiga LSM internasional Care, Storma dan TNC dengan Walhi dan jaringannya di dalam wadah FK'TNL adalah buah dari pudarnya komitmen dan kepentingan anggota terhadap perjuangan forum. Forum koordinasi biasanya kurang mampu mengambil keputusan yang mengikat karena tingginya muatan kepentingan diantara anggotanya. Namun demikian transparansi di dalam forum seperti ini relatif tinggi karena kuatnya kontrol dari anggota terhadap forum.

Selain melaksanakan fungsi koordinasi, beberapa FMS memiliki fungsi mediasi dan advokasi. Fungsi mediasi dan advokasi dalam FMS tidak dapat dilepaskan dari fungsi koordinasi sebagai fungsi dasar forum. Fungsi mediasi terwujud dalam upaya-upaya menjembatani kepentingan dan aspirasi stakeholder dengan pihak eksekutif dan legislatif. Selain mediasi kepentingan stakeholder dengan pihak eksekutif dan legislatif, di wilayah konflik fungsi mediasi FMS juga ditujukan untuk kepentingan mediasi antara pihak-pihak yang bersengketa.

FMS yang memiliki fungsi mediasi menonjol diantaranya adalah Dewan Pendidikan dan Pokja Deklama/ Pokja RKP. Dewan Pendidikan menampung aspirasi stakeholder, merumuskannya menjadi kebijakan dan mendesakkan kepada pengambil kebijakan (Dinas atau DPRD). DP juga dapat melakukan fungsi mediasi dengan mempertemukan dunia usaha dan dunia pendidikan sehingga dapat menyangga kegiatan pendidikan. Sedangkan Pokja Deklama/ Pokja RKP menjadi mediator upaya rekonsiliasi dengan kegiatan-kegiatan sosialisasi dan kerja-kerja rekonsiliasi. Oleh dua FMS ini, mediasi juga dilakukan dengan menyalurkan proposal-proposal dari pihak yang bersengketa kepada pihak tertentu sehingga kerja rekonsiliasi dapat terlaksana. Fungsi mediasi juga nampak jelas dimainkan oleh FORPES. FORPES menindaklanjuti temuan-temuan penyimpangan terhadap pelaksanaan JPS di lapangan dengan membawanya kepada DPRD dan Kejaksaan untuk mendapatkan dukungan politik dan proses hukum.

Advokasi adalah fungsi yang banyak dimainkan oleh FMS yang menyerupai LSM atau organisasi jaringan. FPM, FOKUS dan Fokal Rekonsiliasi termasuk di dalam kategori FMS yang menonjol fungsi advokasinya. FMS aktif melakukan pendekatan dan dialog-dialog dengan stakeholder guna menjembatani dan menyampaikan aspirasi mereka. Sayangnya, FMS yang banyak melakukan mediasi seringkali terjebak orientasinya dalam upaya mencari proyek. Berkumpulnya mereka di dalam forum berorientasi kepada upaya mendapatkan legitimasi wadah stakeholder yang representatif.

Berdasarkan pengalaman FMS dalam melaksanakan fungsi mediasi, kerjasama dengan pihak-pihak yang terkait dengan mandat forum penting dilakukan. Bagi FMS yang lebih banyak memainkan peran mediasi, maka kerjasama dengan dinas, DPRD, Kejaksaan dan swasta sangat penting dilakukan

untuk menindaklanjuti kerja forum. *Link* tersebut akan sangat menunjang tercapainya tujuan eksternal FMS. Sedangkan untuk memediasi kepentingan pihak-pihak yang bersengketa di wilayah konflik, penyiapan kerja kerja rekonsiliasi yang mampu mengakomodasi kepentingan dan terekrutnya figur-figur yang diterima kedua belah sangatlah penting.

Kemampuan dalam pengambilan keputusan dari forum-forum multi stakeholder terkait dengan beberapa faktor. Secara internal, faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan forum di dalam pengambilan keputusan diantaranya adalah independensi forum dan pendanaan, partisipasi anggota, keragaman elemen, dan komitmen anggota. Sedangkan, secara eksternal jalinan kerjasama dan *goodwill* dari lembaga lain menentukan efektif tidaknya pelaksanaan mandat dari forum.

Efektifitas keputusan forum secara eksternal sangat tergantung kepada *goodwill* dari pihak pengambil keputusan yang akan memanfaatkan dokumen hasil forum. Fenomena tidak terlalu diperhitungkannya keputusan-keputusan Rakorbang di dalam proses penyusunan APBD bukan cermin dari lemahnya forum dalam melaksanakan mandatnya melainkan merupakan akibat dari tidak adanya *goodwill* pengambil kebijakan. Mandat forum sudah jelas, yaitu menghasilkan kesepakatan antara stakeholder terhadap usulan pembangunan dan pendanaannya. Namun, dinamika dan banyaknya kepentingan di dalam proses penyusunan APBD telah menyebabkan hasil forum terabaikan.

Masalah serupa dialami oleh FORPES Bangkalan. FORPES yang begitu aktif melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan bantuan JPS berhasil menguak temuan-temuan penting yang disampaikan ke Dewan dan bahkan membawanya ke pihak berwajib untuk ditindaklanjuti. Namun setelah sampai di lembaga-lembaga tersebut, ternyata tidak ada tindak lanjut sehingga menyebabkan FORPES frustasi. Kenyataan tersebut memperkuat pemikiran bahwa untuk menjamin efektifitas FMS diperlukan upaya mediasi yang aktif dan *goodwill* dari pihak birokrat untuk menindak lanjuti keputusan.

3.1.7 Pendanaan FMS

Ada dua sumber utama pendanaan forum multi stakeholder, yaitu dari APBD dan dana mandiri. Pendanaan dari APBD hanya diperoleh oleh FMS yang pembentukannya diprakarsai oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan pemerintah Pusat. FMS yang termasuk ke dalam kelompok ini meliputi Kelompok Kerja (Pokja) bentukan pemerintah, Rakorbang, DP dan forum proyek. Disamping itu, FMS yang pembentukannya atas prakarsa dan untuk kepentingan Pemerintah juga mendapatkan alokasi dana di dalam APBD. Pos alokasi dana FMS di APBD tidak disebutkan secara khusus melainkan menyatu dengan pos badan atau dinas yang menjadi *leading sector* kegiatan forum (Rakorbang, FORPES, POKJA Deklama, Dewan Pendidikan). Alokasi dana biasanya juga menyatu dengan Pos proyek di dalam APBD (Forum CERD).

Alokasi dana untuk FMS yang mendapatkan dana dari APBD, selain forum proyek, diusulkan setiap tahunnya kepada DPRD melalui dinas terkait. Pencairan dana alokasi di dalam APBD harus dilakukan melalui proposal yang diajukan oleh forum kepada dinas terkait. Sedangkan pertanggung jawaban penggunaan dana disampaikan kepada Bupati juga melalui dinas tersebut. Hanya sedikit FMS yang mempertanggungjawabkan penggunaan dananya kepada anggota forum, sebelum laporan disampaikan kepada Bupati.

Semua FMS yang tidak mendapatkan alokasi dana dari APBD menjalankan roda organisasi dari dana mandiri, yaitu dana yang diperoleh dari usaha anggota forum. Biasanya dana tersebut diperoleh dari lembaga-lembaga donor melalui proposal kegiatan yang diajukan oleh forum. Pertanggungjawaban penggunaan dana disampaikan kepada lembaga donor. Mayoritas FMS yang tidak memiliki pos anggaran di APBD memperoleh dana dari lembaga donor. Hanya sedikit saja FMS yang memperoleh dananya dari iuran anggota secara mandiri (Tera' Bulan).

Biaya-biaya yang pasti diperlukan untuk pembiayaan forum meliputi biaya pembentukan dan operasional sekretariat, dana koordinasi, dan dana kegiatan. Bagi FMS yang mendapatkan alokasi dana di APBD, pembiayaan atas dana-dana tersebut sepenuhnya ditanggung oleh APBD. Sedangkan bagi FMS yang tidak mendapatkan dana dari APBD, pembiayaan sekretariat diperoleh dari penyisihan anggaran kegiatan yang dilaksanakannya yang diperoleh dari lembaga donor.

Hanya sedikit saja FMS yang memberikan honor kepada pengurusnya. FMS yang pengurus intinya mendapatkan honorarium diantaranya adalah Dewan Pendidikan dan Pokja Deklama. Meskipun honor yang diberikan tidak signifikan, namun honor sangat penting bagi forum untuk memotivasi pengurusnya agar aktif berpartisipasi. Paling tidak honorarium diberikan sebagai ganti biaya transportasi pengurus. Untuk menjamin mobilitas forum, sebaiknya forum memiliki satu orang yang dibayar khusus untuk menangani administrasi. Jika tidak, maka aktifis utama forum adalah ketuanya saja.

3.1.8 Duplikasi FMS dengan Lembaga Yang Ada

Duplikasi secara penuh antara forum multi stakeholder dengan lembaga belum terjadi. Namun potensi duplikasi sudah mulai nampak pada beberapa forum. Di Bangkalan, kehadiran FOKUS yang merupakan wadah komunikasi NGS dan GS mulai menimbulkan antipati di kalangan anggota DPRD. Antipati itu dimanifestasikan dengan penolakan ajakan *hearing* FOKUS kepada Dewan. Dewan khawatir FOKUS sebagai wakil rakyat jalanan dengan mengumpulkan masyarakat dan dapat menyuarakan aspirasinya kepada siapapun. Potensi duplikasi juga terjadi antara DP Bangkalan dan FPM dimana kedua lembaga ini memiliki fungsi dan peran serta keanggotaan yang sama. Hanya status hukum saja yang membedakan dua lembaga ini. Pada awalnya dua lembaga ini berebut

pengakuan dari eksekutif dan alokasi dana di dalam APBD. Duplikasi peran hilang ketika eksekutif memilih memberikan SK kepada DP Bangkalan, dan FPM berubah menyerupai LSM.

Di Kabupaten Poso, potensi duplikasi lembaga sudah mulai muncul. Rakorbang Pemkab Poso dan Rakorbang CERD adalah dua FMS yang memiliki mekanisme sama, meskipun mandatnya berbeda. Duplikasi juga terjadi dari sisi keanggotaan. Perbedaannya adalah Rakorbang Pemkab sebagai bagian dari proses perencanaan daerah, sedangkan Rakorbang CERD adalah forum multi stakeholdernya proyek CERD. Dua forum ini memiliki mekanisme pengambilan keputusan partisipatif dari bawah. Duplikasi terjadi pada desa dan kecamatan yang menjadi wilayah proyek CERD karena masyarakat pada wilayah tersebut harus melaksanakan forum Musbangdes dan UDKP yang sama. Meskipun berbeda agenda, namun melalui proses tersebut sangat besar kemungkinan terjadi duplikasi usulan. Perbedaan mandat forum membantu menghindari terjadinya duplikasi peran dan fungsi. Dengan kata lain, duplikasi tidak terjadi karena hasil akhir dari forum tersebut juga berbeda. Rakorbang Pemkab menyangkut komitmen pendanaan dari sumber-sumber APBD II, APBD I, dan APBN serta pihak swasta, sedangkan Rakorbang CERD hanya menyangkut komitmen atas alokasi dana dari proyek.

Potensi duplikasi juga terjadi antara FOKAL Rekonsiliasi dan Sekretariat Bersama Pokja. Meskipun masing-masing memiliki agenda berbeda, akan tetapi kedua forum berkedudukan sebagai forum yang mewadahi NGS yang ada di Poso dengan membentuk sekretariat bersama. Indikasi duplikasi sudah mulai terlihat manakala salah satu penggagas Sekber Pokja adalah juga penggagas Fokal Rekonsiliasi yang kecewa terhadap rencana pembentukan forum tersebut. Apabila tidak disatukan ke dalam satu forum yang lebih besar lagi maka duplikasi forum akan terjadi.

Baik di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Poso, duplikasi juga terjadi antara DP dengan Dinas Pendidikan. Di Bangkalan DP dianggap merampas kewenangan yang sebelumnya menjadi wewenang Dinas, yaitu dalam soal distribusi dana bantuan dari Pusat. Namun kondisi di Poso berbeda karena Dinas P dan P dapat bekerja sama dengan baik dengan DP Poso. Kerjasama tersebut terjalin karena adanya kedekatan antara DP dengan Dinas Pendidikan. Hal itu juga terkait dengan proses pembentukannya yang kurang transparan dan representatif, sehingga DP justru menjadi tunggangan kepentingan Dinas. Singkatnya, telah terjadi sinergi antara DP dengan Dinas, hanya saja sinerjinya bermakna negatif.

Belajar dari pengalaman dari Bangkalan dan Poso, potensi duplikasi muncul ketika forum yang ada terlalu mengedepankan egonya. Duplikasi biasanya muncul dalam hal keanggotaan dan mekanisme forum serta fungsi forum. Ego muncul karena bervariasinya kepentingan-kepentingan elemen yang menjadi anggota forum. Duplikasi sebenarnya dapat diminimalisir dengan menyatukan forum-forum yang ada ke dalam forum yang lebih besar dan mengutamakan sinergi antar forum atau lembaga yang ada. Misalnya, duplikasi mekanisme dan keanggotaan antara forum Rakorbang Pemkab

dan Rakorbang CERD sebenarnya dapat diminimalisir apabila dua forum ini memanfaatkan dokumen hasil dari salah satu forum.

3.2. Dinamika Proses Penyusunan Anggaran Pemerintah Kabupaten

Proses penyusunan anggaran di daerah berlangsung sangat dinamis. Fenomena tersebut dapat dilihat pada dua wilayah studi, yaitu Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Poso yang nampak pada forum Rakorbang, proses konsultasi antara dinas dengan Bappeda, Rapat Kerja antara dinas dengan DPRD dan Rapat Paripurna Pembahasan antara Tim Anggaran dengan Panitia Anggaran.

Forum Rakorbang/ FKSP mempertemukan semua stakeholder pembangunan untuk mengkoordinasikan dan mensinkronisasikan usulan kegiatan/program pembangunan. Selain karena banyaknya elemen yang terlibat di dalam proses Rakorbang, dinamika forum juga ditunjang oleh panjangnya proses Rakorbang. Keterlibatan LSM ke dalam proses Rakorbang menjadi sumber utama kuatnya dinamika forum Rakorbang. Keterlibatan LSM yang tergabung di dalam FOKUS di Kabupaten Bangkalan, misalnya, mampu melahirkan dinamika tersendiri di dalam forum Rakorbang. Kalangan LSM banyak mempermasalahkan usulan-usulan dari dinas dan unit kerja yang dianggap tidak masuk akal. Kritik terhadap usulan-usulan yang tidak layak ditujukan tidak hanya pada saat forum Rakorbang Kabupaten saja, namun telah dilakukan mulai dari forum UDKP di tingkat kecamatan. Akibatnya praktek-praktek *mark up* dan usulan yang melenceng dari skala prioritas berhasil digagalkan.

Uniknya, pada tingkat UDKP dan Rakorbang Kabupaten, isu utama yang selalu menjadi sorotan peserta adalah soal nilai anggaran yang terlalu besar dan usulan-usulan yang tidak memperhatikan skala prioritas pembangunan. Isu nilai anggaran banyak menjadi sorotan peserta karena kebiasaan dinas atau unit kerja melakukan praktek *mark-up* terhadap usulan yang diajukan. Praktek *mark-up* dilakukan karena pengusul sudah tahu bahwa akan terjadi pemangkasan terhadap usulan oleh Dewan. Dengan menaikkan anggaran, diharapkan alokasi dana yang diperoleh tetap cukup besar meskipun telah terjadi pemangkasan. Praktek seperti itu sudah menjadi budaya di dalam proses penyusunan anggaran. Hal itu dapat dijelaskan karena anggaran birokrasi publik selama ini lebih didasarkan atas *input*, bukan *output*. Anggaran yang diterima oleh birokrasi publik lebih ditentukan oleh kebutuhan, bukan oleh hasil yang akan diberikan oleh birokrasi kepada masyarakatnya. Akibatnya, dorongan untuk mewujudkan hasil dan kinerja cenderung rendah dalam kehidupan birokrasi publik.¹⁰²

Isu lain yang sering menjadi sorotan peserta adalah usulan-usulan yang melenceng dari skala prioritas pembangunan. Munculnya usulan-usulan yang melenceng dari prioritas adalah akibat dari kepentingan sempit pejabat yang berbau proyek dan tingginya ego sektoral. Sudah bukan rahasia lagi bahwa melalui usulan yang berbau proyek, maka pejabat dapat memainkan proyek tersebut untuk

¹⁰² Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta*

mendapatkan keuntungan darinya. Fenomena itu terjadi mulai dari tingkat kecamatan, dinas, badan atau anggota Dewan. Sebagian usulan-usulan yang masuk ke dalam APBD banyak yang sudah menjadi *kanling* dari beberapa pejabat. Ego sektoral muncul dalam bentuk usulan-usulan yang hanya mengutamakan kepentingan dinas. Dan tidak jarang usulan-usulan yang diajukan adalah usulan yang berbau proyek. Di dalam sistem anggaran dengan pendekatan anggaran berimbang, seperti yang masih diberlakukan oleh Kabupaten Poso, ego sektoral dapat dilihat dari keengganan dinas untuk mengalokasikan sisa anggaran yang dimiliki untuk kegiatan lain.

Namun, keterlibatan secara aktif LSM ke dalam forum Rakorbang tidak dijumpai di Kabupaten Poso karena kehadiran LSM hanya terkesan formalitas saja. LSM di Poso terkesan menjaga jarak dengan birokrasi. Berbeda dengan di Bangkalan, jumlah LSM lokal dan internasional di Poso sangat banyak. Sayangnya, banyaknya LSM tidak diimbangi dengan partisipasi mereka di dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Di Poso, meskipun LSM juga terlibat di dalam forum Rakorbang namun dinamika forum biasa-biasa saja karena LSM yang hadir di dalam forum Rakorbang kurang representatif. Beberapa nama LSM yang diundang ke dalam tersebut adalah LSM mitra pemerintah dan bahkan dimiliki oleh pejabat di lingkungan pemerintahan. LSM menjadi penting sebagai barometer dinamika karena elemen inilah yang sering bersikap rasional saat berhadapan dengan birokrasi. Padahal menurut Kumorotomo,¹⁰³ jika antara pejabat dan kelompok partisipan ini dapat terbina saling pengertian, kelompok ini dapat dimanfaatkan sebagai saran penengah (*intermediary medium*) antara pejabat dan warga negara.

Dalam proses penyusunan anggaran, konsultasi antara Dinas dan Bappeda bahkan lebih menentukan dibandingkan Rakorbang. Indikasinya, usulan-usulan yang diterima di dalam APBD lebih banyak yang berasal dari usulan dinas ketimbang usulan Rakorbang. Hasil Rakorbang kurang begitu mewarnai wajah APBD. Ironisnya, Rakorbang yang diharapkan mampu mewadahi aspirasi masyarakat melalui partisipasi menjadi tak terkawal ketika dinas lebih leluasa memperjuangkan usulannya melalui forum konsultasi dengan Bappeda. Mekanisme pengajuan usulan dari dinas ke Bappeda tidak berjalan dengan mulus.

Di Kabupaten Poso, sebelum tahun 2003 proses penyusunan anggaran diwarnai dengan aksi saling tuding antara dinas dengan Bappeda. Dinas menuding Bappeda, dalam kapasitasnya sebagai koordinator program pemerintah Kabupaten, sebagai tukang pangkas usulan. Usulan-usulan dinas banyak yang dipangkas oleh Bappeda tanpa memperhatikan urgensi usulan. Di lain pihak, Bappeda menuding dinas terlalu menonjolkan kepentingan sektoral sehingga banyak usulannya yang melenceng dari skala prioritas. Selain itu Bappeda juga menuding bahwa dalam membuat usulan dinas atau kecamatan tidak memperhatikan kemampuan anggaran daerah.

¹⁰³ *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, 1999, Jakarta.

Akibat aksi saling tuding antara Dinas dan Bappeda tersebut akhirnya Bappeda tidak lagi berwenang melakukan pemangkasan terhadap usulan dinas, sehingga usulan hanya diverifikasi dan langsung dibawa ke Rapat Pembahasan dengan DPRD. Alternatif tersebut ternyata tidak menyelesaikan masalah, karena justru Dewan yang ganti berteriak lantang. Ancaman yang dikeluarkan oleh anggota DPRD Bangkalan untuk memangkasi usulan-usulan dari dinas atau kecamatan adalah buktinya. DPRD berharap agar Rakorbang atau konsultasi internal di tingkat eksekutif seharusnya mampu menghasikan usulan yang rasional dan memperhatikan skala prioritas. Sehingga usulan yang masuk ke Dewan sudah matang dan tidak perlu dilakukan proses yang lebih panjang lagi sehingga efektifitas proses penyusunan anggaran dapat terjamin.

Dinamika paling keras dalam penyusunan anggaran terjadi pada saat Rapat Kerja antara Dinas dengan DPRD. Fakta itu dapat dijumpai di Kabupaten Bangkalan dan Poso. Forum Rapat Kerja antara Dinas dan Dewan memiliki dinamika paling keras karena pada forum itu perjuangan untuk menggolkan usulan berlangsung. Setelah Bappeda tidak lagi berwenang mencoret usulan, maka DPRD-lah yang menentukan disetujui tidaknya usulan. Hak budget yang ada di DPRD juga memberikan kewenangan untuk menyetujui atau menolak anggaran. Yang sering terjadi pada saat pertemuan antara Dinas dengan DPRD adalah adu argumentasi. Siapa yang kuat, dialah yang menang. Anggota Dewan selalu berjuang keras untuk menggolkan usulan yang datang dari konstituennya untuk membuktikan perjuangannya. Yang lebih ironis adalah masuknya praktek *money politics* ke dalam proses penyusunan anggaran karena untuk menggolkan satu usulan tidak jarang Dinas harus memberikan uang (suap) kepada anggota Dewan.

Praktek *money politics* ke dalam proses penyusunan anggaran sebenarnya merupakan cermin bobroknya birokrasi karena rendahnya moralitas pejabat. Hendaridi (2001)¹⁰⁴, Ketua LBHI, mengatakan bahwa kelanggengan berlangsungnya patronase bisnis pasti diikuti dengan KKN di tingkat lebih bawah untuk menghindari gugatan. Maka tubuh birokrasi dijangkiti oleh “birokrasi pungutan” karena hampir tidak ada urusan yang terbebas dari “uang pelicin”. Pandangan tersebut memperjelas kenyataan bahwa merebaknya praktek *money politics* ke dalam proses penyusunan anggaran adalah implikasi dari kepentingan bisnis baik di kalangan eksekutif atau legislatif. Dinas atau anggota Dewan banyak mengajukan usulan yang berbau proyek yang dari situ mereka dapat memperoleh keuntungan baik secara finansial atau politik. Secara politik Dewan berupaya memanfaatkan usulan tersebut untuk memuaskan kepentingan konstituennya. Dalam proses itu, baik dinas atau anggota Dewan menjalin kerjasama dengan CV-CV yang nantinya akan melaksanakan proyek-proyek yang masuk ke dalam APBD. Jika sudah demikian, maka *tender* pun akan dimainkan. Pendek kata, praktek *money politics* pada proses penyusunan anggaran berimplikasi kepada ada-tidaknya transparansi di dalam menjalankan pemerintahan berikutnya.

¹⁰⁴ Hendaridi, *KKN dan Ekonomi Kerakyatan* dalam Demokratisasi dan Otonomi, Kompas, 2001

Menurut Anderson¹⁰⁵ ada beberapa nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan publik. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah nilai pribadi (*personal values*) yang dianut oleh pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, mengejar kekayaan dan sebagainya. Aksi saling tuding antara eksekutif dan legislatif, praktek *mark-up* usulan pembangunan dan keterlibatan uang pelicin dalam proses penyusunan anggaran di tingkat kabupaten menunjukkan kuatnya nilai pribadi dalam pembuatan kebijakan publik. Sedangkan menurut Ong Hok Ham (1980),¹⁰⁶ perilaku pejabat publik tersebut dapat dijelaskan karena semua orang ingin mendapatkan *persenan* dari urusan negara.

Beberapa isu menarik untuk dicermati terkait dengan proses penyusunan anggaran, diantaranya adalah penggunaan pos Dana Tak Tersangka, perbedaan penggunaan model anggaran, lemahnya sumber daya DPRD, dan duplikasi anggaran. Dana Tak Tersangka adalah satu pos di dalam APBD yang penggunaannya menjadi prerogatif Bupati sebagai Kepala Daerah. Dana ini dapat dicairkan untuk kebutuhan-kebutuhan darurat. Berdasarkan pengakuan beberapa informan, penggunaan dana ini sangat fleksibel. Untuk wilayah seperti Kabupaten Bangkalan, penggunaan dan pada pos ini banyak ditujukan untuk menutup kekurangan-kekurangan yang dialami oleh dinas atau bagian-bagian lain. Pada tahun 2003 DPRD Kabupaten Bangkalan pernah mempermasalahkan penggunaan Dana Tak Tersangka untuk membayar pengeluaran Belanja Langsung berupa pembelian alat-alat kantor. Sedangkan pada wilayah konflik, pos dana ini biasanya bernama Pos Dana Darurat. Penggunaan pos ini di wilayah Kabupaten Poso tentu saja untuk kebutuhan *emergency* penanganan konflik. Pada tahun 2003, alokasi dana pada pos ini mencapai 8 milyar.

Sistem penyusunan anggaran telah berubah seiring dengan hadirnya kebijakan Otonomi Daerah. Sistem yang baru disebut sebagai Sistem Anggaran dengan Pendekatan Kinerja, sebagai ganti pendekatan Sistem Anggaran Berimbang. Sistem Anggaran dengan Pendekatan kinerja memiliki struktur yang lebih sederhana sehingga mudah dipahami oleh publik. Pendekatan kinerja mendorong birokrasi untuk lebih bertanggung jawab karena sistem anggaran memberlakukan surplus dan defisit. Sedangkan dengan azas berimbang, potensi transparansi sangat tinggi terhadap rincian penggunaan anggaran. Dengan sistem lama, pos anggaran bersifat umum dan kurang jelas sehingga peluang manipulasi anggaran juga sangat tinggi. Disamping itu, azas berimbang cenderung melahirkan ego sektoral karena masing-masing dinas akan berusaha menghabiskan perolehan alokasi dana.

Lemahnya sumber daya manusia anggota DPRD menjadi isu yang dikemukakan oleh anggota Dewan. Lemahnya sumber daya oleh anggota Dewan dituding sebagai sumber “kekalahan” Dewan pada saat bertemu dengan pihak eksekutif dalam proses penyusunan anggaran. Apalagi saat dua lembaga tersebut bertemu yang menonjol adalah aksi adu argumentasi, yang seringkali dimenangkan oleh pihak eksekutif. Akibatnya banyak usulan yang hanya mementingkan kepentingan eksekutif.

¹⁰⁵ Anderson, J.E., *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979

¹⁰⁶ Hok Ham, Ong, 1980. *Sejarah Pembesar di Indonesia dalam Abdul Wahab, Solichin., ekonomi politik Pembangunan-Bisnis Orde Baru di tengah Krisis Moneter*, Danar Wijaya, Malang, 1997.

Adalah fenomena umum kalau sumber daya anggota legislatif tidak sebagus sumber daya eksekutif. Sumber daya manusia kalangan eksekutif lebih unggul karena mereka memiliki latar belakang pendidikan yang relatif standar (sarjana) dan ditunjang oleh pengalaman dalam pengelolaan anggaran. Sedangkan Sumber daya manusia kalangan legislatif memiliki latar belakang yang sangat variatif karena mereka terpilih melalui proses politik bukan proses rekrutmen reguler. Masa keanggotaan anggota Dewan yang hanya lima tahun menjadi faktor lain pendukung lemahnya SDM Dewan. Perpaduan antara lemahnya kualitas sumber daya manusia dan pendeknya masa jabatan Dewan telah melahirkan kepentingan sempit yang menyebabkan terjadinya *deal-deal* dan praktek *money politics* dalam penyusunan anggaran. Akibatnya beberapa usulan yang masuk ke dalam APBD selalu bernuansa proyek karena sudah di*kanwing* oleh dinas atau anggota Dewan.

Kasus duplikasi anggaran melalui manipulasi pos-pos anggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Poso menunjukkan dinamisnya proses penyusunan anggaran. DPRD dapat memanipulasi anggaran dengan cara mengotak-atik pos-pos anggaran dan bahkan menambahkan pos anggaran baru ke dalam APBD. Apapun alasannya, upaya manipulasi anggaran yang dilakukan oleh DPRD mencerminkan kuatnya perebutan alokasi dana antara eksekutif dan legislatif. DPRD yang seharusnya menjadi lembaga kontrol justru melakukan tindakan manipulatif yang perlu dikontrol. Langkah aktif yang dilakukan oleh LSM dengan menggandeng pers cukup efektif untuk membuka kasus tersebut ke publik. Meskipun pada akhirnya tidak ada perubahan yang terjadi dengan aksi-aksi tersebut, namun mencuatnya isu manipulasi dana oleh publik menjadi pelajaran penting bahwa penyalahgunaan dana tidak hanya terjadi di tingkat eksekutif melainkan juga di legislatif.

Pelajaran kedua adalah pentingnya publikasi dokumen RAPBD ke publik sehingga rakyat dapat turut mengkritisi usulan yang akan dibahas oleh wakil rakyat. Pada hakikatnya, usaha-usaha pemerintah untuk menginformasikan, mengkonsultasikan dan melibatkan warga dalam pembuatan kebijakan tidak dapat menggantikan demokrasi perwakilan dan tidak bermaksud untuk menggantikannya. Sebaliknya, semua itu dilakukan untuk melengkapi dan memperkuat demokrasi secara utuh.[OECD, 2001].¹⁰⁷

3.3. Transparansi dan Keterbukaan Pemerintah Kabupaten Terhadap Masukan Dari Publik

Partisipasi publik ke dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah adalah ukuran penting keterbukaan. Di Kabupaten Bangkalan, secara mekanisme publik mulai dilibatkan di dalam forum-forum UDKP dan Rakorbang. Publik tidak sekedar hadir akan tetapi juga dapat menyampaikan aspirasinya dengan menguji kelayakan usulan-usulan pembangunan. Sedangkan di Kabupaten Poso, partisipasi publik ke dalam forum pembangunan hanya formalitas saja karena publik tidak memiliki ruang untuk mengekspresikan aspirasinya. Minimnya partisipasi publik semakin

terpuruk ketika dokumen hasil Rakorbang tidak begitu mewarnai wajah APBD. Padahal forum Rakorbang adalah satu-satunya forum dimana publik dapat terlibat di dalam perumusan kebijakan.

Partisipasi publik sangat kecil karena rendahnya *goodwill* dari pemerintah untuk membuka partisipasi tersebut. Pemerintah enggan menerima masukan dari publik. Keterlibatan publik ke dalam proses perencanaan pembangunan hanya sebatas memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan. Ketika hasil Rakorbang yang disusun dengan cara partisipatif tidak diperhatikan dalam penyusunan APBD, lalu bagaimana dapat dikatakan bahwa publik telah berpartisipasi?

Agar publik dapat menilai rencana atau hasil pembangunan maka diperlukan publikasi atau sosialisasi. Sayangnya, pemerintah daerah tidak memiliki *goodwill* untuk melakukan hal itu. Indikasinya dapat dilihat dari tidak dipublikasikannya hasil Rakorbang dan dokumen RAPBD atau APBD. Hasil Rakorbang langsung diserahkan ke Bappeda untuk didokumentasikan. Di Kabupaten Bangkalan, wartawan sulit mengakses dokumen usulan Rakorbang. Untuk mengakses informasi, wartawan harus mengumpulkan informasi secara mandiri dengan menggunakan *link* mereka karena pejabat tidak mau memberikan informasi tersebut. Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Poso karena untuk mendapatkan informasi tentang RAPBD, LSM harus memiliki hubungan tersendiri dengan orang dalam (pejabat di pemerintahan). Padahal, informasi itu sebenarnya adalah informasi biasa yang harus menjadi konsumsi publik.

Berdasarkan observasi, forum publik seperti Rapat Paripurna DPRD dalam rangka pembahasan RAPBD tahunan juga sulit diakses oleh publik. Meskipun DPRD Kabupaten Poso menyediakan kursi untuk wartawan dan LSM, namun tidak satu pun kursi tersebut yang terisi. Fakta lain, pada saat peneliti ingin masuk sebagai wakil masyarakat biasa petugas begitu curiga dan menanyakan banyak hal. Apalagi saat peneliti meminta dokumen-dokumen yang disebar untuk peserta, petugas menolaknya. Dua hal dapat disimpulkan dari fakta ini: *pertama*, petugas tidak memahami bahwa forum tersebut adalah forum publik dan siapapun boleh hadir disitu. *Kedua*, publik tidak biasa hadir di dalam forum DPRD sehingga ketika publik mencoba hadir dianggap sebagai sebuah keganjilan.

Di Bangkalan, meskipun publik (yang diwakili oleh LSM) sudah mulai dilibatkan dalam perumusan dokumen daerah di dalam Rakorbang namun keterlibatan mereka masih sangat minimalis. Tidak semua usulan yang diajukan disampaikan secara rinci sehingga LSM kesulitan melakukan uji publik terhadap usulan. Bahkan ada kesan besarnya nilai anggaran ditutup-tutupi. Upaya menutup informasi anggaran tersebut terkait dengan kekhawatiran pejabat publik atas praktek *mark up* yang dilakukannya. Selain itu pejabat tidak ingin usulan-usulan berbau *mark-up* yang diajukannya dikritisi karena jika terjadi pemangkasan akan semakin kecil alokasi dana yang diperolehnya. Di Kabupaten

¹⁰⁷ OECD, *Warga Negara Sebagai Mitra – buku panduan OECD tentang informasi, konsultasi dan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan*, 2001

Poso, keterlibatan LSM jauh lebih mengengaskan karena keterlibatannya mereka di dalam forum Rakorbang Kabupaten hanya sebatas formalitas saja. LSM tidak hadir pada tingkat UDKP kecamatan.

Rendahnya transparansi dari pemerintah daerah juga dapat dilihat dari rekayasa proses tender. Proses tender yang berlaku hanya formalitas saja. Meskipun semua prosedur telah dipenuhi di dalam proses tersebut, akan tetapi pemenang dari tender sudah ditentukan sebelumnya. *Deal-deal* sudah dilakukan sebelumnya antara peserta tender dan dinas. Istilah 3-4-4 yang berarti uang pelicin (suap) untuk pejabat tertentu (3 persen untuk dinas, 3 persen untuk Pimpro dan 4 persen untuk Bupati) adalah kompensasi untuk mendapatkan proyek. Pejabat dan sebagian publik tahu soal itu, hanya saja sulit memberantasnya karena pemainnya adalah orang-orang kunci di dalam birokrasi, legislatif dan eksekutif. Fakta itu merupakan salah satu bentuk patologi (penyakit) birokrasi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial melalui penyalahgunaan wewenang dan jabatan. Perilaku demikian timbul karena pejabat lupa bahwa kekuasaan yang ada padanya bukanlah sesuatu yang secara inheren dimilikinya, melainkan karena kepercayaan yang harus diabdikan untuk kepentingan seluruh masyarakat.¹⁰⁸

Upaya menutup informasi dari publik adalah bentuk ketertutupan birokrasi. Sulitnya mengakses informasi memperkecil peluang bagi partisipasi publik. Tanpa informasi, publik tidak dapat menguji dan menilai akuntabilitas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Dalam banyak kesempatan anggota Dewan sering memperlakukan eksekutif yang suka jalan sendiri – melaksanakan tugasnya tanpa melibatkan mekanisme Dewan. Di Kabupaten Poso beberapa proyek dilaksanakan tanpa persetujuan anggota DPRD. Hal itu dapat terjadi karena Dinas dengan leluasa mengutak-atik proyek yang tercantum di dalam APBD tanpa melalui mekanisme pertemuan dengan anggota Dewan. Di Poso, meskipun DPRD telah memperlakukan perilaku seperti itu sejak tahun 2001 namun pada tahun 2003 dinas tetap saja melakukan hal yang sama. Beberapa proyek berjalan tanpa persetujuan Dewan. Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Bangkalan, dimana eksekutif tetap saja mengalokasikan dana untuk melakukan rekrutmen CPNS padahal Dewan tidak menyetujuinya. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa pihak eksekutif kurang menghargai kesepakatan publik yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif. Sayangnya, legislatif hanya menerima saja keadaan tersebut dan tidak melakukan langkah secara hukum dan politik untuk memprosesnya. Hal tersebut berlangsung terus karena akar permasalahannya adalah dominasi kelompok dan kepentingan tertentu di dalam birokrasi.

Terakhir, konstelasi politik nampaknya memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap keterbukaan pemerintah daerah. Dominasi satu partai besar menyebabkan dikuasainya pos pos penting pada lembaga eksekutif dan legislatif. Dominasi menyebabkan terjadinya penguasaan terhadap pos penting mulai dari posisi Bupati, Ketua Bappeda, Ketua DPRD dan Ketua Komisi-Komisi di

¹⁰⁸ Prof. DR. Sondang P. Siagian, MPS, *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, 1994, Ghalia Indonesia, Jakarta,

dalam DPRD. Dominasi tersebut akan melanggengkan kepentingan kelompok tertentu di dalam pemerintahan. Kepentingan publik akhirnya dikalahkan oleh kepentingan golongan. Oposisi tidak akan terdengar suaranya.

4. Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1. Kesimpulan

Forum Multi Stakeholder

Berdasarkan keanggotaannya forum multi stakeholder terbagi ke dalam kategori forum dengan keanggotaan tertutup dan terbuka. Keanggotaan FMS bersifat tertutup jika elemen-elemen yang dapat bergabung menjadi anggota sudah ditentukan oleh aturan yang melandasi berdirinya forum tersebut. Sedangkan keanggotaan bersifat terbuka jika keanggotaan tidak dibatasi dan terbuka untuk siapa saja. Semua FMS memiliki kecenderungan untuk bersifat inklusif dengan melibatkan semua elemen masyarakat ke dalam satu forum. Inklusifitas forum penting untuk menjaga kadar representasi, namun yang lebih penting adalah menjaga proses perekrutan anggota forum agar berlangsung secara *fair*. Sebagian besar FMS kurang begitu memperhatikan aspek regenerasi forum. Rendahnya partisipasi anggota forum akan melahirkan elitisme forum yang bermuara pada pemusatan kekuasaan pada segelintir orang yang menyebabkan rendahnya transparansi dan akuntabilitas forum.

Lembaga-lembaga yang sering menjadi mitra kerja FMS di tingkat kabupaten adalah Bappeda, DPRD dan dinas-dinas terkait. Khusus di wilayah konflik Dinas Kesbang Linmas menjadi lembaga yang paling intens melakukan koordinasi dengan FMS. Koordinasi dilakukan dengan Bappeda seiring dengan peran Bappeda sebagai koordinator program pembangunan di Kabupaten. Dengan DPRD koordinasi dilakukan untuk menjaga efektifitas forum secara eksternal agar mendapatkan dukungan secara politik atas kiprah dan keberadaan forum. Mesra tidaknya hubungan antara FMS dengan birokrasi sangat ditentukan oleh proses terbentuknya forum. Fasilitasi birokrasi biasanya berimplikasi kepada kooptasi terhadap forum.

Terdapat variasi sumber hukum forum multi stakeholder yaitu FMS yang dibentuk berdasarkan SK Bupati, Akte Notaris dan AD/ART. Forum yang dibentuk berdasarkan SK Bupati mendapatkan alokasi dana di dalam APBD. Laporan pertanggungjawaban penggunaan dana disampaikan kepada Bupati. FMS yang dibentuk untuk tujuan proyek termasuk dalam kategori ini. Forum yang dibentuk berdasarkan Akte Notaris bentuknya menyerupai LSM dan cenderung memiliki orientasi proyek yang tinggi. Sedangkan pada FMS lebih mengutamakan koordinasi biasanya dibentuk atas dasar ikatan kepentingan diantara anggota yang diwujudkan ke dalam AD/ART.

Transparansi dan keterbukaan forum multi stakeholder terhadap masukan dari publik sangat terkait dengan proses perekrutan anggota forum tersebut. Proses perekrutan yang *fair* berpotensi melahirkan forum yang transparan, demikian sebaliknya. Transparansi juga dipengaruhi oleh *goodwill*

dari birokrasi dan pihak luar yang berkepentingan dengan forum. Tinggi-rendahnya partisipasi anggota juga menunjang ada tidaknya transparansi di dalam forum.

Untuk menjaga akses terhadap program dan stakeholder, lokasi memiliki arti strategis bagi FMS. Penempatan lokasi sekretariat di pusat kota atau di lokasi kawasan proyek memudahkan stakeholder untuk menjangkau forum dan memudahkan koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait. Sekretariat mandiri dapat membantu forum dalam menjaga independensinya.

Mandat dasar forum FMS adalah melakukan koordinasi dalam bentuk sebagai wadah bersama stakeholder. Selain koordinasi, FMS juga mengusung fungsi mediasi dan advokasi. FMS yang memiliki karakter utama koordinasi biasanya memiliki ikatan yang lebih fleksibel dibandingkan forum-forum lainnya. Kerjasama dengan lembaga lain sangat penting untuk menunjang efektifitas forum yang banyak melaksanakan fungsi mediasi. Sedangkan pada fungsi advokasi banyak dilakukan oleh FMS yang bentuknya menyerupai LSM, yaitu FMS yang kehadirannya berdasarkan Akte Notaris. Kemampuan dalam proses pengambilan keputusan forum dipengaruhi oleh partisipasi anggota forum dan kuat tidaknya kepentingan eksternal terhadap forum.

Bagi forum-forum yang pembentukannya ditetapkan oleh SK Bupati akan mendapatkan alokasi dana di dalam pos APBD. Pencarian dana terhadap forum yang termasuk dalam kelompok ini dilakukan atas persetujuan Bappeda atau Dinas terkait. Sedangkan FMS diluar itu mengupayakan dana secara mandiri dari anggota atau atas bantuan lembaga donor. FMS tertentu memberikan honor kepada pengurus intinya (biasanya berlaku kepada forum yang mendapatkan alokasi dana dari APBD). Sedangkan forum diluar itu mengelola dana dengan menyisihkan sebagian dana kegiatan. Pos pengeluaran untuk FMS adalah biaya untuk kebutuhan operasional sekretariat.

Duplikasi forum tidak sepenuhnya terjadi, namun potensinya sudah mulai nampak pada beberapa FMS. Duplikasi muncul karena adanya kesamaan peran dan fungsi atau karena kesamaan mekanisme pengambilan keputusan. Duplikasi biasanya terjadi antara FMS dengan Dinas dan DPRD, sehubungan dengan fungsi koordinasi, mediasi dan advokasi.

Dinamika Proses Penyusunan Anggaran

Proses penyusunan anggaran di Kabupaten sangat dinamis. Dinamika terlihat pada setiap tahap proses penyusunan anggaran. Keterlibatan LSM dalam rangka pembangunan partisipatif sangat menunjang dinamika proses penyusunan anggaran. Saling tuding antara DPRD dengan Dinas dan antara Dinas dengan Bappeda turut mewarnai dinamika penyusunan anggaran. Kombinasi antara desakan dari konstituen dan kepentingan pribadi mendorong anggota Dewan berjuang keras untuk menggolkan usulan tertentu. Sedangkan di dinas, nuansa ego sektoral muncul dalam bentuk penonjolan usulan demi kepentingan dinas tanpa memperhatikan kebutuhan dinas lain dan keengganan mengalokasikan sisa anggaran di akhir tahun anggaran untuk dinas lain. Masuknya

kepentingan anggota Dewan dan dinas menyebabkan banyaknya usulan yang melenceng dari skala prioritas.

Dinamika paling keras dalam penyusunan anggaran terjadi pada saat Rapat Kerja antara Dinas dan DPRD karena pada tahap itu terjadi pemangkasan usulan oleh Dewan. *Deal-deal* politik dan praktek *money politics* sering terjadi untuk meng-*karling* usulan berbau proyek di dalam APBD. Tak jarang kekuatan argumentasi menjadi penentu lolos tidaknya usulan.

Di Kabupaten Bangkalan proses penyusunan anggaran diwarnai dengan praktek *mark-up* pada sejumlah usulan dan usulan-usulan pembangunan yang melenceng dari skala prioritas. Sedangkan di Kabupaten Poso, penyusunan anggaran diwarnai dengan upaya manipulasi anggaran oleh anggota Dewan dengan mengotak-atik pos-pos anggaran. Fenomena di dua kabupaten tersebut pada dasarnya bermuara pada satu hal yaitu pengutamaan golongan/ pribadi yang dilakukan dengan *mark-up* anggaran.

Ego sektoral sama-sama dijumpai pada dua wilayah studi. Ego sektoral terjadi karena dinas atau unit-unit di pemerintahan hanya mengutamakan kepentingan sektor dan tidak memperhatikan kebutuhan sektor lain yang lebih membutuhkan.

Ego sektoral dan pertarungan kepentingan antar dinas/ unit/ badan atau antara eksekutif dan legislatif telah menyebabkan tidak diperhatikannya hasil-hasil Rakorbang. Hasil Rakorbang yang dirumuskan melalui perencanaan partisipatif menjadi tidak terkawal dan tidak mewarnai wajah APBD karena banyaknya kepentingan yang bermain dalam proses penyusunan anggaran.

Transparansi pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran relatif rendah. Indikasinya, di Kab. Bangkalan meskipun LSM telah dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran mulai pada tahapan UDKP namun pihak eksekutif masih agak tertutup soal anggaran usulan. Di Kabupaten Poso keadaannya lebih parah lagi karena Rakorbang hanya sekedar formalitas saja dan diwarnai dengan rekayasa peserta forum.

Secara keseluruhan, baik di Kabupaten Bangkalan atau Kabupaten Poso, banyak sekali penyelewengan dalam proses tender. Tender hanya akal-akalan saja. Pemenang tender sudah ditetapkan sebelum proses tender dimulai.

Indikator penting lainnya dari rendahnya tingkat transparansi Pemerintah Daerah adalah tidak dipublikasikannya hasil-hasil Rakorbang dan APBD. Ketertutupan tersebut menyulitkan publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Publikasi dokumen publik seharusnya dilakukan sehingga dapat dilakukan uji publik terhadap dokumen-dokumen tersebut. Satu-satunya kesempatan untuk melakukan uji usulan adalah melalui forum Rakorbang yang notabene kualitas partisipasinya minimalis. Dalam hal partisipasi, Kabupaten Bangkalan lebih terbuka dibandingkan dengan Kabupaten Poso.

Eksekutif memiliki kecenderungan berjalan sendiri dan kurang memperhatikan DPRD. Indikasinya, eksekutif (dinas) di dua kabupaten sering mengotak-atik proyek tanpa melalui persetujuan DPRD. Hal itu menunjukkan rendahnya keterbukaan pemerintah daerah terhadap masukan dari publik. Masih belum maksimalnya peran unsur non government di dalam Rakorbang juga menjadi indikator rendahnya keterbukaan pemerintah daerah terhadap masukan dari publik.

Konstelasi politik di Kabupaten Bangkalan dan Poso sangat kental dengan kepentingan keluarga atau golongan. Dominasi partai tertentu berimplikasi kepada penguasaan pos pos penting di pemerintahan yang berpotensi memunculkan KKN atau penyelewengan lainnya.

4.2. Rekomendasi

Belajar dari pengalaman forum multi stakeholder di dua kabupaten dan dinamika penyusunan anggaran, maka beberapa pelajaran penting dapat dirumuskan dalam bentuk rekomendasi berikut ini:

1. Menjaga inklusifitas forum multi stakeholder dengan melibatkan seluas mungkin elemen stakeholder memang penting, namun yang lebih penting adalah menjamin proses perekrutan yang *fair*. Untuk maksud itu, sebelum FMS dibentuk seharusnya dipilih *joint team* yang beranggotakan figur-figur yang kredible (misalnya tokoh masyarakat, vokalis DPRD, Ketua Bappeda dan perwakilan FMS yang ada). *Joint team* bertugas merencanakan pembentukan forum dan mengidentifikasi elemen-elemen/ figur yang akan diundang.
2. Untuk menjaga kinerja forum multi stakholder, reorganisasi perlu dilakukan secara rutin yang disertai dengan pertanggung jawaban yang dipublikasikan tidak hanya kepada anggota, namun juga ke publik.
3. Koordinasi FMS sebaiknya diserahkan kepada Bappeda, bukan dinas, untuk meminimalisir masuknya kepentingan sektoral ke dalam forum. Bappeda memiliki legitimasi sebagai fasilitator FMS karena posisinya sebagai koordinator program pembangunan di tingkat Kabupaten. Bappeda juga memiliki kelincahan gerak secara vertikal dan horizontal.
4. Elemen stakholder yang wajib dilibatkan dalam keanggotaan forum multi stakholder adalah Bappeda, DPRD, wartawan, forum BPD dan dinas terkait serta Kejaksaan. Untuk SERP dinas terkait yang dapat dipertimbangkan diantaranya adalah Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Perindagkop, dan Kadin serta Kejaksaan. Elemen tersebut sangat penting untuk menjamin efektifitas dan transparansi forum.
5. Untuk menjaga independensi, maka sebaiknya forum multi stakeholder memiliki sekretariat mandiri yang terlepas dari dinas atau badan manapun. Sekretariat sebaiknya berada di ibu kota kabupaten untuk memudahkan koordinasi dan akses publik. Pengurus forum sebaiknya mendapatkan honor sebagai insentif.

6. Agar memiliki kekuatan hukum dan memperkuat kemampuan dalam pengambilan keputusan, sebaiknya FMS memiliki dasar hukum yang jelas. SK Bupati menjadi alternatif yang paling realistis sebagai dasar hukum FMS. SK Bupati menjadi legitimasi bagi forum untuk mendapatkan alokasi dana dari pos APBD. Struktur forum sebaiknya terdiri dari satu koordinator dan beberapa komisi sesuai kebutuhan. Koordinator forum tidak boleh merangkap jabatan dan berasal dari non birokrasi. Dasar hukum forum harus secara jelas menegaskan bahwa hubungan forum dengan lembaga manapun bersifat koordinatif.
7. Transparansi forum dapat diupayakan dengan mendorong partisipasi anggota. Untuk itu FMS sebaiknya memiliki mekanisme pertemuan rutin. Setiap kegiatan dan penggunaan dana harus dilaporkan kepada anggota dan dipublikasikan ke media. Jika perlu diiklankan.
8. Mempertimbangkan kuatnya dinamika penyusunan anggaran di tingkat Kabupaten, FMS sebaiknya memiliki jadwal pertemuan periodik (minimal dua kali dalam setahun) dengan Bappeda dan DPRD diluar pertemuan internal forum, terutama setelah kesepakatan penting forum dibuat.
9. Kualitas partisipasi publik perlu ditingkatkan dalam proses perencanaan pembangunan dengan membuka peluang bertemunya *government stakeholder* dan *non government stakeholder* tanpa rekayasa keterlibatan. *Goodwill* pemerintah daerah dengan demikian adalah kunci penting dalam menciptakan proses pembangunan partisipatif.
10. Pengetahuan tentang proses perencanaan pembangunan, terutama proses penyusunan anggaran, merupakan pijakan bagi partisipasi non government stakeholder. Oleh karena itu dokumen perencanaan pembangunan perlu disosialisasikan dan dipublikasikan agar publik memiliki informasi yang memadai dan justifikasi dalam melakukan pengawasan pembangunan.
11. Hadirnya forum publik yang inklusif dan representatif yang dibentuk secara *fair* dan transparan menjadi motor pendorong upaya penciptaan transparansi (mereduksi praktik *mark-up*, *money politics* dalam penyusunan anggaran), partisipasi (keterlibatan semua elemen stakeholder) dan efisiensi (menghindari duplikasi dan ego sektoral) Oleh karena itu pemerintah daerah perlu mendorong tumbuhnya forum multi stakeholder dan membuka pintu dialog dengan mereka.

Daftar Pustaka

- Anderson, JE (1979). *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Buku Panduan Pelaksanaan FKSP Kabupaten Bangkalan, Bappeda Kab. Bangkalan, (2003)
- Carlson, Thomas S, 1980. *Bureaucratic Participation*, Department of Political Science University of South Dakota, San Francisco
- Dawn Oliver and Gavin Drewry (1996). *Public Service Reform Issues of Accountability and Public Law*, British Library
- Dwiyanto, Agus Dkk (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, Jogjakarta
- Dvorin, Eugene P and Robert H. Simmons, 2000. *Dari Amoral sampai Birokrasi Humanisme*, Penerbit Prestasi Pustakakarya, Jakarta
- Guidline for the District Integration Process for The Year 2003*, Ministry of Planning, Kingdom of Kambodia (2003)
- Hendardi (1999). *Demokratisasi Dan Otonomi*, Penerbit Kompas, Jakarta
- Holloway Richard (ed.) (2001). *Stealing From The People: 16 Studies on Corruption in Indonesia/ The Clampdown: In Search of New Paradigm*
- Hok Ham, Ong (1980). *Sejarah Pembesar di Indonesia*, dalam Abdul Wahab (1999). *Ekonomi Politik Pembangunan*, Brawijaya Press, Malang.
- Jawa Pos, 20 Juli 2003.
- Kumorotomo, Wahyudi (1992). *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Laporan Workshop Lintas Forum (2003). *Forum Perkotaan Antara Idealitas dan Realitas*, FOKUS Bangkalan
- Laporan Kegiatan (Proceeding) Lokakarya/ Pelatihan PDPP Kabupaten Bangkalan, 2001.
- Manullang (1988). *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Mekanisme Perencanaan berbasis Masyarakat (CBPM), Kantor Menteri Dalam Negeri, (2003)
- Nota Keuangan Bupati Bangkalan tentang RPBD Kabupaten Bangkalan Tahun Anggaran 2003. (2003)
- OECD, 2001. *Warga Negara Sebagai Mitra –Buku panduan OECD tentang informasi, konsultasi dan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan*, 2001
- Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta. (2002)

Pedoman Umum Proyek Pemberdayaan Masyarakat untuk Pembangunan Desa (CERD), Dirjen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, (2001).

Reimann, Kim D, 2004. *Politik, Norma-Norma Internasional, dan Pertumbuhan NGO-NGO Sedunia*, di dalam Wacana (Jurnal Ilmu Sosial Transformatif), Edisi 16 Tahun 2004, Insist Press.

Rinusu dan Mastuti, *Panduan Praktis Mengontrol APBD, 2003, Frederich Ebert Stiftung (FES), Jakarta*

Risalah Rapat Paripurna DPRD Kab. Bangkalan Dalam Rangka Membahas RAPBD Tahun 2003, Sekretariat DPRD Bangkalan, (2003).

Risalah Resmi Rapat Paripurna Masa Persidangan IV Tahun 2001, Sekretariat DPRD Kab. Poso, 2001.

Rumusan Hasil Rapat Koordinasi Antara Pemerintah, PBB, CERD dan PPK, Dinas Kesbang Linmas Poso, (2003)

Siagian, Sondang P (1994). *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

SK Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawabn dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. (2002)

SK Bupati Bangkalan No. 188.45/36/Kpts/443.013/2001 Tentang Pembentukan Tim Penyusun Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP) Kabupaten Bankalan Tahun 2001-2002.

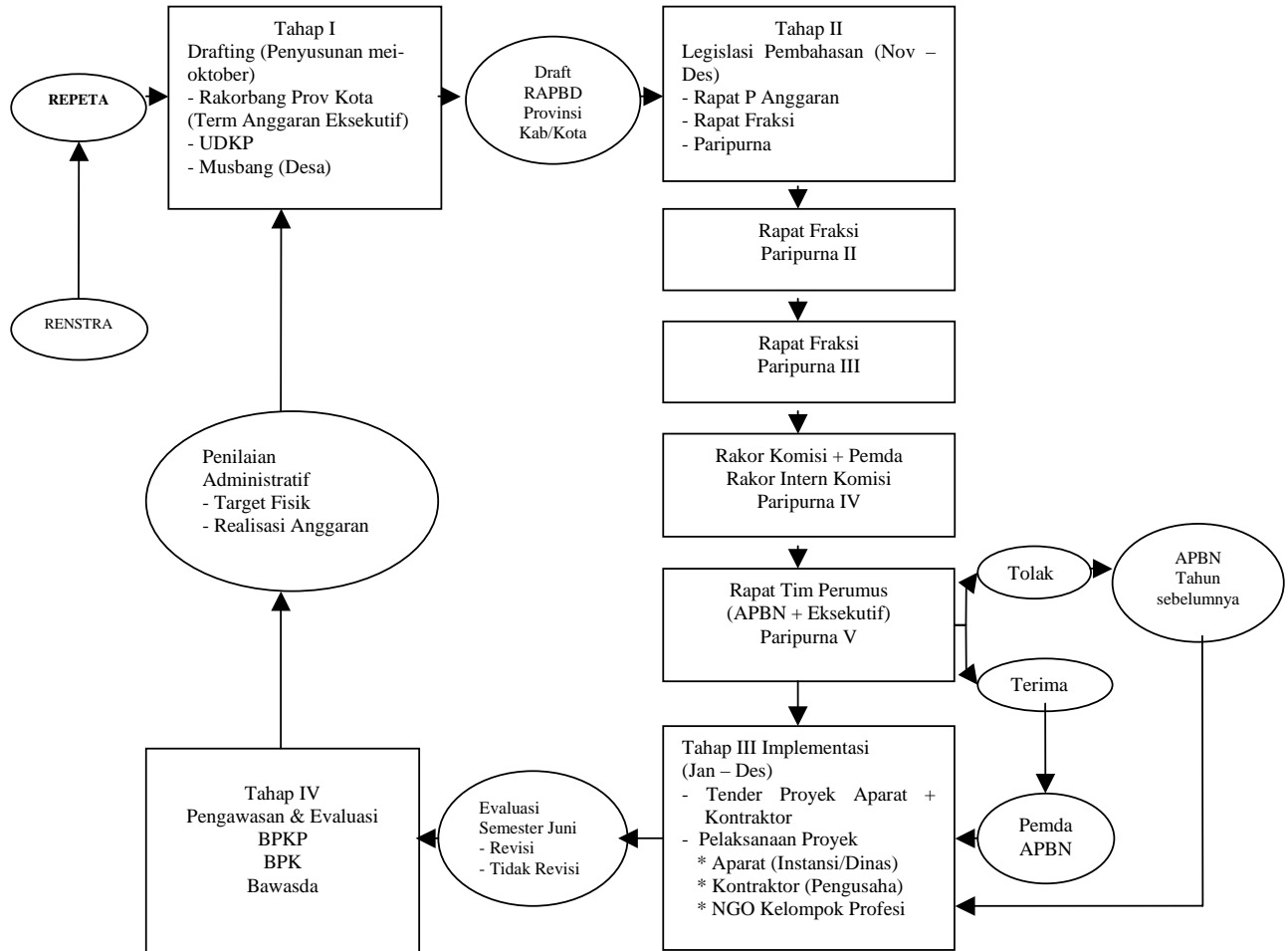
Studi Kebijakan Perda Kab. Poso no. 1 Tahun 2002 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kab. Poso dan RAPBD Tahun Anggaran 2002-Sebuah Catatan Kritis, Lembaga Pusat Studi Kebijakan dan Pemberdayaan Rakyat. (2002)

Surat Khabar *Petir* (2003). *Di Poso Puluhan Milyar Proyek Bermasalah*

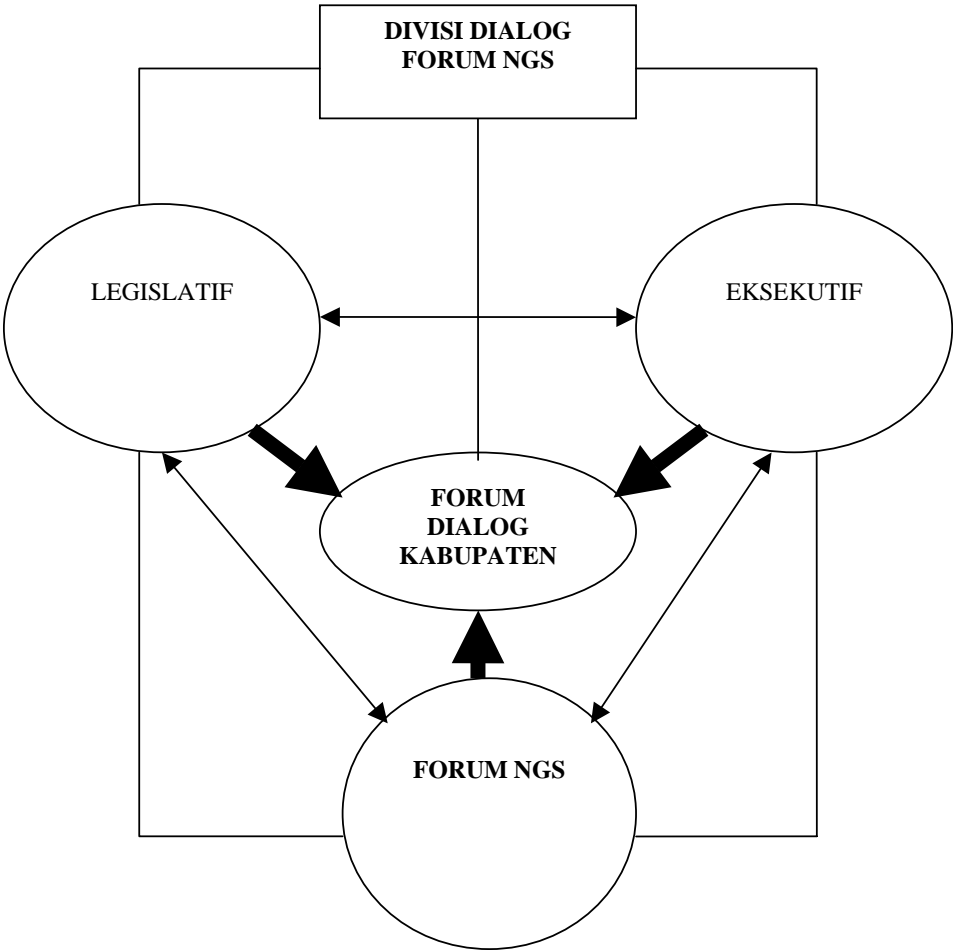
Widodo, Joko (2002). *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*, Insan Cendekia, Surabaya

LAMPIRAN

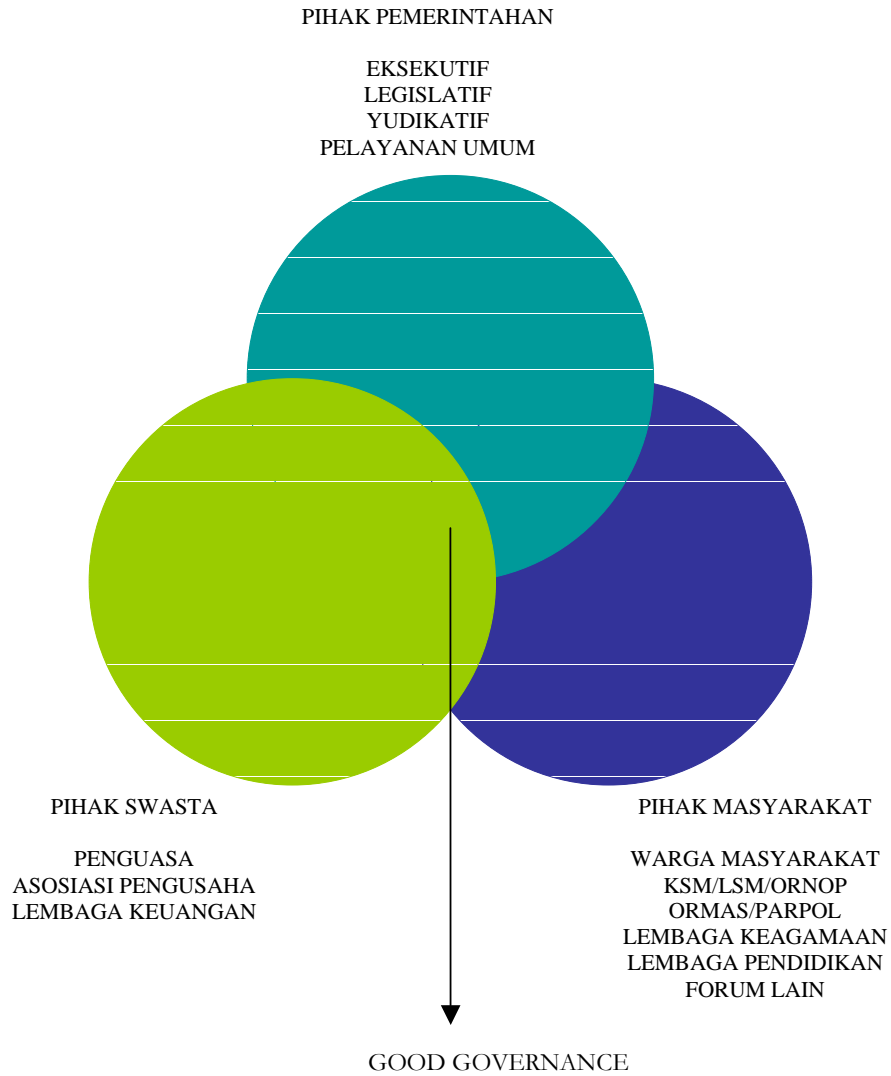
Lampiran 1: SKEMA SIKLUS PEMBAHASAN APBD PROPINSI, KOTA, DAN KABUPATEN



Lampiran 2: SKEMA PELAKSANAAN DIALOG ANTAR PELAKU PEMBANGUNAN



Lampiran 3: BAGAN SINERGI PELAKU PEMBANGUNAN



**Lampiran 4: DOKUMEN STUDI KEBIJAKAN PERDA KABUPATEN POSO NO. 1 TAHUN 2002
OLEH LPSK-KR**

**Perda Nomor 1 Tahun 2002 dan
Rancangan Anggaran DPRD Kabupaten Poso Tahun 2002
SEBUAH POTRET
Kewajaran atau Keangkuhan**

**YASIN MANGUN/ Direktur Eksekutif Lembaga Pusat Studi Kebijakan dan Pemberdayaan Rakyat
(LPSK-KR)**

Kita akui bersama, hancurnya Kabupaten Poso secara politik, ekonomi, sosial-budaya, dan keamanan yang disebabkan oleh terjadinya kerusuhan jilid I, II, dan II tentu berimplikasi negatif pada semua sektor kehidupan masyarakat dan sistem pemerintahan. Pasca, Deklarasi Malino, semua elemen masyarakat dan pemerintahan, mulai bebenah diri, berusaha untuk mengembalikan proses kehidupan sewajarnya. Dalam proses inilah elemen-elemen tersebut diminta untuk dapat menciptakan suatu tatanan kehidupan yang lebih arif dan bijaksana serta mengedepankan nilai-nilai hakiki kemanusiaan.

Kerangka pikir ini, yang menjadi salah satu alasan mengapa, diskursus ini menjadi satu keharusan untuk diangkat, agar dapat dijadikan fasilitas awal untuk mendiskusikan, menganalisis, mendebat, dan melahirkan agenda ke depan, wacana Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002 tentang kedudukan keuangan ketua, wakil ketua dan anggota DPRD yang telah ditetapkan serta Rancangan Anggaran DPRD Tahun 2002 yang akan masuk pada tahap pembahasan. Karena kerangka pikir ini menjadi kurang berarti jika baru didiskusikan, dianalisis, didebat setelah penetapan APBD Kabupaten Poso Tahun Anggaran 2002 telah selesai.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000, Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002, Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah Tahun 2001 serta Rancangan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah Tahun 2002, akan dijadikan suatu analisis komparatif dalam bentuk deskriptif terhadap Peraturan Daerah Nomor I Tahun 2002 dan Rancangan Anggaran DPRD Tahun 2002.

Sebagai kelengkapan analisis, perlu dilihat Rancangan Anggaran Belanja Kabupaten Poso Tahun Anggaran 2002 sejumlah Rp. 232.663.944.995,72,- terdiri dari: (a) Anggaran Belanja Rutin sejumlah Rp. 164.663.074.927,72,- (b) Anggaran Belanja Pembangunan sejumlah Rp. 68.000.870.068,00. Jika dibandingkan dengan Anggaran Belanja Tahun 2001 berjumlah Rp. 234.407.377,49 berarti terjadi penurunan sebesar 0,7 %. Sedangkan pada Anggaran Belanja Rutin yang Tahun 2001 sejumlah Rp. 134.924.179.411,49,- terjadi kenaikan sebesar 22 % dan pada Anggaran Belanja Pembangunan terjadi penurunan sebesar 31 % jika dibandingkan dengan tahun 2001 yang berjumlah Rp. 99.483.197.996,00,-. Adapun Pendapatan Asli Daerah untuk tahun anggaran ini sejumlah Rp. 3.000.524.000,-. Rancangan Anggaran ini baru akan masuk pada tahap pembahasan dan atau belum ditetapkan.

Sejumlah instrumen metodologis telah ditetapkan, didiskusikan, dan dilaksanakan, sehingga tulisan ini bukan hanya sekedar terlaksana, akan tetapi didasarkan kepada kerangka ilmiah yang paparannya melalui analisis kritis-konstruktif yang sistematis, logis dan empiris.

**Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002 dan Rancangan Anggaran
DPRD Tahun Anggaran 2002 dalam dimensi Analisis Komparatif**

Secara substansial Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002 jika ditinjau berdasarkan PP No 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah banyak memiliki kelemahan-kelemahan atau bisa disebut "cacat secara hukum". Hal mana terlihat dalam penyusunan Perda tersebut terjadi penambahan beberapa pos anggaran yang secara substansial tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Apalagi kalau dikaji lebih dalam makna dasar dari pos anggaran tersebut secara filosofis sangat tidak wajar dan tidak manusiawi.

Mengapa hal tersebut bisa terjadi, sedangkan dalam proses penyusunan Perda tersebut melibatkan pihak

eksekutif dan legislatif? Dari beberapa data yang didapatkan memperlihatkan adanya bentuk hubungan yang terbangun antara kedua lembaga tersebut cenderung tidak proporsional dan lebih pada hubungan yang bersifat tendensius yang sarat dengan muatan kepentingan pribadi dan golongan, sehingga dalam proses penganalisaan dan penetapan Perda terjadi hilangnya daya kritis dan moralitas karena telah melupakan eksistensi diri dan substansi peraturan yang telah ditetapkan. Jenis hubungan yang tidak proporsional tersebut, lebih menekankan, pada tingginya posisi tawar lembaga legislatif sehingga melemahkan lembaga eksekutif. Sehingga dalam penyusunan Perda. Nomor I Tahun 2002, didominasi pihak legislatif sangat nampak dan tidak heran kalau kebijakan yang dihasilkan lebih tertumpu nilai-nilai keuntungan pihak legislatif

Akan tetapi mengapa realitas ini bisa terjadi? Bukankah dalam proses penetapan kebijakan sudah ada tata aturan hukum yang mengatur dan sebagai wakil rakyat sudah seharusnya lebih mengedepankan nilai-nilai sosial kemasyarakatan. Mengapa, dalam proses penentuan tersebut tidak lagi memikirkan kebutuhan dan penderitaan rakyat?

Realitas ini memperlihatkan dua kecenderungan dasar - Pertama, rendahnya Sumber Daya, Manusia. Kedua, adanya unsur kesengajaan dengan menghalalkan segala cara untuk meraup keuntungan pribadi dan golongan sebesar-besarnya

o Rendahnya Sumber Daya Manusia

Adapun rendahnya sumber daya manusia tersebut memperlihatkan dua dimensi keterbatasan yang ada pada diri anggota Dewan; pertama dimensi keterbatasan dalam diri tentang pengetahuan tata aturan hukum dan mekanisme penyusunan serta penetapan suatu kebijakan. Sehingga dalam proses penyusunan, dan penetapan suatu kebijakan sering tidak sesuai dengan tata aturan hukum yang telah ada. Akan tetapi apakah dimensi keterbatasan ini cukup kuat sebagai logika pembenar untuk memberikan suatu nilai pemakluman dalam diri kita masing-masing? bukannya

dalam proses penetapan ada yang namanya pihak eksekutif yang harus ditempatkan sebagai rekan kerja dan, penyeimbang dalam pengambilan suatu keputusan?

Bukankah ada makhluk yang namanya, literatur yang dapat dijadikan kerangka acuan dalam proses analisis suatu kebijakan? bukannya segenap anggota Dewan telah pernah mengikuti pelatihan dan pendalaman tentang kerangka dan mekanisme kerja DPRD yang telah dapat mengisi ruang kognitif untuk menentukan dan mengembangkan alur pikir dalam diri? Belum lagi jabatan tersebut telah diduduki bukan baru hari kemarin, tetapi sudah, cukup lama untuk memahami dan mengerti pola kerja dan eksistensi diri serta lembaga itu sendiri. Pertanyaan kecil ini akan lahir dan mengemuka dengan sendirinya jika melihat fenomena tersebut

Kedua; adanya dimensi keterbatasan pengembangan potensi diri, untuk lebih mengarah pada pola pikir yang lebih humanis. Pada saat harus membahas Perda No I tahun 2002 yang mengandung nilai substansi "kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat" dimana pada satu sisi membicarakan besarnya uang yang akan diterima oleh anggota Dewan secara pribadi dan kelembagaan dan disisi lain harus berbicara tentang asal-usul uang dan kebutuhan mendesak masyarakat, diperlukan nilai-nilai kebijaksanaan dan kearifan setiap anggota untuk dapat membuka ruang dimensi tersebut karena dimensi keterbatasan ini menutup ruang nilai sosial, nilai keadilan, nilai kebersamaan dan nilai-nilai kearifan lainnya yang merupakan nilai-nilai dasar yang harus melekat pada diri dan lembaga itu sendiri. Akan tetapi jika melihat Perda No I Tahun 2002 tersebut akan nampak nilai "ego diri yang bersifat individualistik" yang melekat pada diri setiap anggota Dewan pada saat menentukan dan membahas suatu kebijakan. Hal mana, tercermin dari hasil produknya, sehingga dapat diasumsikan bahwa nilai moralitas dan kemanusiaan hampir tidak bersarang lagi dalam lubuk sanubari para anggota DPRD Kabupaten Poso.

o Adanya unsur kesengajaan dengan menghalalkan segala cara untuk meraup keuntungan pribadi dan golongan sebesar-besarnya

Analisis kecenderungan kedua, akan dimulai dengan menarik benang merah dari kecenderungan pertama, dimana sekalipun ada yang namanya elemen eksekutif dan literatur pendukung pihak legislatif berani melanggar tata aturan hukum perundang-undangan. Hal mana lebih didorong oleh nilai ego diri yang bersifat individualistik yang melekat pada diri setiap anggota Dewan pada saat menentukan dan membahas suatu kebijakan yang tercermin dari hasil produknya, sehingga dapat diasumsikan bahwa nilai moralitas dan kemanusiaan hampir tidak bersarang lagi dalam lubuk sanubari para anggota DPRD Kabupaten Poso.

Akumulasi dari kecenderungan diatas, menghasilkan "Kekuatan Besar", berupa keberanian untuk menghalalkan segala, cara demi meraup keuntungan pribadi dan golongan sebesar-besarnya

Pembuktian empiris kecenderungan tersebut dapat terlihat dari analisis korelasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000, Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002, Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah Tahun 2001 serta Rancangan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah Tahun 2002.

Sebagai kelengkapan analisis, besaran pos anggaran pada Rancangan Anggaran DPRD Kabupaten Poso Tahun 2002 perlu diketahui sejumlah Rp. 6.539.667.860, dengan Anggaran Belanja Anggota DPRD sejumlah Rp. 4.776.962.360,-. Jumlah ini jika dibandingkan dengan APBD Tahun 2001, merujuk pada Anggaran DPRD hanya berjumlah Rp. 2.666.100.450,- berarti akan terjadi kenaikan sebesar 145 %. Begitu pula, pada Anggaran Belanja Anggota DPRD, akan terjadi kenaikan sebesar 170 % dari nilai sebelumnya yang berjumlah Rp. 1.765.195.800,-. Dari gambaran Rancangan Anggaran tersebut, pada masyarakat yang paling bodoh sekalipun akan mengatakan kenaikan tersebut tidak wajar dan tidak manusiawi jika dilihat dengan kondisi keuangan daerah dan kondisi kebutuhan masyarakat. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana cara untuk mendapatkan tingkat kenaikan pos anggaran yang tidak wajar dan tidak manusiawi tersebut?

Dengan memanipulasi Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000.

Cara ini dijalankan dengan menambahkan pos-pos anggaran baru diluar yang telah ditentukan Penambahan pos anggaran baru tersebut selain tidak diatur dalam PP yang dimaksud, juga secara substansial pos anggaran yang dimasukkan tidak mempunyai landasan filosofis yang kuat dan terkesan mengada-ada serta memperlihatkan keegoan diri yang cenderung negatif dari si pembuatnya. Kejelasan ini akan lebih nampak dalam uraian berikut:

Pertama, pada Bab I Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002: Tidak menguraikan yang dimaksud dengan Tunjangan Khusus; Sedangkan dalam PP 110 Tahun 2000 pada Bab I Pasal 1 memuat maksud dari Tunjangan Khusus tersebut. Akan tetapi Tunjangan khusus dalam Perda baru ada pada Bab H Pasal 2 Point F. Padahal, Bab H Pasal 2 merupakan penjabaran dari Bab I Pasal 1. Apakah ini wujud dari ketidak mengerti atau kesengajaan.

Kedua, masih dalam Bab I Pasal I pada Point 0 Perda Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002; Tunjangan Kesejahteraan didefinisikan sebagai uang yang diberikan kepada pimpinan dan anggota DPRD dalam rangka meningkatkan kesejahterannya, termasuk pemeliharaan kesehatan, General Check Up Kesehatan dan Bantuan Biaya Pengobatan Lanjut. Sedangkan berdasarkan PP 110 Tahun 2000; Pada Bab H Pasal 10 dijabarkan Tunjangan Kesejahteraan; (1) Untuk pemeliharaan kesehatan dan pengobatan, kepada Pimpinan dan Anggota DPRD diberikan Tunjangan Kesehatan; (2) Tunjangan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk jaminan asuransi.

Kemudian jika dilihat penjabarannya, maka Tunjangan Kesejahteraan yang dimaksud dalam Perda tersebut pada Bab 11 Pasal 11 terjadi perubahan yang sangat mendasar yaitu; (1) Kalimat Tunjangan Kesejahteraan diberikan pos anggaran tersendiri, yang besarnya, telah ditentukan Rp. 500.000,-/bulan/orang Padahal menurut PP 110 Tahun 2000, Tunjangan kesejahteraan merupakan Tunjangan Kesehatan itu sendiri. (2) Tunjangan Kesehatan dalam Perda Tahun 2002 tidak diberikan dalam bentuk asuransi, tetapi dinominalkan dengan besaran yang telah ditentukan Rp. 500.000,-/bulan dan ditambah dengan biaya General Check Up Kesehatan yang besarnya disesuaikan dengan Kemampuan Keuangan Daerah dan Bantuan Biaya Pengobatan yang besarnya diatur sesuai ketentuan yang berlaku.

Kemudian melihat pada Rancangan Anggaran DPRD Tahun 2002, Tunjangan Kesejahteraan dimasukkan dalam Biaya Pemeliharaan Kesehatan sejumlah Rp. 590.000.000, Anggaran ini jika dibandingkan dengan Anggaran DPRD Tahun 2001 yang berjumlah Rp. 171.820.000,- berarti terjadi perkembangan yang sangat signifikan sebesar 343%. Coba dilihat rinciannya:

- > Rancangan Biaya. Pemeliharaan Kesehatan Pimpinan dan Anggota DPRD bulan Januari s/d Desember 2002: $40 \text{ org} \times 12 \text{ bln} \times \text{Rp. } 500.000,- = 240.000.000,-$. Jumlah ini jika dibandingkan dengan Tahun 2001 sejumlah Rp. 106.820.000,- berarti terjadi perkembangan sejumlah 124 %.
- > Bantuan Pengobatan Lanjut Keluar Daerah bagi Pimpinan dan Anggota DPRD dan keluarganya pada Rancangan Anggaran= DPRD Tahun 2002 sejumlah Rp. 50.000.000,-. Aka. dibandingkan dengan Tahun 2001 yang hanya Rp. 15.000.000,- berarti terjadi perkembangan sebesar 333 %. Apakah ini adalah suatu bentuk perkembangan yang dianggap logis dan realistis sehingga perlu diajukan dalam sebuah rancangan anggaran.
- > Biaya General Check Up Pimpinan dan Anggota DPRD bulan Januari s/d Desember Tahun 2002 : 40

org x Rp. 1.500.000,- = Rp. 60.000.000,- Jika dibandingkan dengan Tahun 2001 dengan rincian; 40 org x Rp. 1.250.000,- = Rp. 50.000.000,- berarti pada Tahun 2002 terjadi kenaikan sebesar 20 % dari tahun sebelumnya.

> Terjadi pendefinisian secara terpisah "Kalimat Tunjangan Kesejahteraan", sehingga menimbulkan pos anggaran baru. Padahal Pos Anggaran tersebut sudah termasuk di Anggaran Belanja Lain-lain dan Uang Kesejahteraan anggota DPRD dalam Rancangan Anggaran DPRD tahun 2002, atau ini wujud dari ketidak mengertian dan tidak sejahteranya Pimpinan dan Anggota DPRD sehingga. harus membuat rancangan anggaran berupa suplai ganda dana kesejahteraan.

Ketiga. Pada Bab I Pasal I poin P Perda Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002: Disebutkan bahwa Tunjangan Kehormatan adalah uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebagai penghormatan karena kedudukannya sebagai anggota DPRD. Bila dikaji dengan PP 110 Tahun 2000, maka. Peraturan Pemerintah tersebut, tidak ada atau tidak mempunyai pos anggaran Tunjangan Kehormatan. Berarti terjadi penambahan pos anggaran baru yang bertentangan dengan PP 110 tahun 2000. Adapun besaran uang untuk menghormati Pimpinan dan Anggota Dewan karena kedudukannya. di DPRD sejumlah Rp. 168.000.000, dengan rincian 40 org x 12 bln x Rp.350.000,-. mungkin penambahan pos anggaran seperti ini akan mendapat tingkat pemakluman jika dasar filosofis dari pos anggaran tersebut logis, empiris, dan realistik. Akan tetapi, kata "Penghormatan" itu mengandung makna suatu bentuk rasa hormat atau penghargaan dari seseorang kepada orang lain ? Pertanyaannya adalah apakah menjadi suatu keharusan bahwa rasa hormat atau penghargaan kepada seseorang harus selalu dinilai dengan uang, sehingga harus di Perdakan? Apakah tidak cukup sebuah kepercayaan yang merupakan bentuk penghormatan sekaligus harapan tertinggi yang diberikan masyarakat kepada Pimpinan dan Anggota Dewan untuk duduk di DPRD ? Bagaimana mungkin harus meminta penghormatan dalam bentuk uang kepada masyarakat yang tengah hidup dalam penderitaan dan kemelaratan.

Keempat Pada Bab I Pasal 1 Poin Q Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor I Tahun 2002; Memuat Tunjangan Lain-lain yang diartikan sebagai uang yang diberikan kepada Pimpinan dan Anggota DPRD berdasarkan kemampuan PAD dalam rangka dukungan pelaksanaan tugas operasional dan peningkatan wawasan. Sedangkan PP 110 Tahun 2000, tidak memuat atau tidak mempunyai pos anggaran Tunjangan Lain-lain. Adapun biaya dukungan pelaksanaan tugas operasional dan peningkatan wawasan seperti yang dimaksud dalam tunjangan lain-lain tersebut pada PP 110 Tahun 2000 termasuk pada Bab 11 Pasal 14 yang mengatur Biaya Kegiatan, DPRD dan pada Peraturan Daerah itu sendiri yaitu pada Pasal 18 yang mengatur tentang kegiatan DPRD. Berarti terjadi penambahan dan tunjang tindihnya pos anggaran. Adapun anggarannya sejumlah Rp. 292.200,000,- dengan rincian ; (a) Ketua 1 org x 12 bln x Rp. 750.000,- = 9.000.000,- (b) Wakil Ketua : 2 org x 12 bln x Rp. 700.000,- = Rp. 16.900.000,(c) 37 org. x 12 bln x Rp. 600.000 Rp. 266.400.000,.

Dengan Memanipulasi Peraturan Daerah Nomor I Tahun 2001

Cara ini dilakukan dengan menambahkan pos anggaran baru yang dimanifestasikan dalam Rancangan Anggaran DPRD sekalipun tidak diatur oleh Perda ymng mereka tetapkan sendiri Dengan mengesampingkan kerangka nilai hukum dan nilai etis utamanya bagi diri sendiri para anggota Dewan berani menambahkan pos anggaran baru Mungkin ini bisa dikatakan biasa, karena tata aturan hukum yang paling tinggi sekalipun berani dilanggar hanya sebuah Perda yang ditetapkan sendiri. Untuk kejelasannya mari dilihat penjelasannya:

Pertama. Pada Peraturan Daerah Nomor I Tahun 2002 tidak memuat dan menguraikan pos anggaran Tunjangan Keluarga. Akan tetapi pada Rancangan Anggaran DPRD Tahun 2002 Tunjangan Keluarga mempunyai pos anggaran tersendiri, dengan alokasi dana sebesar Rp. 70.882.560,- Pos anggaran ini, memang dalam Anggaran Belanja DPRD Tahun 2001 telah ada berjumlah Rp. 37.006.200,- Jika dibandingkan dengan Anggaran Tahun 2001, berarti terjadi kenaikan sebesar 91%.

Kedua. Dalam Perda, Nomor I tahun 2002 uang duka diatur sesuai dengan PP 110 Tahun 2000, yaitu; (a) --- duka, wafat 3 (tiga) kali Uang Representasi ... meninggal dunia dalam menjalankan tugas 6 (enam) kali Uang Representasi. (b) bantuan biaya pengangkutan Jenazah. Dan bila dilibat pada Anggaran DPRD Tahun 2001 Uang duka ditetapkan sebesar Rp. 2.500.000,- disediakan untuk bantuan bagi Pimpinan dan anggota. DPRD yang meninggal dunia.

Bila. dibandingkan dengan Rancangan Anggaran DPRD Tahun 2002 sekalipun baru akan masuk dalam tahap pembahasan, terjadi kenaikan Anggaran Uang Duka sebesar 400% atau menjadi Rp. 12.500.000,-. Terjadinya kenaikan tersebut karena, ada penambahan dan atau penggantian pos anggaran baru yang sebenarnya tidak diatur dalam PP 110 tahun 2000 dan Perda Nomor I Tahun 2002. Penempatan pos baru bantuan duka, bagi keluarga dan anggota DPRD yang meninggal tersebut menggantikan pos bantuan biaya pengangkutan jenazah.

Ini logika yang bagaimana?

Ketiga. Biaya Pendidikan pada Rancangan Anggaran Belanja DPRD ditentukan Rp. 600.000.000,- disediakan untuk peningkatan SDM anggota DPRD Kabupaten Poso yang terbagi dalam ; (1) Biaya Work Shop keluar daerah bagi anggota sejumlah Rp. 300.000.000, (2) Biaya Studi Banding keluar daerah bagi anggota. sejumlah Rp. 300.000.000,-. Terjadi kerancuan disini, selain jumlah biaya relatif besar juga ada Pos Tunjangan lain-lain yang diarahkan pada peningkatan wawasan anggota DPRD.

Keempat. Pos Anggaran Biaya Penunjang Kegiatan dalam Peraturan Daerah Nomor I Tahun 2002 telah ditetapkan sebesar 4 % dari besarnya PAD setiap tahun. Kalau dilihat besarnya PAD tahun 2002 sejumlah Rp. 3.000.524.000,-, berarti besaran biaya penunjang kegiatan tersebut adalah Rp. 120.020,960,-. Tetapi dalam Rancangan Anggaran Belanja DPRD besarnya berubah menjadi Rp. 402.360.000,- atau mencakup 13,4 % dari jumlah PAD yang ada.

Kalau jumlah 4 % dari PAD tersebut, dianggap kecil untuk menunjang kegiatan DPRD, bukan berarti besaran anggaran pada rancangan anggaran yang dirubah tetapi jumlah prosentase pada Perda, No I Tahun 2002 (pasal 18 ayat 2) itu yang dirubah karena rancangan anggaran merupakan bentuk penjabaran dari Peraturan Daerah yang telah ditetapkan.

Dengan cara memindah pos anggaran

Cara ini akan terlihat dengan memindahkan suatu pos anggaran jika dibandingkan dengan pos anggaran DPRD tahun 2001, dimana jika disatukan akan menampakkan kenaikan yang sangat fantastik. Lebih jelasnya bisa dilihat pada analisa berikut: Kalau dilihat rincian dari Biaya Penunjang Kegiatan, maka jumlah Rp. 401.360.000,- terbagi dalam dua pos anggaran; (1) Dana penunjang kegiatan DPRD sejumlah Rp. 210.360.000,- dan (2) Operasional Pimpinan (Ketua dan Wakil Ketua) sejumlah Rp. 192.000.000,- Rincian pos anggaran ini jika dibandingkan dengan tahun 2001 yang berjumlah Rp. 325.000.000,- dan terbagi pada 3 (tiga) pos anggaran; (1) Dana Penunjang Kegiatan DPRD sejumlah Rp. 95.000.000,- (2) bantuan mobilitas anggota DPRD sejumlah 40 org x Rp. 5.000.000,- = Rp. 200.000.000,7 wrta (3) Operasional pimpinan (Ketua dan Wakil Ketua) sejumlah Rp. 30.000.000,-. Ini berarti, bahwa terjadi kenaikan pada pos anggaran tahun 2002 sebesar 23,8 %.

Lalu bagaimana dengan pos Anggaran Mobilitas yang tidak ada pada pos anggaran penunjang kegiatan DPRD pada tahun 2002 ? Adapun Pos Anggaran Mobilitas pada tahun 2002 dipindahkan pada pos Anggaran Uang Kesejahteraan Anggota DPRD yaitu ; Bantuan Mobilitas Anggota : 40 org x Rp. 15.000.000,- = Rp. 600.000.000,-. Mengapa pos anggaran ini dipindahkan, apakah kalau disatukan ke pos Anggaran Penunjang Kegiatan akan memperlihatkan kenaikan yang gila-gilaan ?

Coba diasumsikan pos Anggaran tahun 2002 seperti tahun 2001 yaitu terdapat 3 (tiga) pos anggaran; Biaya Penunjang Kegiatan pada tahun 2002 sejumlah Rp. 402.360.000,- + Rp. 600.000.000,- = Rp. 1.002.360.000,-. Jumlah ini bila dibandingkan dengan tahun 2001 berarti terjadi kenaikan sebesar 308,4 % pada Tahun 2002.

Pertanyaan yang muncul kemudian, jumlah Rp.600.000.000,- untuk mobilitas tersebut, akan dipergunakan untuk apa? Jika asumsi awal untuk pembelian kendaraan roda dua, tetapi mengapa tidak dipertegas di dalam rancangan anggaran tersebut. Seandainya itu benar, bukankan unsur ketua dan komisi telah mempunyai mobil dinas untuk operasional. Artinya, mengapa harus 40 x 15 juta dan mengapa tidak 10 x 15 juta, misalnya ini mungkin lebih realistis. Dan jika dipertegas untuk kebutuhan Roda Dua, misalnya, maka untuk memperkecil terjadinya penyelewengan seharusnya periode berikutnya tidak lagi menganggarkan kendaraan Roda Dua yang begitu besar.

Kalau dilihat hasil analisa komparatif diatas, itu bisa menjadi satu kewajaran jika kondisi Kabupaten Poso dalam keadaan kondusif dan tidak pernah mengalami kerusuhan. Dimana, setiap masyarakat masih mempunyai akses yang normal pada sektor riil kehidupan, tidak ada yang tinggal di barak pengungsian, tidak ada yang berani mempertaruhkan nyawa hanya untuk mendapatkan bantuan Dinas Sosial, tidak ada anak-anak yang putus sekolah karena ketidakmampuan orang tua dan tidak tersedianya infra dan supra struktur pendidikan yang memadai, tidak ada yang meninggal karena kelaparan dan kekurangan gizi, tidak ada yang meninggal karena penyakit yang tidak bisa diobati akibat keterbatasan obat dan dokter ahli. Sungguh naif jika semua kondisi ini hanya dilihat dengan sebelah mata dan menganggapnya sebagai sebuah kewajaran. Sehingga dengan mudah dan tanpa rasa berdosa Dewan membuat suatu kebijakan yang berorientasi profit yang sarat dengan muatan muatan kepentingan pribadi dan golongan.

Sehingga menjadi tidak tepat apabila harus dikatakan bahwa perda. no I tahun 2002 dan RA. DPRD tahun 2002 merupakan suatu kewajaran. Akan tetapi, kebijaksanaan tersebut dibangun berdasarkan pondasi penderitaan orang lain yang dikesampingkan secara tanpa sadar dan tak mampu berbuat apa-apa disaat mereka harus dieksploitasi. Pelanggaran. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah serta nilai nilai hakiki kemanusiaan secara universal yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Poso, dalam proses penentuan suatu kebijakan, merupakan tindakan yang sangat "berani" tetapi "tidak bijaksana, dan tidak manusiawi".

Modal dasar keberanian yang melekat dalam diri anggota. DPRD tersebut, kemudian terakumulasi menjadi sebuah "Potret Keangkuhan" yang setiap saat bisa menyengsarakan masyarakat atau diri sendiri. Dengan melupakan eksistensi diri dan lembaga serta, substansi suatu kebijakan, anggota DPRD menganggap itu adalah sebuah kewajaran yang harus dipertahankan.

Wacana ini mungkin bisa menggugah kesadaran kritis setiap elemen masyarakat dan Organisasi Non Pemerintah lainnya yang sedang larut dengan beban kerusakan, kemiskinan dan kemelaratan hidup, sehingga melupakan eksistensi kekuatan dalam diri untuk melakukan kontrol soaial terhadap elemen-elemen pemerititahan. Kekuatan ini, yang mungkin bisa mengobati penyakit penyakit baru yang diderita. oleh anggota DPRD Kabupaten Poso.


Lampiran 5: Daftar Informan Studi

INFORMAN STUDI DINAMIKA ADMINISTRASI DI TINGKAT KABUPATEN, POSO

1	M. Akung	KM Kab Bangkalan	Griya Abadi Blok AD-14 Bangkalan 031 3091157/ 0812335672
2	Hadari	Kabag Ekonomi Bappeda	Kantor Bappeda Bangkalan Jl. Soekarno-Hatta 35 Bangkalan/ Tlp: 031: 3095482 Fax: 3096482
3	Ken Kukuh	Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda	Kantor Bappeda Bangkalan Perumahan Tanjung Burneh Jalan Pulau Jawa 8 HP: 081553146252
4	Supriyanto	Sekretaris Bappeda	Kantor Bappeda Bangkalan Jl. Raya Pesanggrahan 55, Kwanyar Bangkalan 08123581380/ 031 3011490
5	Sudarmawan	Kepala Bappeda	Kantor Bappeda Bangkalan Rumah: 0313097440/ 08155245865
6	Isa Anshori	LC Perform Project	Perumahan Kaskel 23 Bangkalan 081330721224
7	Aliman	Koordinator Leksdam	Jalan Kyai Cholil V/ 62 B Bangkalan PH: 031 3099197/ 0816503824
8	M. Ridwan	Mitra Lokal PDPP Bangkalan/ Koordinator Mossat	Sekretariat FOKUS Jl. Mayjen Sungkono 64 Bangkalan 031-3097720/ Perumnas Kamal 031 301197/ 08121715251
9	Agus DKB	Koordinator Forum 'Tera' Bulan	Jalan Veteran 23 Bangkalan HP: 0818595736
10	M. Hassan	Kepala Dinas Diknas	Kantor Dinas Diknas Bangkalan Jl. Soekarno-Hatta 87 Bangkalan/
11	Ghazin Guffron, Dr	Kepala Dinas Kesehatan	Kantor Dinkes Bangkalan HP: 0811341050 Rumah Dinas sebelah RSUD Bangkalan
12	H. Abdullah Muad	Ketua Forum Pendidikan Madura (FPM)	Kantor Madura Mandiri Jalan Cokroaminoto 52 Tlp/Fax: 0313091052 Pondok Pesantren As Syomaddiyah Lorong Timur Ds. Burneh, Kec. Burneh, Bangkalan
13	M. Syafik Rofi'i	Ketua DPRD	Kantor DPRD Bangkalan Jl. Soekarno-Hatta 41 Bangkalan Tlp/Fax: 031 3095766/ 3099179 Jl. KH. Ahmad Fakhil IV/ 18 Bangkalan PH: 031 3096286/ 0811330400
14	Fatimah	Ketua Fatayat NU	Jl. KH. Ahmad Fakhil IV/ 18 Bangkalan Tlp: 031 3096286/ 0811330400
15	Ahmad Basith	Koordinator Forum Komunikasi Stakeholder (FOKUS)	Sekretariat FOKUS Jl. Mayjen Sungkono 64 Bangkalan 031-3097720/08121704230 0324 611148
16	H Yasin	Ketua Forum Pengaman Sosial (FORPES)	Jalan Raya Socah 86 Kec. Socah- Bangkalan Tlp: 031 3011805/ 0811319282/ 08155282233
17	Geger	Kasub Program Dinas Diknas	Kantor Dinas Diknas Rumah: Jl. Arosbaya, Kampung Pertengahan, Ds Tengkat, Kec. Arosbaya Tlp: 031- 3051322/ 08155001769
18	Ahmad Saukat	Aktifis Forum Pendidikan Madura (FPM)	Jln. Letnan Romli 27 Bangkalan Tlp: 031-3097049/ 08123537856
19	Imam Buchori, KH	Ketua Dewan Pendidikan (DP)	Kantor Pengurus Cabang NU Bangkalan

INFORMAN STUDI DINAMIKA ADMINISTRASI DI TINGKAT KABUPATEN, POSO

1	Budiman Maliki	Sekretaris Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil (LPMS)	Jalan Pulau Sumatra No. 375 Poso
2	Husban Lano	District Coordinator CERD	Jl. Pulau Seram No. 15, Poso
3	Nurmala	Ketua Forum Kerjasama Perempuan (Fokker) Poso	Jalan Talasa No. 20 Poso Ph: 0452 21943/ foker-pp@plasa.com
4	M. Nelloh, Drs	Kadis PMK Kab. Poso	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kab. Poso Jl. Pulau Sulawesi/ 0452 21400-22727 Rmh: Jl. Gatot Subroto No. 4/B Poso Ph: 0452 23862/ 081342680513
5	Sumitro, dr	Wakil Kadis Kesehatan Poso	Kompleks Pemda Lama Poso
6	Darwis Waru	Ketua Pokja Rekonsiliasi Konflik Poso (RKP)	Jalan Brigjen Katamso No. 13 Poso Jalan S Parman No. 2 dan Jalan Setia Budi No. 53 Palu
7	Fariad Awad	Kasubag Program Dinas Diknas Poso	Kantor Dinas Pendidikan Nasional Jl. Pulau Kalimantan no. 33 Poso Ph: 0452 324763/ fax:: 21743 Rmh: Jl. Monginsidi 9 Poso Ph: 0452 21656/ 08124215260
8	Isnaeni	Sekretaris Bappeda Poso	Kantor Bappeda Kab. Poso Jl. Pulau Kalimantan Ph: 0452 21171/ fax: 0452 23958
9	Yasin Mangun	Ketua Dewan Pendidikan Poso	Kantor KPU Kab. Poso Jalan Wolter Monginsidi 52 Poso Ph: 0452 22915/ 0811454328
10	Junifer Saguni	Kasubag Perencanaan dan Antar Daerah Bappeda Poso	Kantor Bappeda Kab. Poso Jl. Pulau Kalimantan Ph: 0452 21171/ fax: 0452 23958 HP: 081342688338/ Rmh: 0452 22193
11	M. Firdaus	Anggota Komisi B DPRD Poso	Kantor PKB Kab. Poso Depan Balaidesa Bone Sompe, Poso
12	Yahya Mangun	Ketua Pokja Deklasi Malino	Kantor Dinas Kesbang Linmas Poso Kelurahan Lawanga, Poso
13	Nuraida	Program Officer Church World Service(CWS)	Sekretariat CWS Palu Jl. Ir. H. Juanda 30 palu Ph: 0451 429807/ fax: 0451 453944
14	Syamsuri	Kabag Pembangunan Pemda Poso	Kantor Pemda Poso Jl. Pulau Sumba 1 Ph: 0542 21421/ fax: 23638
15	Dharma	Kepala Bappeda Poso	Kantor Bappeda Poso
16	Sing Songgo	Wakil Kepala Dinas Kesbang Linmas	Kantor Dinas Kesbang Linmas Poso
17	Iskandar	Ketua Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil Poso	Sekretariat LPMS
18	Amrullah Sia	Kepala Dinas Kesbang Linmas	Kantor Dinas Kesbang Linmas Kompleks Pemda Poso
19	Ahmad Udji	Staff Mercy Corps	Jl. Tabatoki 91 Poso Ph: 0452 21395, 21052/ fax: 0452 22131
20	Wayan	Project Assistant CARE	Kantor CARE di Palu
21	Adnan Arsyah	Ketua Front Pembela Umat Muslim Poso	Kelurahan Kayamanya Poso
22	H. Juffri	Anggota Komisi C DPRD Poso	Kelurahan Kayamanya Poso
23	H. Akram K	Ketua DPRD Poso	Kantor DPRD Poso Jl. Pulau Buru 02 Ph: 0452 21777/ HP: 08158967812



THE WORLD BANK

1818 H Street N.W.
Washington, D.c. 20433, U.S.A.
Phone : (202) 458-1876
Fax : (202) 522-1557/1560
e-mail : books@worldbank.org
website : www.worldbank.org

THE WORLD BANK OFFICE JAKARTA

Jakarta Stock Exchange Building
Tower II/12th Fl.
Jl. Jenderal Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12910
Phone : (6221) 5299-3000
Fax : (6221) 5299-3111
website : www.worldbank.org