Dibalik *Ceremonial Budgeting*: "Rembug Desa Tengger" Partisipasi Nyata Dalam Pembangunan[1]

Ana Sopanah[2]

Abstrak

The purpose of this researcah to reveals that public participation in the process of local budgeting based on the local wisdom of Tenggeresse. Base on literature before, In the process of local government budgeting shown only ceremonial process. Prior research has focused on the district level and found that participation in local government budgeting is still ssumed to be merely a formality, done as part of a required ceremony to fulfil certain local government obligations. However, at themicro-community level, this paper shows that public participation is truly holistic,and practiced beyond mere ceremonial formalities. An interpretive paradigm with an ethnomethodology approach was employed to reveal the existence of local values of Tenggeresse when participating in local budgeting; centring around being peaceful and looking after the welfare of others. These values of local wisdom are internalised in the planning of public participation in local government budgeting.

Key Words: Public Participation, Local Budgeting, Local Government, Local Wisdom, Musrenbang, Ethnomethodology

A. Latar Belakang

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran daerah tau di sebut Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam konteks Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan di antaranya Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No. 13/2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No. 25/2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional dan Surat Edaran Bersama

[1] Artikel ini merupakan Bagian dari Disertasi " Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penganggaran Daerah Berbasis Kearifan Lokal" Pada Program Doktor Ilmu Akuntansi (PDIA) Universitas Brawijaya Malang

[2] Universitas Widyagama Malang

Bappenas dan Mendagri Nomor 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Implikasi dari berbagai peraturan tersebut di atas adalah masyarakat dapat terlibat baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pertanggungjawaban pembangunan dengan dana APBD. Berdasarkan beberapa pengalaman peneliti terlibat dalam pendampingan proses perencanaan penganggaran di beberapa daerah khususnya Malang Raya (Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu) menunjukkan bahwa meskipun partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, realitasnya partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah masih belum efektif. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan penganggaran masih rendah dan hanya sebatas "ceremonial" dalam proses musrenbang (Sopanah, 2004).

Partisipasi masyarakat yang didorong oleh organisasi masyarakat sipil bertujuan membangun demokrasi yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang dalam proses penyusunan APBD. Menurut Hikam (1998; 10) ada tiga ciri utama *civil society*, yaitu; *pertama*, adanya kemandirian yang cukup tinggi dari individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat, terutama ketika berhadapan dengan negara; *kedua*, adanya ruang publik bebas sebagai wahana bagi keterlibatan politik secara aktif dari warga negara melalui wacana dan praksis yang berkaitan dengan kepentingan publik; *ketiga*, adanya kemampuan membatasi kuasa negara agar negara tidak melakukan intervensi.

Selain itu, partisipasi masyarakat merupakan bentuk keterlibatan aktif dan kreatif yang diiringi oleh potensi keahlian, kemampuan, pengetahuan dan kesediaan berkorban untuk turut serta memecahkan masalah mereka sendiri (Anthony, 1984). Partisipasi masyarakat sangat penting bagi suatu pemerintahan sebagai upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat yang berkesinambungan (Sisk, 2002; 33). Secara politis partisipasi masyarakat dalam penganggaran dapat memperkuat proses demokratisasi karena dengan partisipasi masyarakat berarti: 1). memberi kesempatan yang nyata kepada mereka untuk mempengaruhi pembuatan keputusan, 2). memperluas peluang

pendidikan politik bagi masyarakat 3). memperkuat solidaritas komunitas masyarakat lokal (Islami, 2001; 5; Callahan, 2002; 299, dan Ebdon 2002; 275).

Penelitian ini mengajak kita untuk memahami partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran dengan memasukkan nilai kearifan lokal Suku Tengger yang mempunyai adat istiadat dan budaya yang berbeda dengan masyarakat lainnya di Indonesia. Perbedaan ini memungkinkan melahirkan bentuk partisipasi yang berbeda dengan desa lainnya di Indonesia. Baik partisipasi formal yang sudah diatur oleh pemerintah, maupun partisipasi informal yang dilahirkan oleh masyarakat itu sendiri sesuai dengan budayanya.

Penelitian ini termotivasi untuk melanjutkan penelitian sebelumnya di tahun 2009 tentang partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah. Penelitian ini diharapkan dapat mengungkap nilai-nilai lokal Suku Tengger dalam proses perencanaan anggaran di Suku Tengger. Penelitian ini lebih memfokuskan untuk mengungkapkan partisipasi nyata suku tengger dalam proses perencanaan penganggaran yang lahir dari budaya Tengger. Partisipasi masyarakat yang lahir dari Suku Tengger ini diharapkan lebih effektif dalam pembangunan. Sehingga pertanyaan dalam penelitian ini adalah: **Bagaimana Partisipasi Nyata Masyarakat Suku Tengger dalam Proses Perencanaan Penganggaran Daerah?**

B. Eksplorasi Teoritis Partisipasi Masyarakat Dalam Penganggaran

1. Pentingnya Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Cooper (2000) sebagai berikut: *pertama,* partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; k*edua,* bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap

proyek tersebut; *ketiga*, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Ide tentang perluasan partisipasi menjadi partisipasi politik berasal dari Habermas yang memberi inspirasi bahwa perlu adanya ruang publik yang otonom di luar dari domain negara (Cornwall, 2002; 170). Negara sebagai aktor dan institusi politik punya kewenangan dalam mengarahkan maksud dan tujuan pembangunan, dengan atau tanpa melibatkan masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat harus dilibatkan dalam pembuatan kebijakan dengan memanfaatkan ruang publik yang ditawarkan oleh Habermas dalam bentuk partisipasi politik. Dengan partisipasi politik maka masyarakat dapat mempengaruhi pemerintah dan meminta komitmen serta akuntabilitas pemerintah (Cornwall dan Gaventa, 2001; 127).

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut manfaat pembangunan. Krina (2003; 23) menjelaskan dalam mewujudkan partisipasi ada beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan diantaranya: institusi konstitusional, jaringan *civil society,* lokal kultur pemerintah, dan faktor-faktor lainnya, seperti transparansi, akuntabilitas, dan kejujuran. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah partisipasi dalam proses penganggaran daerah yang terdiri dari tahap penyusunan (perencanaan), tahap implementasi anggaran, dan tahap pertanggungjawaban anggaran.

Partisipasi masyarakat yang terjadi di daerah berbeda-beda tergantung pada karakteristik lingkungan, ekonomi, budaya, dan politik yang terjadi di daerah tersebut. Teori yang sangat terkenal dalam menunjukkan kadar partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Arnstein (1971) sebagai tangga partisipasi *(Ladder of Participation*). Teori ini menjelaskan tentang partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Dalam teori tangga partisipasi terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci menjadi delapan tangga partisipasi. Derajat partisipasi yang paling rendah adalah tidak ada partisipasi yang terdiri dari dua anak tangga yaitu manipulasi dan terapi. Aktivitas partisipasi yang terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi dan hanya

memungkinkan pemegang kuasa untuk sekedar mendidik dan menyenangkan partisipasi. Lebih lengkap delapan tangga partisipasi Arnstein (1971; 4) dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1: Delapan Tangga Partisipasi Publik

8	Kontrol oleh warga	→	Partisipasi penuh Derajat kuasa warga
7	Pendelegasian wewenang		
6	Kemitraan		
5	Konsesi (penentraman)	→	Partisipasi simbolik (*tokenism*)
4	Konsultasi		
3	Pemberian Informasi		
2	Terapi	→	Tidak ada partisipasi Non partisipasi
1	Manipulasi		

Sumber: Arnstein (1971)

2. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penganggaran Daerah

Siapa yang paling berkuasa untuk menentukan anggaran?. Pertanyaan ini begitu penting untuk menentukan siapa pihak yang paling berkuasa dan memainkan peran-peran politik dalam mengatur anggaran. Dalam banyak wacana dan diskusi, eksekutif mempunyai peran yang lebih dominan dalam penyusunan anggaran di bandingkan legislatif (Wiratraman, 2004; 1). Namun, sering terjadi politik *bargaining* (tawar menawar) anggaran antara eksekutif dan legislatif yang didasarkan bukan pada kebutuhan masyarakat, tetapi didasarkan pada kepentingan individu maupun kelompok pemain politik tersebut.

Berbagai kasus yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa anggaran sebagai instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda kekuasaannya, dalam prakteknya tak terlepas dari sejumlah kepentingan yang harus diakomodasi. Kepentingan pribadi dan kelompoknya yang biasa disebut sebagai kepentingan politik seringkali memiliki bobot prioritas yang sangat besar dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Politik penganggaran yang terjadi di pemerintah pusat maupun di berbagai daerah merupakan bentuk sederhana atau miniatur dari ruwetnya politik di Indonesia secara umum.

Politik anggaran dapat diartikan sebagai proses pengalokasian anggaran yang di dasarkan pada kemauan pejabat yang berkuasa. Rubin (2000) dalam bukunya *The Politics of Public Budgeting* mengatakan, dalam penentuan besaran maupun alokasi dana untuk rakyat senantiasa ada kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat. Pendapat yang mendukung bahwa semua penganggaran bersifat politik, dan sebagian

besar politik adalah penganggaran dikemukakan juga dikemukakan oleh Wildavsky (1964). Anggaran adalah "perjuangan merebut kekuasaan", siapa yang berkuasa saat itu, itulah yang menentukan besarnya alokasi anggaran.

Berbagai persoalan politik anggaran di atas mengharuskan masyarakat berpartisipasi dalam proses penganggaran untuk memastikan bahwa anggaran digunakan untuk pembangunan yang berkeadilan (Mariana dan Edi, 2008; 2). Perencanaan dan penganggaran adalah proses yang menentukan ke arah mana anggaran publik (APBD) akan dialokasikan, apakah akan memihak kepada kepentingan rakyat (*pro-poor*) ataukah berpihak pada kepentingan penguasa. Anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin dikenal dengan istilah *pro poor budgeting.*

3. Pengertian dan Konsep Nilai Kearifan Lokal

Secara etimologis, kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri dari dua kata: kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*). Dalam Kamus Inggris Indonesia John M. Echols dan Hassan Syadily, lokal berarti setempat, sedangkan *wisdom* (kearifan) sama dengan kebijaksanaan. Secara umum maka *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya. Kearifan lokal atau sering disebut *local wisdom* dapat juga dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya (kognisi) untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu (Ernawi 2009:7). Pengertian di atas, disusun secara etimologi, dimana *wisdom* dipahami sebagai kemampuan seseorang dalam menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penilaian terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi.

Local Wisdom juga biasa di sebut dalam disiplin antropologi dikenal dengan istilah *local genius.* Para antropolog membahas secara panjang lebar pengertian *local genius* ini (lihat Ayatrohaedi, 1986). Antara lain Haryati Soebadio mengatakan bahwa *local genius* adalah juga *cultural identity*, identitas/kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri (Ayatrohaedi, 1986:18-19). Gobyah (2003), mengatakan bahwa kearifan lokal (*local genius*) adalah kebenaran yang telah mentradisi atau "ajeg" dalam suatu daerah. Kearifan lokal merupakan perpaduan antara

nilai-nilai suci firman Tuhan dan berbagai nilai yang ada. Kearifan lokal terbentuk sebagai keunggulan budaya masyarakat setempat maupun kondisi geografis dalam arti luas. Kearifan lokal merupakan produk budaya masa lalu yang patut secara terus-menerus dijadikan pegangan hidup. Meskipun bernilai lokal tetapi nilai yang terkandung di dalamnya dianggap sangat universal. Secara konseptual, kearifan lokal dan keunggulan lokal merupakan kebijaksanaan manusia yang bersandar pada filosofi nilai-nilai, etika, cara-cara dan perilaku yang melembaga secara tradisional. Kearifan lokal adalah nilai yang dianggap baik dan benar sehingga dapat bertahan dalam waktu yang lama dan bahkan melembaga.

A. Metodologi Penelitian

1. Jenis dan Paradigma Penelitian

Penelitian akuntansi sekarang ini telah berkembang dan lebih menekankan pada aspek manusia dan realitas sosial serta fungsi utama akuntansi sebagai media simbolis. Akuntansi kini dipandang sebagai suatu praktik yang menimbulkan konsekuensi-konsekuensi yang disebabkan oleh manusia dan konteks sosial dimana akuntansi itu beroperasi dan juga akibat interaksi akuntansi dengan organisasi-organisasi lain atau fenomena sosial (Hopwood, 1989; Birnberg dan Shield, 1989; Burgstahler dan Sundem, 1989; Caplan, 1989). Selain itu, para peneliti bidang akuntansi keperilakuan telah melakukan studi terhadap riset terdahulu sehingga terjadilah pembentukan tubuh pengetahuan/*body of knowledge* tentang akuntansi yang sistematis (Birnberg dan Shield, 1989; 6). Riset mereka telah memberikan dasar interpretasi pemahaman akuntansi sekaligus memberikan apresiasi terhadap manusia dan konteks sosial akuntansi.

Sebagai bagian dari ilmu ekonomi dan politik, kebijakan penganggaran daerah merupakan realitas sosial yang tentunya juga dipengaruhi oleh perilaku orang atau masyarakat yang terlibat di dalamnya, di antaranya adalah eksekutif, legislatif, LSM dan masyarakat itu sendiri. Bahkan beberapa riset menjelaskan bahwa, selain dipengaruhi oleh perilaku orang-orang yang terlibat di dalamnya, proses penganggaran daerah dipengaruhi oleh negosiasi, perubahan kekuasaan dan politik internal (Siegel dan Marconi, 1989;124, Covaleski et al., 1996, Wildavsky, 2004).

Berangkat dari pemikiran tersebut di atas, penelitian ini ingin mengungkap realitas sosial dalam proses penganggaran daerah berbasis kearifan lokal di masyarakat

Suku Tengger. Oleh karena itu, studi ini menggali dan memahami nilai-nilai lokalitas yang ada pada masyarakat Suku Tengger dan menjelaskan keberadaan nilai lokalitas tersebut dalam proses perencanaan penganggaran tersebut. Sehingga paradigma dalam penelitian ini adalah interpretif dengan pendekatan etnometodologi. Melalui studi ini diharapkan akan diperoleh jawaban atas pertanyaan Bagaimana bentuk partisipasi nyata dalam proses perencanaan penganggaran di Suku Tengger.

2. Situs Sosial Penelitian dan Informan

Penelitian ini dilakukan di masyarakat Suku Tengger Desa Ngadisari Kecamatan Sukapura Kabupaten Probolinggo. Etnometodologi sebagai sebuah pendekatan penelitian yang ingin mengungkap fenomena sosial diperlukan informan utama yang akan memberikan data, informasi, pengalaman dan lain-lain untuk menjawab permasalahan penelitian. Informan dari penelitian ini dibagi menjadi dua. Informan untuk mengungkap nilai-nilai lokalitas diantaranya dukun penditha, wong sepuh, legen dan masyarakat Suku Tengger. Sementara informan untuk mengungkap partisipasi masyarakat dalam perencanaan penganggaran diantaranya Ketua RT/RW, masyarakat yang pernah terlibat dalam proses musrenbang, Kepala Desa (Petinggi) beserta staf, Camat beserta staf, Eksekutif (Kepala Bappeda, Sekertaris Daerah, Bupati) dan DPRD. Identitas informan yang digunakan hanya inisial untuk menggantikan nama informan yang sebenarnya.

3. Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Metode pengumpulan data untuk menggali dan memahami nilai lokal diantaranya dengan menggunakan dokumentasi (foto dan video), pengamatan langsung (observasi), wawancara mendalam dengan berbagai tokoh adat pada saat upacara adat maupun informal. Sementara itu, metode pengumpulan data untuk menjelaskan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran diantaranya juga menggunakan dokumentasi (foto dan video), pengamatan langsung (observasi), wawancara mendalam dengan tokoh masyarakat, eksekutif, legislatif, dan *stakeholders*.

Prosedur analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis data dari Miles dan Huberman (1992: 15-21). Prosedur analisis yang dilakukan adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Alasan pemilihan metode ini karena peneliti akan mengidentifikasi, menganalisis, mendeskripsikan serta

menginterpretasikan fenomena-fenomena yang ditemukan. Seluruh hasil wawancara dan pengamatan (observasi) direkonstruksi berdasarkan ingatan menjadi berkas-berkas catatan lapangan (*field note).* Berdasarkan pengalaman lapangan peneliti melakukan analisis selama pengumpulan data (*analysis during data collection)* sedangkan setelah pengumpulan data lapangan berakhir, peneliti melakukan analisis pasca pengumpulan data (*analysis after data collection).*

D. Hasil Penelitian

1. Menggali Nilai Kearifan Lokal Suku Tengger Melalui Ritual Adat Tengger

Sampai saat ini nilai-nilai budaya Suku Tengger masih dipegang teguh oleh masyarakat, baik yang berhubungan dengan umum maupun yang berhubungan dengan diri sendiri. Modernisasi yang masuk bersamaan dengan interaksi yang mereka lakukan tidak mampu melunturkan identitas diri mereka. Identitas tersebut begitu melekat dengan jiwa mereka, misalnya dipakainya sarung kemana saja pergi, berpegang teguh pada ajaran *welas asih pepitu*, 20 wasiat, melakukan berbagai ritual adat, dan lain sebagainya.

Budaya yang telah melekat pada diri mereka dipandang sebagai suatu kumpulan pola-pola tingkah laku manusia dengan bersandar pada daya cipta dan keyakinan untuk keperluan hidup, sehingga budaya warisan leluhur masih terjamin keasliannya hingga sekarang. Selama kurang lebih dua tahun bercengkerama dengan masyarakat Suku Tengger, berbagai upacara adat telah diikuti diantaranya upacara Kasada, Karo, Entas-Entas dan Unan-Unan. Dari berbagai upacara adat yang diikuti, penulis dapat mengambil dan menyimpulkan banyak nilai kearifan lokal yang secara ekslipsit maupun implisit dinyatakan oleh Informan dalam penelitian ini.

Sebagai contoh, pada saat mengikuti upacara Kasodo tahun 2010, Menteri Pendidikan Budaya dan Pariwisata (Menbudpar) Jero Wajik dalam konferensi pressnya di Kawah Gunung Bromo menyatakan bahwa:

> *"Tujuan Masyarakat Suku Tengger melakukan Yadya Kasada adalah untuk memberi korban suci agar mendapatkan kesejahteraan dan kemakmuran..."*
> *"Saudara Masyarakat Suku Tengger sangat ramah, tadi malam saya banyak belajar dan berdiskusi dengan pimpinan desa, bahwa masyarakat Suku Tengger sangat melaksanakan catur guru yang harus di taati. Yaitu Taat (patuh) pada Tuhan YME, patuh pada orang tua, patuh pada guru, patuh pada pemerintah. Nah, untuk patuh pada pemerintah ada dua hal yang harus diperhatikan, pertama rakyat harus patuh pada pemerintah (pemimpin), dan pemimpin harus menghormati dan memperhatikan rakyatnya..."*

Dalam kutipan konferensi pers tersebut secara eksplisit mengungkapkan bahwa tujuan dari upacara Kasada adalah untuk memohon keselamatan dan keberkahan dengan cara melempar sedekah hasil bumi yang disiapkan dalam bentuk Ongkek. Selain itu masyarakat Suku Tengger juga patuh kepada 4 hal yang dikenal sebagai Catur Guru yang harus di taati. Yaitu Taat (patuh) pada Tuhan YME, patuh pada orang tua, patuh pada guru, patuh pada pemerintah.

Selain mengikuti upacara adat, penulis juga mengikuti upacara yang berhubungan dengan siklus kehidupan yaitu upacara perkawinan. Masyarakat Suku Tengger mempunyai tata cara dan aturan tersendiri dalam pemilihan jodoh. Proses perkawinan yang harus dilakukan juga berbeda dengan masyarakat umum yang terdiri dari lamaran, sabda perkawinan, temu penganten dan bebanten. Penentuan hari H pelaksanaan sabda perkawinan masih harus menggunakan perhitungan weton, hari kelahiran dan pasaran. Hal ini karena masyarakat SukuTengger percaya bahwa ada hari-hari tertentu yang tidak boleh digunakan untuk melangsungkan suatu hajat. Setelah pelaksanaan sabda perkawinan berakhir, acara berikutnya adalah Walagara. Dan proses upacara perkawinan yang terakhir adalah bebanten yang ditujukan pada Syang Hyang Widhi sebagai rasa syukur dari semua keluaga

Dari semua rangkaian upacara perkawinan semua masyarakat Suku Tengger sangat patuh dan hormat terhadap aturan tersebut. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Dukun dan Bapak Supoyo, Kepala Desa Ngadisari.

> *"Orang tengger kalau mau menikahkan anaknya, pasti akan kesini dan tanya hari baik untuk mengadakan berabgai rangakaian upacara walagara..."*
>
> *"Untuk membuktikan kepatuhan saya pada orang tua dan adat yang berlaku di lingkungan masyarakat kami, ketika pernikahan saya rela memutus pacar saya karena dipandang tidak baik oleh adat. Saya takut akan kuwalat".*

Dari kutipan tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat Suku Tengger sangat patuh dan hormat terhadap aturan yang ada di Tengger dan mempraktekan aturan tersebut untuk kehidupan sehari-harinya.

Upacara yang berhubungan dengan siklus kehidupan terakhir yang di ikuti adalah upacara entas-entas. *Entas-Entas* merupakan upacara sakral yang paling ditakuti, sebab jika sampai ada keluarga yang lupa menyelenggarakan upacara *Entas-Entas* bagi sanak saudaranya yang telah meninggal, maka keluarga tersebut akan mendapatkan musibah. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Wong Sepuh Tengger

“ Upacara Entas-Entas harus dilakukan untuk menebus arwah sanak saudaranya yang telah meninggal, kalau tidak dilakukan (patuh) maka ia akan maka mendapatkan musibah, Apalagi jika keluarga tersebut pernah bernadzar untuk mengentaskan arwah si leluhur...”

Dari tiga upacara yang dikuti dapat disimpulkan bahwa nilai kearifan lokal **“kepatuhan”** telah teridentifikasi dan nilai tersebut mewarnai kehidupan masyarakat Suku Tengger. Secara lebih jelas analisis indeksikalitas kepatuhan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1: Analisis Indeksikalitas Kepatuhan

Tahapan	Bentuk	Data	Indeksikalitas	Refleksivitas
Bagian 1: Menggali Nilai Kearifan Lokal Kepatuhan	Mengikuti Upacara Adat yaitu Kasada. Ugorampe yang harus disediakan adalah berbagai hasil bumi yang disiapkan dalam bentuk ongkek.	Ungkapan Menbudpar Jero Wajik Pada saat upacara Kasodo “Masyarakat Suku Tengger Patuh Pada Catur Guru”	Secara eksplisit menbudpar menyatakan bahwa masyarakat suku tengger **patuh** pada Tuhan YME, Orang tua, guru dan pemerintah.	Makna dari upacara kasodo dilakukan untuk mencari berkah dan keselamatan dengan melempar sebagain hasil bumi di kawah gunung bromo sebagai tanda menghormati Dewa Bromo.
	Mengikuti Upacara yang berhubungan dengan Siklus kehidupan yaitu upacara perkawinan. Ugorame yang harus disediakan adalah tumpeng, gedang ayu, ingkung, sego golong, jenang abang dan putih, arang-arang kambang, ketan dan kelapa.	Ungkapan Dukun Pandita (seorang yang mempunyai tugas di bidang keagamaan termasuk pelaksanaan upacara dan pembinaan adat) “Masyarakat Suku Tengger mempunyai tata cara dan aturan tersendiri dalam pemilihan jodoh”	Secara eksplisit Dukun Pandita menyatakan bahwa proses perkawinan yang harus dilakukan masyarakat Suku Tengger adalah lamaran, sabda perkawinan, temu penganten, bebanten. Semua proses ini harus di **patuhi** dan dilaksanakan.	Makna penentuan hari H untuk pelaksanaan sabda perkawinan harus sesuai dengan hitungan tengger berdasarkan perhitungan weton dan pasaran. Masyarakat SukuTengger percaya bahwa ada hari-hari tertentu yang tidak boleh digunakan untuk melangsungkan suatu hajat.
	Mengikuti Upacara berhubungan dengan Siklus kehidupan yaitu upacara Entas-Entas Ugorampe dalam upacara ini adalah kain putih, cepel, bebek, cowek, beras, kulak, ayam.	Ungkapan Wong Sepuh “*Entas-Entas* merupakan upacara sakral yang harus dilakukan untuk mengentaskan arwah leluhur	Secara eksplisit Wong Sepuh menyatakan upacaya *Entas-Entas* harus dilakukan untuk menebus arwah sanak saudaranya yang telah meninggal, kalau masyarakat Suku Tengger tidak **patuh** maka ia akan maka mendapatkan musibah.	Makna upacara entas-entas adalah untuk menyempurnakan arwah orang yang telah meninggal dunia dan semoga masuk ke alam nirwana

2. Potret Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Penganggaran di Kabupaten Probolinggo

Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) tahun anggaran yang direncanakan. Pelaksanaan musrenbang desa dimulai dari penyelenggaraan "rembug warga" pada tingkat Dusun, Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Rembug ini merupakan tahap persiapan yang biasanya dilakukan oleh masing-masing desa meskipun tidak ada mekanisme formal yang mengatur kegiatan ini. Dalam acara rembug ini, semua warga secara individual mempunyai hak yang sama untuk hadir dalam menyampaikan aspirasinya. Artinya, rembug warga merupakan refleksi dari aspirasi warga yang belum terkontaminasi oleh kepentingan penguasa. Usulan pada saat rembug warga dari tingkat Dusun, RT, dan RW menjadi bahan usulan pada saat musrenbang desa.

Untuk menganalisis apakah nilai kearifan lokal yaitu kepatuhan peneliti melakukan tahapan analisis kedua yaitu dengan cara mengikuti proses perencanaan penganggaran baik formal maupun informal dengan cara menghadiri forum, melakukan wawancara dan melakukan pengamatan disetiap proses perencanaan penganggaran. Hasil kutipan diskusi dengan Bapak Supoyo selaku Petinggi Tengger pada tanggal 31 Desember 2010 seperti disampaikan dalam kutipan berikut.

Peneliti	*:*	*Pak Inggi, musrenbang desa sini kapan ya pak? Apa sudah ?*
Petinggi	*:*	*Belum bu yang formal, dalam waktu dekat ini, nanti saya kabari ya. Tapi Bulan Desember kemarin ada acara rembug warga Tengger, yang hampir di hadiri oleh seluruh masyarakat Tengger*
Peneliti	*:*	*Owh gitu, rembug warga tengger tujuannya untuk apa pak?*
Petinggi	*:*	*Rembug Warga Tengger dilakukan untuk mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan selama satu tahun sekaligus forum untuk mengusulkan pembangunan.*
Peneliti	*:*	*Berarti sudah musyawarah ya pak, tetapi apa musrenbang yg sesuai aturan tetap dilakukan.*
Petinggi	*:*	*Iya bu, masyarakat tengger **patuh** sama pemerintah, jadi meskipun informalnya sudah musyawarah, formalnya tetap dilakukan.*

Dari kutipan hasil wawancara tersebut di atas ungkapan indeksikalitas tentang kepatuhan secara eksplisit disampaikan oleh Petinggi. Makna dari ungkapan ini adalah bahwa nilai kearifan lokal kepatuhan terinternalisasi dalam proses perencanaan pembangunan. Makna refleksivitas dari ungkapan "...Tapi Bulan Desember kemarin ada acara rembug warga Tengger, yang hampir di hadiri oleh seluruh masyarakat Tengger..." menunjukkan bahwa hadirnya hampir seluruh warga tengger menunjukkan nilai kepatuhan terhadap undangan rapat yang disampaikan oleh Petinggi. Jadi nilai kearifan lokal kepatuhan terbentuk karena masyarakat Suku Tengger patuh kepada pemimpin dan pemerintah.

Pada tanggal 7 Februari 2010, peneliti kembali ke Desa Ngadisari dan didapatkan Informasi dari Bapak Santoso Seksi Kaur Pemerintahan Desa Ngadisari bahwa pelaksanaan musrenbang Desa Ngadisari telah dilakukan pada tanggal 4 Februari 2010. Informasi ini didapatkan ketika peneliti datang ke Balai Desa Ngadisari dan selanjutnya peneliti meminta foto copi tentang usulan hasil musrenbang. Sebagaimana desa-desa lainnya di Indonesia, usulan rencana/proyek pembangunan di Desa Ngadisari di bagi menjadi tiga bidang yaitu bidang fisik prasarana, bidang ekonomi, dan bidang sosial budaya.

Jumlah usulan musrenbang Desa Ngadisari bidang fisik dan prasarana sebesar Rp. 855.290.000 yang akan didanai APBD dan Rp. 55.100.1000 yang akan didanai oleh swadaya masyarakat. Sedangkan untuk bidang ekonomi dan keuangan usulannya sebesar Rp. 297.000.000 yang akan didanai oleh APBD dan Rp. 20.500.000 yang akan didanai oleh swadaya masyarakat. Sementara untuk bidang sosial budaya (sosbud) usulannya sebesar Rp. 330.000.000 yang akan didanai oleh APBD dan Rp. 45.000.000 yang akan didanai oleh swadaya masyarakat. Sehingga total usualan dana APBD untuk pembangunan di desa Ngadisari pada tahun 2011 sebesar Rp. 1.602.890.000 yang terdiri dari usulan dengan dana APBD sebesar Rp. 1.482.290.000 dan dana swadaya masyarakat sebesar Rp. 120.600.000.

Berdasarkan informasi dari Bapak Santoso jumlah usulan pembangunan di Desa Tengger setiap tahunnya bertambah, rata-rata 10% dari tahun sebelumnya, dan rata-rata pembangunan didanai oleh dana swadaya dari masyarakat juga sebesar 10%. Malam harinya peneliti bertandang ke rumah pak santoso untuk mendapatkan informasi lebih lanjut tentang musrenbang desa. Saya diterima didapur sambil

menghangatkan badan karena hawa begitu dingin, ibu santosopun membuatkan kopi untuk saya. Berikut kutipan hasil wawancara dengan Pak Santoso pada tanggal 7 Februari 2010 di rumah pak santoso

Peneliti	:	*Pak akhirnya musrenbang desa jadinya kapan?*
Santoso	:	*Tanggal 4 Februari 2010, sedikit terlambat bu, karena banyak kegiatan.*
Peneliti	:	*Oo...usulannya banyak ya pak? Kalau dibandingkan tahun sebelumnya gimana?*
Santoso	:	*Ya...naik bu..sedikit...rata-rata 10%, dana swadaya juga 10% dari total yang dianggarkan.*
Peneliti	:	*Apa gak tergantung kebutuhan desa pak? Kenapa naiknya Cuma 10%?*
Santoso	:	*Kalau ngomong kebutuhan ya banyak bu...tapi dana pemerintah kan terbatas, ya kita* ***manut*** *aja dengan anggaran yang ada..*
Peneliti	:	*Pernah gak pak, ada masyarakay yang protes karena usulannya gak didanai,*
Santoso	:	*Gak pernah bu, warga sini* ***patuh*** *sama pak inggi dan pemerintah.*

Berdasarkan kutipan wawancara tersebut, beberapa indeksikalitas kepatuhan secara eksplisit mempengaruhi masyarakat Suku Tengger ketika mereka merencanakan pembangunan. Kata kepatuhan terungkap dengan bahasa "manut" yang maknanya sama bahwa orang tengger meskipun mempunyai usulan yang banyak tetapi menyadari bahwa adanya keterbatasan anggaran maka Suku Tengger tidak pernah protes ketika usulannya tidak diterima. Secara refleksif juga terungkap bahwa data historis juga mempengaruhi mereka ketika membuat usulan anggaran seperti dalam ungkapan "Ya...naik bu..sedikit...rata-rata 10%, dana swadaya juga 10% dari total yang dianggarkan".

Untuk mengetahui keterlibatan perempuan Tengger dalam perencanaan pembangunan peneliti juga melakukan wawancara dengan ibu Inggi (Istri Pak Supoyo selaku Petinggi) dan Ibu Sri yang merupakan pengurus PKK dan berprofesi sebagai guru SMP. Berikut hasil kutipan wawancara dengan ibu-ibu PKK.

> *" Ibu-ibu di desa sini rajin mengikuti kegiatan PKK di Balai Desa Ngadisari, acara PKK yang rutin setiap bulan kegiatan utamanya adalah arisan. Selain itu biasanya ada informasi dari PKK kecamatan. Peran ibu-ibu yang dalam kegiatan desa adalah menyediakan sesajen (sandingan) jika ada upacara adat..." (IP, 31 Des 2010)*
>
> *"...terkait dengan usulan pembangunan, biasanya Ibu-Ibu juga mengusulkan program yang terkait dengan pemberdayaan perempuan dan diajukan dalam rapat musrenbang desa. Kalau usulannya di danai, ya kita senang.....tapi biasanya hanya sedikit usulan yang didanai, tetapi kita juga gak pernah protes, gak ilok (tidak sopan)..."*

Berdasarkan kutipan wawancara dengan Ibu-Ibu PKK masyarakat Suku Tengger, indeksikalitas kepatuhan secara implisit terdapat dalam kata-kata "Kalau usulannya di danai, ya kita senang.....tapi biasanya hanya sedikit usulan yang didanai, tetapi kita juga gak pernah protes, gak ilok (tidak sopan)...". Kata gai ilok (tidak sopan) maknanya sama bahwa orang tengger patuh terhadap pemerintah dan petinggi dengan tidak melakukan protes ketika usulannya tidak diterima. Secara refleksif juga terungkap bahwa "Ibu-ibu di desa sini rajin mengikuti kegiatan PKK di Balai Desa Ngadisari.." menunjukkan bahwa Ibu-Ibu patuh dan hormat dengan pemerintah dan petinggi Suku Tengger.

3. Harmonisasi Musrenbang Formal Versus Informal: Sebuah Indeksikalitas Kepatuhan

Partisipasi penganggaran yang secara formal diatur dalam mekanisme musrenbang tingkat desa di Suku Tengger, telah berjalan sesuai aturan. Sementara di Suku Tengger juga lahir partisipasi masyarakat secara informal yang roh nya adalah **penggalian ide** atau gagasan dari masyarakat untuk pembangunan tahun berikutnya. Mekanisme partisipasi seperti ini lah yang merupakan bentuk partisipasi yang sesungguhnya **(partisipasi nyata)** dan merupakan wujud dari **kepatuhan** wong Tengger kepada pemerintah. Temuan ini juga di dukung oleh hasil wawancara dengan berbagai masyarakat Suku Tengger yang tidak hanya tinggal di Desa Ngadisari, tetapi juga di desa lainnya. Berikut adalah beberapa kutipan hasil wawancaranya:

> *"Kegiatan Musrenbang Desa di Desa Sapi Kerep dilakasanakan pada akhir Januari di Balai Desa dan di fasilitasi oleh kelurahan. Adapun yang hadir pada waktu pertemuan itu adalah RT/RW, Karang Taruna, Tokoh MasyarakatBPMD, dan unsur kecamatan. Agenda musrenbangkel adalah melakukan pembahasan tentang prioritas usulan oleh masing-masing RT/RW. (P, 22 Februari 2010)*

> *"Musrenbang Desa menurut saya merupakan **kegiatan silaturahim** antar warga Tengger, jadi meskipun di akhir tahun desa kami telah menyepakati usulan yang akan didanai di tahun 2011, tetapi kami tetap melakukan Musrenbang Desa seperti yang di atur oleh Pemerintah. (K, 22 Februari, 2010)*

Dalam diskusi terfokus dengan Camat Sukapura diketahui bahwa pedoman penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2011 relatif sama dengan pedoman tahun sebelumnya. Diantaranya adanya "delegasi masyarakat" pada setiap tahapan

musrenbang. Misalnya, untuk Musrenbang Kecamatan Sukapura, dihadiri perwakilan dari masing-masing desa 5 orang, yang terdiri dari Kepala Desa, Kasi Pembangunan, Badan Perwakilan Desa (BPD), Tokoh Masyarakat, dan Tokoh Perempuan. Tetapi yang menjadi persoalan adalah minimnya waktu untuk sosialisasi di masing-masing desa, apalagi di Kecamatan Sukapura desanya jauh-jauh dibanding dengan desa di kecamatan lainnya. Sehingga rata-rata masyarakat baru mendapatkan penjelasan tentang mekanisme musrenbang pada saat pelaksanan kegiatan tersebut. Sebagaimana pernyataan Camat Sukapura sebagai berikut:

> *Desa yang ada di wilayah kami semuanya melakukan musrenbang desa, hal ini dibuktikan dengan berita acara yang diserahkan ke kecamatan yang berisi rekapan usulan dari tiap-tiap bidang. Selain melakukan musrenbang desa sebagai bentuk "**kepatuhan"** terhadap pemerintah, Desa Tengger juga menyelenggarakan "musyawarah desa" diakhir tahun untuk mempertanggungjawabkan kepemimpinannya selama setahun. Pada saat musyawarah desa, masyarakat mengusulkan program untuk tahun berikutnya. Mekanisme ini sebenarnya adalah partisipasi masyarakat yang sesungguhnya ada di wilayah Tengger. (A, 22 Februari 2010)*

Hasil wawancara dengan Camat menegaskan bahwa mekanisme Musrenbang Desa dilakukan sebagai wujud **kepatuhan** wong Tengger terhadap pemerintah. Terlepas dari efektif tidaknya pelaksanaan musrenbang desa di wilayah Tengger, yang jelas Masyarakat Tengger telah melaksanakan apa yang menjadi kewajiban sebagai warga negara. Senada dengan apa yang disampaikan camat, Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kabupaten probolinggo menyatakan bahwa fenomena partisipasi dalam proses perencanaan penganggaran secara normatif terlaksana sesuai dengan mekanisme dan peraturan pemerintah meskipun di lapangan terdapat perbedaan yang disesuaikan dengan kondisi dan budaya masyarakat setempat, sebagaimana dinyatakan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Probolinggo;

> *"Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran dilakukan melalui mekanisme musrenbang. Musrenbang mulai dari tingkat desa sampai kabupaten telah dilaksanakan sesuai aturan perundang-undangan. Di desa Ngadisari Suku Tengger, mereka melakukan partisipasi dalam bentuk "Rembug Desa Tengger", sebagai wahana untuk menggali ide dan menampung usulan masyarakat. Walaupun telah berpartisipasi yang sesungguhnya, mereka tetap melakukan musrenbang di bulan januari sekedar bentuk kepatuhan kepada pemerintah.* (GW, 22 Februari 2010)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa Petinggi di wilayah Tengger, Camat Sukapura dan Kepala Bidang Ekonomi Bappeda dapat disimpulkan bahwa, Desa Tengger melakukan Musrenbang Desa sebagai perwujudan "**kepatuhan**" kepada pemerintah. Terlepas dari adanya perdebatan apakah musrenbang desa hanya sekedar

formalitas dalam proses perencanaan penganggaran, faktanya di lapangan selain mekanisme musrenbang desa, ada mekanisme lain sebagi wujud pelibatan masyarakat dalam pembangunan yaitu "*rembug warga*" di akhir tahun.

Dalam diskusi terfokus dengan beberapa perangkat Desa Ngadisari dapat disimpulkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan dalam bentuk musrenbang desa maupun musrenbang kecamatan secara konsep lebih maju dari musrenbang tahun-tahun sebelumnya. Perubahan yang paling signifikan adalah adanya ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dan adanya delegasi masyarakat di tingkat musrenbang yang lebih tinggi. Hal ini seperti yang diungkap oleh kasi pembangunan Desa Ngadisari.

> *"Menurut saya musrenbang kecamatan sekarang lebih bagus dari sebelumnya. Karena dulu perwakilan dari masyarakat tidak ada, sekarang ada perwakilan dari tomas dan tokoh perempuan. Kalau konsep perencanaan pembangunan di desa Tengger dari dulu sampai sekarang sudah melibatkan masyarakat karena pelaksanaannya dibarengkan dengan pertanggungjawaban kepala desa di akhir tahun". (A, 2 Februari 2011)*

> *"....sebagai kepala BPD saya merasa proses pembangunan yang sekarang berjalan lebih baik. Masyarakat lebih antusias dalam menghadiri rapat pembangunan karena usulan mereka sebagai didanai untuk di laksanakan. Hal ini merupakan dampak adanya delegai masyarakat di tingkatan yang lebih tinggi.." (M, 2 Februari 2011)*

Adanya perubahan di tataran konsep diharapkan membawa perubahan dalam tataran implementasi. Oleh karena itu disamping pengawalan dari masyarakat, diharapkan ada pengawalan dari DPRD terutama bagi mereka yang terpilih di dapilnya. Disamping itu peran serta dari fasilitator juga sangat di butuhkan untuk mengawal usulan masyarakat. Fasilitator juga berfungsi untuk memberikan arahan kepada masyarakat agar dalam menyusun daftar prioritas berdasarkan "kebutuhan" masyarakat bukan berdasarkan "keinginan" masyarakat. Hal ini yang biasanya menjadi persoalan di tingkat musrenbang yang lebih tinggi.

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa disamping musrenbang desa yang dilakukan secara formal di bulan Januari sebagai bentuk kepatuhan kepada pemerintah, perbedaan menonjol di desa Tengger khususnya Desa Ngadisari dengan desa lainnya di luar Tengger adalah dilakukannya "rembug warga" di akhir tahun. Rembug warga ini merupakan mekanisme yang **sesungguhnya** terjadi yang bukan hanya sekedar formalitas. Pada saat dilakukan rembug warga tersebut, semua masyarakat tak terkecuali di undang untuk hadir di balai desa yang pelaksanaannya di bulan Desember dengan terlebih dahulu menentukan hari baik. Hal

ini sebagaimana yang disampaikan oleh petinggi dan sesepuh Suku Tengger sebagai berikut:

> *“ Dalam tradisi masyarakat Tengger ketika melaksanakan semua kegiatan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat banyak kami selalu menentukan hari baik menurut hitungan Tengger, kami percaya bahwa dengan menghitung hari baik, semua proses akan berjalan dengan lancar....” (S, 2 Februari 2011)*
>
> *“ Kami percaya bahwa semua hari baik, tapi ada satu hari yang paling baik untuk melakukan kegiatan warga. Cara penentuan hari baik dilihat dari bintang dalam satu minggu. Kegiatan paling banyak dilakukan dihari baik yaitu ngahat, kamis dan jumuhat.....(J, 2 Februari 2011).*

4. Memformalkan *Rembug Warga* Tengger: Sebagai Model Partisipasi Berbasis Kearifan Lokal

Berbagai kendala yang terjadi dalam proses musrenbang di daerah lain di Indonesia, tidak terlalu menjadi persolaan serius di Desa Ngadisari Kabupaten Probolinggo. Desa yang penduduknya 99% beragama hindu dan merupakan Suku Tengger mempertahankan berbagai budaya lokal di tengah arus modernisasi. Sebagai bagian dari Pemerintah Kabupaten Probolinggo Desa Ngadisari juga melakukan mekanisme musrenbang desa yang dilakukan di bulan Januari atau awal Februari. Musrenbang Desa dianggap sebagai kegiatan silaturahim antar warga Tengger, jadi meskipun di akhir tahun desa Tengger telah menyepakati usulan yang akan didanai di tahun berikutnya, musrenbang formal tetap dilakukan sesuai dengan ketentuan yang di atur oleh pemerintah sebagai bentuk kepatuhan.

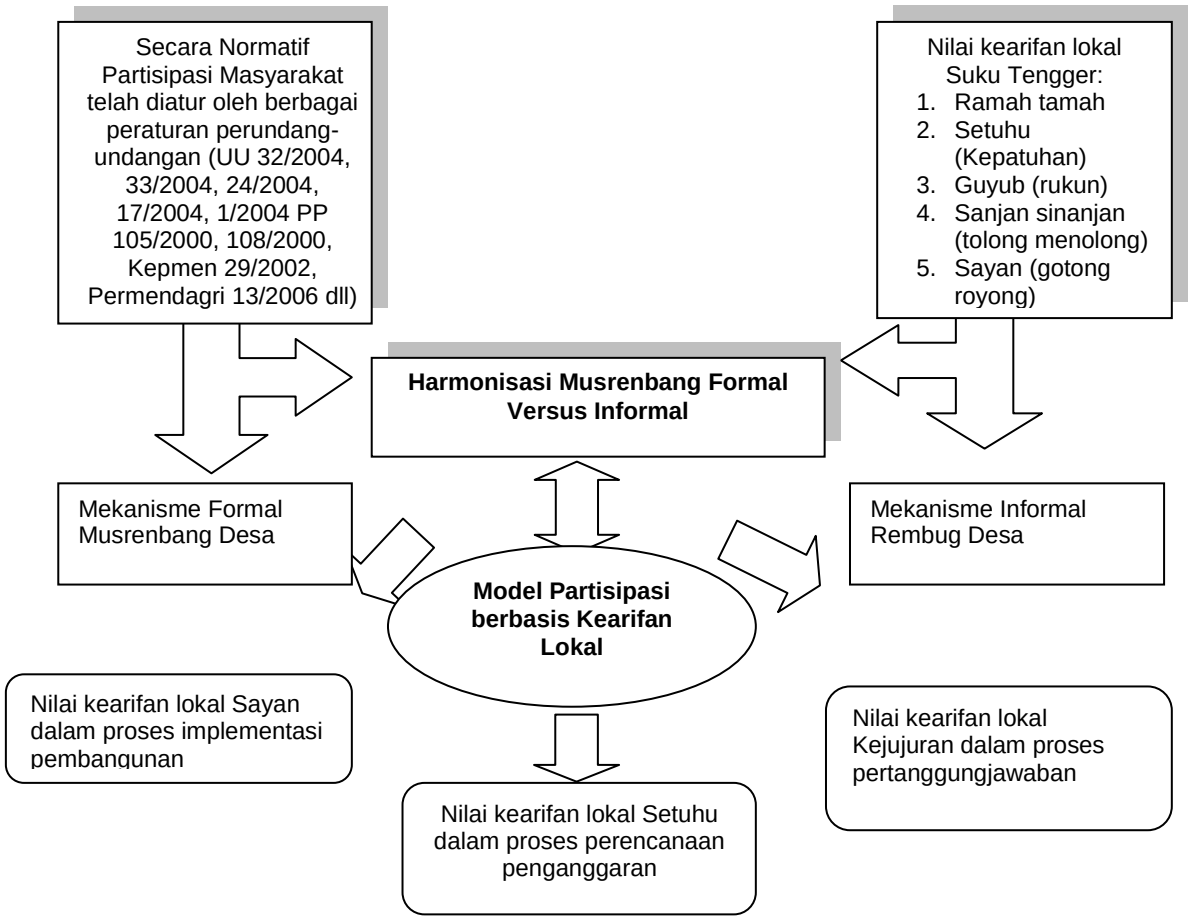
Hal ini juga didukung oleh beberapa hasil wawancara dengan camat Sukapura, Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kabupaten Probolinggo, petinggi, tokoh adat dan beberapa masyarakat Tengger. Hasil wawancara menegaskan bahwa mekanisme musrenbang desa dilakukan sebagai wujud kepatuhan wong Tengger terhadap pemerintah. Terlepas dari efektif tidaknya pelaksanaan musrenbang desa di wilayah Tengger, yang jelas masyarakat tengger telah melaksanakan apa yang menjadi kewajiban sebagai warga negara. Perdebatan apakah musrenbang desa hanya sekedar formalitas dalam proses perencanaan penganggaran, faktanya di lapangan selain mekanisme musrenbang desa, ada mekanisme lain sebagai wujud pelibatan masyarakat dalam pembangunan yaitu **“*rembug warga*”** di akhir tahun.

Desa Ngadisari yang merupakan desa tertinggi di puncak Bromo telah melaksanakan mekanisme musrenbang desa yang berbeda dengan dengan desa lainnya

di Suku Tengger bahkan desa di wilayah lain di Indonesia. Dalam diskusi terfokus dengan beberapa perangkat Desa Ngadisari dapat disimpulkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan dalam bentuk musrenbang desa maupun musrenbang kecamatan secara konsep lebih maju dari musrenbang tahun-tahun sebelumnya. Perubahan yang paling signifikan adalah adanya ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dan adanya delegasi masyarakat di tingkat musrenbang yang lebih tinggi.

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa di samping musrenbang desa yang dilakukan secara formal di bulan Januari sebagai bentuk kepatuhan kepada pemerintah, perbedaan menonjol di Desa Ngadisari yang masyarakatnya adalah Suku Tengger adalah dilakukannya **"rembug warga"** di akhir tahun. Rembug warga ini merupakan mekanisme yang **sesungguhnya** terjadi yang bukan hanya sekedar formalitas. Pada saat dilakukan rembug warga tersebut, semua masyarakat tak terkecuali di undang untuk hadir di balai desa yang pelaksanaannya di bulan Desember dengan terlebih dahulu menentukan hari baik. Hari baik dalam Suku Tengger dihitung berdasarkan bintang sesuai dengan perhitungan Tengger. Gambar model partisipasi berbasis kearifan lokal dalam proses perencanaan pembanguan seperti yang nampak dalam gambar 1 sebagai berikut:

Gambar 1: Model Partisipasi Masyarakat Berbasis Kearifan Lokal



E. Kesimpulan, Kontribusi dan Keterbatasan

1. Simpulan

Pelaksanaan Musrenbangdes di Kabupaten Probolinggo secara umum hampir sama dengan di daerah lainnya. Perbedaannya adalah masyarakat Suku Tengger selain melakukan Musrenbangdes secara formal, mereka melaksanakan mekanisme partisipasi informal yang disebut **Rembug Desa Tengger**. Pelaksanaan Rembug Desa Tengger di Desa Ngadisari menurut teori partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein (1971) dan Moynihan (2003) dikategorikan dalam partisipasi penuh. Temuan ini menarik karena partisipasi penuh hampir tidak pernah terjadi di daerah lainnya. Oleh karena itu, temuan ini perlu mendapat perhatian pemerintah daerah dan pusat untuk lebih memperhatikan karakteristik daerah dan kearifan lokal dalam proses perencanaan penganggaran dan melembagakan bentuk partisipasi informal.

Kearifan lokal atau *local wisdom* masyarakat Suku Tengger didasarkan pada sikap hidup masyarakat yaitu konsep *anteng-seger* (Tengger) yang berarti damai dan makmur. Selain itu, juga terdapat konsep yang mendasari hubungan tiga arah yaitu hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia, dan hubungan manusia dengan lingkungan alam (*tryadic relationship*). Berdasarkan konsep tersebut dapat di identifikasi beberapa nilai kearifan lokal di Suku Tengger diantaranya setia, guyub rukun, sanjan-sinanjan, ramah, konsisten, patuh (*setuhu*), sayan (gotong royong), jujur dan terbuka. Dalam konteks penganggaran daerah nilai kearifan lokal kepatuhan (*setuhu*) terinternalisasi dalam proses perencanaan penganggaran daerah.

Nilai kearifan lokal kepatuhan dalam masyarakat Tengger diwujudkan dengan tetap melakukan mekanisme musrenbang sesuai dengan aturan perundang-undangan sebagai mekanisme formal. Selain itu mekanisme informal dalam bentuk **"*rembug desa tengger* "** juga dilakukan oleh masyarakat Tengger untuk menggali ide dan menjaring aspirasi masyarakat yang kemudian akan di usulkan pada saat musrenbang formal. Pada saat pelaksanaan berbagai kegiatan musyawarah masyarakat Suku Tengger terlebih dahulu menentukan hari baik dan menyiapkan berbagai sesaji yang diperlukan sesuai dengan aturan adat masyarakat Suku Tengger.

Desa Ngadisari yang merupakan desa tertinggi di puncak Bromo telah melaksanakan mekanisme musrenbang desa yang berbeda dengan dengan desa lainnya di Indonesia. Dalam diskusi terfokus dengan beberapa perangkat Desa Ngadisari dapat disimpulkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan dalam bentuk musrenbang desa maupun musrenbang kecamatan secara konsep lebih maju dari musrenbang tahun-tahun sebelumnya. Perubahan yang paling signifikan adalah adanya ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dan adanya delegasi masyarakat di tingkat musrenbang yang lebih tinggi. Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa disamping musrenbang desa yang dilakukan secara formal di bulan Januari sebagai bentuk kepatuhan kepada pemerintah, perbedaan menonjol di desa Tengger khususnya Ngadisari dengan desa lainnya di luar Tengger adalah dilakukannya "rembug warga" di akhir tahun. Rembug warga ini merupakan mekanisme yang **sesungguhnya** terjadi yang bukan hanya sekedar formalitas. Pada saat dilakukan rembug warga tersebut, semua masyarakat tak terkecuali di undang untuk hadir di balai desa yang pelaksanaannya di bulan Desember dengan terlebih dahulu menentukan hari baik.

2. Kontribusi

Kontribusi teoritis penelitian ini adalah penguatan teori tentang partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah yang lebih effektif jika memperhatikan karakteristik daerah dan kearifan lokal. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk pengembangan ilmu akuntansi sektor publik di bidang penganggaran daerah. Penelitian ini berhasil mengungkap bahwa mekanisme musrenbang di Suku Tengger tidak sekedar ***ceremonial budgeting*** tetapi partisipasi nyata yang dilakukan oleh masyarakat Suku Tengger dalam bentuk "Rembug Desa Tengger" dan merupakan mekanisme musrenbang informal yang lebih efektif karena sesuai dengan nilai kearifan lokal di daerahnya.

Kontribusi teori dalam penelitian ini adalah teori tentang praktek partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran daerah yang dipraktekkan sepenuhnya oleh rakyat (*truely participation*), dan bukan hanya proses seremonial seperti yang ditunjukkan oleh literatur sebelumnya pada proses tersebut. Penemuan teori tentang praktek penganggaran yang berbasis kearifan lokal mikro-komunitas dalam hal ini masyarakat Suku Tengger menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat benar-benar

holistik, dan dipraktekkan lebih dari sekedar formalitas seremonial. Dalam level of theorizations temuan teori tentang praktek penganggaran berbasis kearifan lokal di suatu komunitas (masyarakat Suku Tengger) dikategorikan dalam level teori yang keempat tentang praktek sebuah teori (*theorizing settings*) yang menjelaskan bagaimana konteks teori di praktekan dalam sebuah komunitas (organisasi).

Secara praktis, penelitian ini akan bermanfaat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Probolinggo untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Partisipasi masyarakat yang telah diatur dalam Perda No. 13 Tentang Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan tidak memperhatikan nilai kearifan lokal Suku Tengger. Sedangkan bagi masyarakat secara umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan peluang, kesempatan dan kemudahan akses untuk berpartisipasi dalam menyampaikan aspirasi, program dan kegiatan yang lebih efektif dan efisien tanpa diskriminatif. Bagi masyarakat Suku Tengger diharapkan tetap mempertahankan nilai kearifan lokal dalam proses perencanaan, implementasi pembangunan dan pertanggung jawaban pembangunan di daerahnya.

3. Keterbatasan

Dalam proses penelitian dijumpai beberapa keterbatasan yang dapat menimbulkan bias-bias terhadap hasil penelitian. Keterbatasan yang dimaksud adalah:

1. Kesulitan untuk menggali informasi yang lebih dalam dari aktor utama dalam hal ini adalah Bupati dan Ketua DPRD karena kesibukan pekerjaannya, sehingga penjelasan yang diberikan hanyalah sebatas gambaran umum tentang mekanisme proses perencanaan dan penganggaran.
2. Etnometodologi sebagai instrumen untuk memahami proses penganggaran daerah dalam perspektif kehidupan masyarakat Suku Tengger kemungkinan mengurangi obyektivitas penelitian.
3. Jangka waktu penelitian yang cukup panjang mulai tahun 2010 sampai 2012 (tiga tahun) memungkinkan ada beberapa data yang tidak terekam secara baik.

DAFTAR PUSTAKA

Arnstein, Sherry R., 1971. "Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation" in Edgar S. Cahn and Barry A. Passet. Citizen Participation: Effecting Community Change. New York: Praegar Publishers.

Ayatrohaedi. 1986. *Kepribadian Budaya Bangsa (local Genius),* Pustaka Jaya,Jakarta.

Birnberg, Jacob G., dan Shield, Jefferey F. 1989. Three Decades of Behavioral Research: A search for Order, *Behavioral Research In Accounting Volume 1*, Printed in USA.

Burgstahler, David dan Sundem, Gary L. 1989. The Evolution of Behavioral Accounting Reseach in the United States, 1968-1987, *Behavioral Research In Accounting Volume 1*, Printed in USA.

Callahan, Kathe. 2002. The Utilization and Effectiveness of Citizen Advisory Committees in The Budget Process of Local Government. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management.* 14 (2) 295-319

Caplan, Edwin H, 1989, Behavioral Accounting A Personal View, Behavioral Research In Accounting Volume 1, Printed in USA.

Cornwall, Andrea. 2002. *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development,* IDS Working Paper 170, Oktober 2002

Cornwall, Andrea dan Gaventa, John. 2001. *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*, IDS Working Paper 127, Juni 2001.

Covaleski, M.A., M. Dirsmith, dan S. Samuel. 1996. Managerial Accounting Research: The Contributions of Organizational and Sociological Theories, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 8: 1-35

Cooper L. and Elliot, J. (2000). "Public participation and social acceptability in the philippine EIA process", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management,* 2(3): pp 339-367.

Ebdon, Carol. 2002. Beyond the Public Hearing: Citizen Participation in the Local Government Budgeting Process. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 14 (2) 273-294.

Ernawi, I.S. 2009. *Kearifan Lokal Dalam Perspektif Ruang*. "Kearifan Lokal dalam Perencanaan dan Perancangan Kota; Untuk Mewujudkan Arsitektur Kota yang Berkelanjutan. Group Konservasi Arsitektur & Kota: Malang.

Gobyah, I Ketut (2003) Berpijak pada Kearifan Lokal, dalam http://www.balipos.co.id, didownload 17/9/03.

Hikam, Muhammad AS. 1998. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES

Hopwood, G. Anthony. 1989. Behavioral Accounting In Retrospect And Prospect, Behavioral Research In Accounting Volume 1, Printed in USA.

Islamy, Muhammad Irfan. 2001. *Upaya menumbuhkan Partisipasi Masyarakat dalam pemerintahan dan Pembangunan di daerah*. makalah yang dipresentasikan pada seminar penumbuhan partisipasi masyarakat, di DPRD Pasuruan

Krina P., Loina Lalolo. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi,* Jakarta: Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Laurian, Lucie. 2004. *Public Participation in Environmental Decision Making: Findings from Communities Facing Toxic Waste Cleanup,* Winter

Mariana and Edi, 2008, *Representative democracy is Minimal Representation, Courtesy IRE http://ireyogya.org/id/flamma/flamma-32-demokrasi-perwakilan-yang-minim keterwakilan.html;download= 58521e4e2bd3d4b988cbd17d7365df3c#downloadFile*

Miles, M. and Huberman, A.M. (2002). *The Qualitative Researcher Companion*. SAGE Publications Inc. New Delhi, India.

Moynihan, D.P. 2003. Normative and Instrumental Perspektive on Public Participation, *American Review of Public Administration*, V 33 (2) pp. 164-188.

Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintah Daerah (Sebuah Kajian Dengan Pendekatan Berpikir Sistem).* Bayu Media-Lembaga Penerbitan FIA-Unibraw, Malang.

Navarro, Zander. 2002. *Dezentralization, Participation and Social Control of Public Resources: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil* dalam *seminar: Citizen Partisipation in the Context of Fiscal Decentralization: the Best practices in Municipal Administration,*. Tokyo dan Kobe jepang September 2002.

Rubin, Irene S., (2000). *The Politics Of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 4th Edition, 4 th ed. New York: Chatham House.

Siegel, G. and Marconi, H.M. (1989), *Behavioral Accounting*, South Western Publishing Co. Ohio, USA.

Sisk, T.D. (Editor) (2002). Democracy at the Local Level: International IDEA Handbook Regarding Engagement, Representation, Conflict Management and Governance, Seri 4, Internasional IDEA, Jakarta, Indonesia.

Sopanah, 2003. Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan antara Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah, dalam *Proceding Simposium Nasional akuntansi VI, Membangun Citra Akuntan melalui Peningkatan Kualitas Pengetahuan, Pendidikan dan Etika Bisnis*, Surabaya, 16-17 Oktober 2003

_____, Wahyudi, Isa dan Azmi, Happy. 2004. *Strategi penguatan masyarakat dalam pengawasan proses penyusunan dan pelaksanaan APBD Kota Malang*, Laporan penelitian tidak dipublikasikan MCW dan YAPPIKA.

_____, dan Wahyudi, Isa. 2005a. *Strategi Penguatan Masyarakat sipil dalam meminimalisasi Distorsi Penyusunan APBD Kota Malang*, dalam Procesing Simposium Riset II ISEI, *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005

_____ dan Wahyudi, Isa. 2005b. *Strategi Penguatan Partisipasi Rakyat terhadap Pengawasan dalam Proses Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kota Malang,* dalam Procesing Simposium Riset II ISEI, *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengurangan Pengangguran*, Surabaya 23-24 November 2005

_____. 2007. Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Berprespektif Gender, dalam *Proceding Konfrensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik I*, Pascasarja UPN V Jatim, Surabaya, 25-26 April 2007

_____. 2008. Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang, *Junal Akuntansi dan Keuangan,* Volume 7 Edisi April, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

_____. 2009. *Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang*, dalam Proceding Konfrensi Penelitian Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik II, Balitbang Depdagri, Jakarta, Juni 2009

_____. 2009. *Studi Fenomenologis: Menguak Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan APBD di Kota Malang*, Proceding Simposium Nasional Akuntansi (SNA) 12 Tanggal 4-6 November 2009 di Palembang

Sopanah, A. (2011). "Refusal of a local goverment budgeting: an interpretive case study", *Asia Pacific Journal of Accounting and Finance*, June, Departement of Accounting, Faculty of Economic, University of Indoensia, 1(2): pp. 165-177

Wildavsky, A. 2004. *The New Politics of The Budgetary Process*. Fifth Edition. Pearson Education Inc. United States.

Wiratraman, R.H.P., 2004, Pro-Poor Budget: Analisis Anggaran Sebagai Kerja Akar Rumput dan Strategi Merebut Sumberdaya Keputusan Yang Berpihak Bagi Rakyat Miskin, LBH, Surabaya

Peraturan Perundang-undangan :

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Republik Indonesia, Surat Edaran Bersama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara,

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah