

ISSN 1858-3571

Volume 7. Nomor 2. Juli-Desember 2011

Transformasi

Jurnal Pengabdian Masyarakat



Lembaga Pengabdian Masyarakat IAIN Mataram

Transformasi

Jurnal Pengabdian Masyarakat

LPM IAIN Mataram

PROFILE DEWAN PEDULI ANGGARAN (DPA) NTB (Bentuk Dakwah Sistemik Ormas Islam Untuk Melawan Kemiskinan)

Jumarim¹

*Kezoliman yang terorganisir dapat mengalahkan
kebaikan yang tidak terorganisir.*

A. Pendahuluan

Ketika *pemerintah* dikritik tentang kinerja mereka yang tidak maksimal dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat, maka mereka pasti berkilah “belum ada anggaranlah atau anggaran tidak cukuplah,” dan sebagainya. Perhatikan pula kebiasaan pemerintah daerah yang saling lempar masalah ketika anggaran terlambat disahkan atau dicairkan. Mereka pasti “berteriak lantang” tentang pentingnya anggaran segera disahkan, karena sangat menentukan hidup-matinya masyarakat. Entah karena motivasi gaji buat mereka, atautkah mereka memang peduli terhadap kehidupan masyarakat, yang jelas, dalam kondisi demikian, kehidupan masyarakat miskin mampu didramatisir sedemikian heboh melalui opini publik, seakan semua masyarakat mati besok pagi, jika anggaran tidak segera *diketok*?

Tapi, sudahkah masyarakat, yang mereka dramatisir, mengetahui tentang apa anggaran, bagaimana caranya dirumuskan, darimana sumbernya, berapa jumlahnya, bagaimana pendistribusiannya, siapa saja yang berhak mengelola dan mendapatkannya? Bukankah hanya segentir saja rakyat —yang hingga saat ini—tahu apa itu anggaran, dan lebih sedikit lagi yang tahu bagaimana proses dan sumber anggarannya, bahkan tentu lebih kecil lagi jumlah orang yang boleh mengetahui berapa jumlah, untuk siapa dan kemana pendistribusian anggaran? Pertanyaan selanjutnya, siapakah sebagian kecil itu? tentu

¹ Penulis adalah Dosen IAIN Mataram dan salah satu pendiri & aktivis DPA NTB

pemerintah (eksekutif-legislatif), dan yang dekat dengannya, sedangkan sebagian besar yang tidak tahu itu adalah golongan mazhab awam atau masyarakat miskin.

Bila anggaran memang dijadikan sebagai sumber penentu kesejahteraan masyarakat dalam bernegara, maka bukankah yang harus diprioritaskan dalam anggaran adalah masyarakat miskin yang kebanyakan itu? Tetapi mengapa mereka tidak pernah dianggarkan lebih dan sesuai dengan kebutuhannya dalam sistem anggaran kita? dan mengapa pula mereka tidak diberikan ruang untuk ikut merumuskan dan menentukan arah serta alokasi anggaran untuk kebutuhan mereka? Menurut mazhab elite, karena mereka sudah memilih anggota yang secara langsung dan otomatis menjadi perwakilannya dalam penyusunan, pengawasan dan pelaksanaan anggaran, bahkan Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota juga adalah pilihan langsung mereka. Bahkan ada statemen dari mereka yang patut disayangkan, bahwa tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran disebabkan oleh kondisi mereka yang lemah secara ilmu pengetahuan dan keterampilan (*knowledge and skill*) tentang anggaran, bahkan mayoritas mereka adalah masyarakat buta huruf. Bila kata sebagian kecil orang ini kita benarkan dan kita biarkan terus-menerus, maka nasib orang miskin pasti tidak akan pernah berubah di era ini, kecuali (mungkin) setelah dunia ini “dipimpin” oleh Imam Mahdi.

B. Perspektif Islam Tentang Dakwah Anggaran

Memang masing-masing pendekatan akan memiliki kekurangan dan kelebihan dan karenanya harus terus-menerus melakukan ikhtiar metode dan strategi dalam menjalankan advokasi anggaran. Mungkin, upaya mencari satu metode dan pendekatan yang terbaik dalam melaksanakan advokasi anggaran akan menjadi sia-sia, tetapi memodifikasi beragam metode dan strategi yang terus dijalankan secara sinergis justru lebih berpeluang untuk sukses, asal komitmen semua elemen tetap menyatu, yaitu *satu visi beragam strategi*.

Dalam konteks merumuskan perspektif dakwah dari dakwah *'ibadian* (yang bersifat hubungan hamba dan Tuhan) menuju dakwah anggaran (hubungan tanggungjawab hak dan kewajiban antara negara dan warganya), maka metode “*Saddu Al-Zari'ah*” menemukan relevansinya. Metode ini menjelaskan bahwa *setiap perbuatan/proses yang mengarah pada*

perbuatan yang dilarang agama, maka harus dihukum lebih keras dari hukum perbuatan yang ditimbulkannya, dan sebaliknya, setiap perbuatan yang menjadi prasyarat bagi sahnya perbuatan wajib, maka perbuatan tersebut juga menjadi wajib. Sebagai contoh, shalat adalah perbuatan wajib yang –menurut sebagian ulama– meninggalkannya berarti sudah kafir, sementara untuk boleh melaksanakan shalat terlebih dahulu harus *Wuhdu'*, maka wudhu' sebagai pekerjaan pengantar menuju wajib shalat, hukumnya sebagaimana hukum shalat. Bila anggaran dianggap menjadi kebutuhan pokok yang wajib dipenuhi dan korupsi disepakati sebagai pekerjaan haram. Salah satu penyebab korupsi adalah proses perencanaan dan penyusunan anggaran yang tidak partisipatif dan transparan, maka hukum APBD yang tidak *partisipatif, transparan dan akuntabel* adalah haram. Mencegah ummat manusia agar tidak melaksanakan perbuatan haram dan senantiasa mengerjakan perbuatan halal adalah inti dari dakwah Islam yang menjadi tugas pokok agama yang direpresentasikan oleh ulama/tokoh agama.

Tulisan ini jelas tidak mengarah untuk menjawab polemik seputar halal –haramnya korupsi kecil-kecilan dengan menggunakan metode ini, namun justru ingin mempertegas bahwa melakukan dakwah (*amr ma'ruf nahi munkar*) di bidang anggaran hukumnya wajib bagi setiap insan beragama dan mengabaikannya adalah bentuk pengingkaran terhadap kewajiban beragama. Karena itu, diperlukan design baru pola dakwah islamiah, dari verbal dengan mengangkat teks suci sebagai pembenarnya menuju dakwah dengan aksi yang terencana dan terorganisir. Dakwah pertama cenderung bersifat responsif dan individual, sedangkan model kedua cenderung re-aktif atau pro-aktif dan bersifat kolektif atau organisatoris.

Dakwah kolektif yang re-aktif atau pro-aktif dalam bidang anggaran adalah kerja terencana dan sistemik untuk mewujudkan pembangunan yang memanusiakan manusia (humanisasi) dan menjauhkannya dari perilaku hidup yang dilarang agama. Target kongkrit dari dakwah ini adalah terlembaganya intensitas partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan proses anggaran (*perencanaan, pembahasan, implementasi dan pengawasan anggaran*). Pentingnya ormas untuk segera melembagakan partisipasinya sebagai bentuk dakwah yang pro-aktif dalam bidang anggaran antara lain disebabkan;

Pertama; setiap orang yang diberikan kekuasaan penuh akan cenderung bersifat oportunistik dan akan mengakibatkan munculnya niat buruk (*moral hazard*). Dan inilah yang disebut dengan *kaidah umum* dalam demokrasi sebagai *The Power Tends to Corrupt* (kekuasaan penuh cenderung untuk berbuat korup), karena tak ada yang mengontrolnya atas kebenaran (*tawaashouw bil haq*).

Kedua; terbukti bahwa kebijakan-kebijakan anggaran yang ditelorkan oleh pemerintah sering mengabaikan aspirasi dan kebutuhan rakyat, sehingga banyak rakyat protes dan terlantar. Padahal *kaidah ushul fiqh* menyatakan; *Tasharrufu al-Imam 'Ala al-Ra'iyah Manuthun Bi al-Maslahah*" (baca: apapun bentuk kebijakan publik harus diutamakan untuk kemaslahatan rakyat).

Ketiga; proses penganggaran selama ini ternyata tidak transparan dan tidak akuntabel dan disertai dengan lemahnya—bahkan sama sekali—tanpa kontrol dari rakyat. Dan hal ini pasti akan menyuburkan korupsi dan akan menghancurkan masa depan anak bangsa.

Keempat; karena ternyata sumber pendapatan dalam APBD bersumber dari rakyat melalui *pajak* dan *retribusi* yang dipungut secara paksa pada masyarakat, *laba BUMND* yang pengelolaannya juga dibiaya dari uang rakyat, *Hibah dan Hutang luar negeri* yang untuk mendapatkannya pemerintah harus menjual atas nama rakyat dan *sekaligus* menjadi beban masyarakat.

Kelima; bila kita semua gagal mewujudkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran secara maksimal, maka sama artinya kita semua telah berpartisipasi dalam merencanakan kebocoran anggaran dan tentu penelantaran masyarakat

Dalam hal ini, ada dua strategi dakwah yang bisa efektif dimainkan Ormas Islam dalam bidang anggaran, yaitu Ormas Islam harus memosisikan diri menjadi *ummatan washata* dengan menjalankan *amar ma'ruf nahi munkar*) pada dua aras, yaitu *aras rakyat* dan *aras negara*. Langkah strategis dan taktis untuk menjalankan dakwah pada kedua aras ini adalah sebagai berikut;

1. Memberikan pencerahan kritis (penanaman aqidah/ ideologisasi) pada masyarakat secara massif melalui pemahaman keagamaan dan sarana—sarana sosial-keagamaan tentang anggaran dan hak-hak dan kewajiban rakyat dalam bernegara. Pendidikan, pengajian dan Pemahaman

keagamaan harus dibarengi dengan pencerahan atas fakta-fata sosial sebagai gejala ketimpangan sistem.

2. Kemudian diiringi pengorganisasian rakyat berdasarkan sektor-sektor kerja/profesi agar ideologi dan kesadaran struktur menjadi melekatkan atau merapatkan barisnya berdasarkan sektor pekerja. Dan karena DPA merupakan representasi ormas-ormas, maka wilayah kerjapun dibagi menurut jamaah masing-masing guna mengoptimalkan pencerahan dan pengorganisasian rakyat secara massif.
3. Bersama kelompok masyarakat kemudian menjalankan langkah strategis ke atas mewujudkan institusionalisasi partisipasi masyarakat dan transparansi secara legal dalam masalah anggaran, dengan mendorong pemerintah, membuat kebijakan yang mengikat semua pihak, baik masyarakat, eksekutif dan legislatif untuk terlibat dan saling melibatkan dalam semua tahapan dan proses anggaran, mulai dari RPJPD, RPJMD, perumusan Renstra-renstra Dinas, segala tahapan dan proses APBD mulai dari perencanaan dan penyusunan RKP, penyusunan, pembahasan dan penetapan RAPBD, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan auditing APBD, serta menjamin semua proses dan produk-produk yang terkait dengan anggaran dan kebijakannya terbuka, dapat diakses oleh publik atau masyarakat secara gampang.

C. Ormas Islam Sebagai “Fenomena Sosial” di NTB

Ormas (organisasi sosial keagamaan dan kemasyarakatan) Islam, terutama di Nusa Tenggara Barat, adalah representasi dari gerakan-gerakan sosial kemasyarakatan, keagamaan dan bahkan terkadang politik umat Islam. Eksistensi Ormas ini, lebih fokus pada persoalan dakwah (penyampaian ajaran agama), pendidikan (sekolah formal & non formal) dan sosial (panti asuhan, dan lain-lain). Tersebar-pembangunan; masjid dan majlis ta’lim, madrasah dan pesantren serta lembaga-lembaga sosial (panti asuhan) di Nusa Tenggara Barat adalah bukti dari kuatnya peran atau eksistensi Ormas Islam dalam menjalankan mandatnya pada 3 bidang ini, yaitu dakwah, pendidikan dan sosial.

Ketika kebijakan pemerintah diarahkan secara serius pada pemenuhan hak warga pada ketiga bidang ini (agama, pendidikan dan sosial) melalui Depag, Dikpora dan Dinas Sosial, maka terjadi problem. Muncul satu fenomena baru,

dimana oknum pimpinan ormas menjadi tidak independen atau menjadi bergantung (*dependen*) pada pemerintah, agar mendapatkan akses (dana/ anggaran) bagi lembaga-lembaga pendidikan, dan lain-lain yang dinaunginya.

Ketergantungan ini sebenarnya bukan sepihak, yaitu ormas bergantung pada pemerintah, tetapi sesungguhnya terjadi saling ketergantungan (*interdependensi*). Ormas bergantung pada pemerintah dari sisi dukungan finansial dan kebijakan lainnya, sementara pemerintah bergantung kepada ormas dari sisi legitimasi sosial dan dukungan politik. Di satu sisi, interdependensi antara pemerintah dan ormas bisa menyebabkan anggaran semakin kacau, dan di sisi lain bisa menjadi energi baru untuk mewujudkan anggaran yang berkeadilan sosial/*pro poor*. Sisi kekacauan anggaran disebabkan intervensi ormas dari sisi alokasi, khusus bagi kelompoknya secara elitis, tanpa mengikuti proses yang partisipatif, transparan dan akuntabel, sementara sisi energiknya akan terlaksana bilamana kekuatan sosial ormas dapat dimanfaatkan sebagai/menjadi aktor advokasi kebijakan anggaran *pro poor* dengan memposisikan diri sebagai keleompok penengah (*ummatan washatan*). Posisi sebagai *ummatan washatan* adalah keharusan menjalankan tugas *amr ma'ruf nahi munkar* melalui dua jalur, yaitu jalur rakyat dan jalur pemerintah.

Fakta yang harus diakui, bahwa hampir semua komponen masyarakat di Nusa Tenggara Barat (khususnya masyarakat sasak) mengafiliasikan dirinya menjadi anggota salah satu organisasi sosial kemasyarakatan (Ormas) Islam yang ada di NTB atau minimal menjadi abituren pesantren. Dalam satu ormas tergabung beragam elemen masyarakat secara klas dan profesi; politisi, birokrasi, mahasiswa, petani, nelayan, buruh dan sebagainya. Pimpinan ormas, seharusnya bisa menjadi jembatan efektif untuk mengkonsolidasikan kepentingan anggotanya melalui dua jalur; *pertama*, membawa aspirasi anggota kebanyakan (petani dan buruh) untuk diperjuangkan menjadi kebijakan organisasi dan *kedua* ormas memperjuangkan aspirasi tersebut menjadi kebijakan publik melalui anggota Ormas yang ada di jalur politik dan birokrasi. Bila semua ormas menjalankan fungsi ini, maka wajah kebijakan yang partisipatif itu akan segera nampak.

Namun, sangat disayangkan, dalam bidang anggaran, selama ini, ORMAS ISLAM cenderung menjadi lembaga yang tidak peduli, padahal dirinya memiliki

potensi yang sangat besar dan berpengaruh. Karena itu, pendekatan secara struktural atau institusional ORMAS ISLAM dalam gerakan advokasi anggaran dinilai penting, walaupun membutuhkan tenaga besar. Sebab, jika Ormas Islam ini bisa bergerak serius secara ideologis dalam advokasi anggaran, maka baik proses perencanaan dari tingkat yang paling bawah hingga perencanaan dan penyusunan sekaligus penetapan anggaran di kalangan elite pasti akan terpantau/terkontrol.

Kebijakan nasional tentang anggaran justru secara tersurat mensyaratkan partisipasi masyarakat luas dalam proses penganggaran (perencanaan-penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan). Namun, di daerah justru terjadi praktek yang salah, dengan memaknai kebijakan tersebut sebagai proses partisipasi yang *prosedural – elitis* yang kemudian masyarakat miskin –yang menjadi mayoritas warga—sama sekali tidak mengerti tentang anggaran, apalagi untuk berjuang terlibat di dalam prosesnya. Dalam kondisi demikian, maka disinilah pentingnya **Ormas Islam selaku kelompok penengah**, yang menjembatani persoalan ini (*Ummatan Wasathan Litakuunuu Syuhada 'ala al-Naas...*). *Ummatan Wasathan* adalah kelompok elite masyarakat (yang ditokohi, diteladani dan diikuti oleh masyarakat), dan ormas Islam adalah tempat bersimpulnya semua elemen masyarakat dari semua profesi, tokoh agama (TGH).

Bila Ormas Islam memposisikan dirinya sebagai *ummatan wasathan* dalam konteks anggaran yang tidak berpihak pada masyarakat miskin, maka tentu tugas yang harus diembannya adalah sebagaimana dijelaskan dalam al-Qur'an, yaitu melaksanakan *Amr Ma'ruf Nahy Munkar*. Lantas bagaimana bentuk kongkret *Amr Ma'ruf Nahy Munkar* tokoh agama dalam bidang anggaran agar betul-betul berpihak pada masyarakat miskin? Inilah persoalan yang belum tampak dalam agenda dakwah tokoh-tokoh agama, terutama di NTB, khususnya di Lombok. Kevakuman konsep maupun bentuk ini jelas dipengaruhi oleh minim bahkan nihilnya teks fikih klasik yang berbicara tentang anggaran. Justru yang banyak bicara tentang masalah ini adalah kalangan aktivis gerakan yang *notebene* bukan tokoh agama dan tentunya tidak dapat (berhak) diklaim sebagai gerakan dakwah Islam, melainkan advokasi semata yang tidak punya landasan pijak agama.

Ada asumsi yang terbangun di kalangan elite agama (ormas & pimpinan pesantren) bahwa masyarakat menganggap otoritas ke'ulamaan atau fungsi Ormas & pesantren justru pada bidang agama, bukan pada wilayah duniawi terutama masalah anggaran. Asumsi inilah yang membawa mereka tidak pernah memfungsikan kapasitas ketokohnya (kharimstiknya) atau kapasitas kelembagaannya untuk berbicara tentang anggaran termasuk mendorong kesadaran publik untuk mengontrolnya.

Terlepas dari asumsi tersebut, sebagian masyarakat justru memandang berbeda terhadap lemahnya peran ormas dalam advokasi anggaran. Ada yang berpandangan positif dan adapula yang sangat negatif. Padangan positif melihat bahwa ormas memang bisa digerakan dan pasti akan bergerak dengan sendirinya dalam advokasi anggaran apabila secara person-person elite ormas memiliki kapasitas yang memadai tentang anggaran, baik secara teknis maupun secara *paradigmatik – doktrinalnya*. Sedangkan padangan negatif melihat adanya penyebab lain, dimana ormas Islam memiliki rasa ketergantungan yang berlebihan terhadap pemerintah, baik karena sebagian besar pemerintah dan aparat pemerintahan adalah kader atau anggota ormas tertentu maupun ketergantungan akan logistik (anggaran) untuk membiayai organisasinya.

Dalam berbagai forum diskusi kampung dan kawasan, masyarakat kalangan bawah (*grass root*) yang rata-rata mengaku anggota ormas Islam justru memunculkan desakan atas dasar kesadaran agama dan kebutuhan riil untuk menjadikan advokasi anggaran sebagai salah satu bentuk “dakwah baru” yang diemban ormas dan tokoh-tokoh agama. Bagi mereka, tanpa ada upaya dakwah (*amar makruf nahy munkar*) terhadap perencanaan dan penganggaran, maka segala bentuk dakwah (Islam) verbal untuk mencegah masyarakat melakukan kekerasan; pencurian, perampokan, penipuan, pencopetan ataupun mengingatkan pemerintah agar amanah dan tidak korupsi, pasti sulit terwujud. Sebab, peluang untuk menuju ke perbuatan yang jelas-jelas dilarang agama tersebut *nyaris* tidak pernah disentuh/disinggung dalam dakwah. *Walhal*, anggaran hingga saat ini masih menyimpan banyak problem, seperti: a) keterlibatan masyarakat masih minim dalam tahap perencanaan, b) informasi forum-forum perencanaan belum terpublikasikan secara luas, c) usulan masyarakat di Kelurahan/Desa sedikit sekali yang dapat diakomodasi dalam APBD, d) tidak ada informasi plafon anggaran dalam setiap tahapan

perencanaan yang diikuti masyarakat sehingga mengambang sebatas mengusulkan kehendak tanpa batas, e) mekanisme perencanaan APBD belum membuka ruang keterlibatan luas masyarakat dan f) pemerintah maupun DPRD tidak pernah melakukan konsultasi publik terhadap RAPBD, minimal melalui ormas-ormas besar yang merepresentasikan masyarakat grassroot.

D. Isyu, Strategi dan Stakeholder Advokasi Anggaran di NTB

Ada banyak elemen masyarakat yang telah, sedang dan bahkan juga masih berencana untuk melakukan advokasi terhadap isu anggaran dengan strategi, metode dan pendekatan bahkan stakeholder yang berbeda-beda. Di Nusa Tenggara Barat, beberapa Community Social Organizer (CSO) yang membentuk Aliansi CSO untuk Advokasi Anggaran Pro-poor dan terbentuk solidaritas gerakan bersama ormas Islam untuk anggaran yang terlembagakan dalam bentuk Dewan Peduli Anggaran Nusa Tenggara Barat (DPAN NTB). Titik temu terbentuknya aliansi antar CSO ini dalam hal advokasi anggaran adalah pada *Isyu, Strategi dan Stakeholder*. Isyu yang diusung adalah lemahnya komitmen pemerintah daerah terhadap pelayanan publik yang berkeadilan, terutama pada alokasi anggaran. Strategi yang digunakan juga lebih dominan mencoba strategi kolaborasi, yaitu antara CSO dan pemerintah membangun kemitraan, walaupun terkadang ada juga yang menggunakan strategi konfrontatif sebagai alternatifnya. Sedangkan stakeholder yang disasar lebih fokus pada pelibatan Ormas Islam sebagai wadah representasi masyarakat.

Terbentuknya aliansi yang berbasis pada kesamaan isyu, strategi dan stakeholder ini secara terfokus berusaha untuk mewujudkan dua hal. *Pertama* keterlibatan ormas secara sadar dalam proses advokasi anggaran dan kemudian melembagakan diri guna lebih mengkonsolidasikan kekuatan dihadapan rezim pemerintahan daerah yang masih sangat tertutup dalam bidang anggaran, dan tentu masih jauh dari panggung dalam hal terwujudnya esensi partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam anggaran. *Kedua*, aliansi ini menfokuskan diri pada peningkatan komitmen Pemerintah Daerah terhadap pelayanan publik dalam bentuk peningkatan kuantitas dan kualitas alokasi anggaran untuk masyarakat miskin, terutama pada tiga sektor yang teridentifikasi menjadi basis pelayanan pemerintah untuk memenuhi hak-hak

dasar rakyat, pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan. Dipilihnya tiga sektor ini didasarkan pada pertimbangan bahwa ketiga sektor tersebut relatif menjadi kebutuhan utama masyarakat, dan bahkan untuk sementara dipandang bisa menjadi representasi kepentingan publik dan tentu kepedulian kepada ketiganya akan menjadi tolak ukur keberpihakan pemerintah maupun anggaran pada kepentingan publik.

E. Pendekatan & Strategi Advokasi Anggaran di NTB

Publik masih beranggapan bahwa yang pantas untuk bicara masalah anggaran (APBD) adalah orang-orang yang paham tentang ekonomi dan pintar berhitung, karena anggaran hanya dipahami sebagai deretan angka-angka, tanpa mempedulikan fungsinya sebagai kebijakan publik yang memiliki dampak luas bagi masyarakat baik secara sosial, ekonomi dan politik. Karena itu, jarang sekali kelompok non latar belakang pendidikan ekonomi bisa tampil sebagai pengamat, penulis, bahkan tim asistensi terhadap anggaran. Anggapan ini berdampak pada dua hal, yaitu *pertama*; penentu anggaran cenderung dibiarkan menjadi pekerjaan elite demikian juga *kedua*; gerakan advokasi anggaran juga dilakukan oleh elemen masyarakat yang juga elite dalam konteks pemahaman dan latar belakang keilmuannya. Wal hal, anggaran (APBN, APBD, APBDes, ABT da lain-lain) dalam konteks sebagai mesin penggerak utama bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya adalah bagian dari kebijakan publik untuk pelayanan publik. Setiap kebijakan publik akan betul-betul menjalankan fungsinya sebagai dasar dalam melaksanakan pelayanan publik, minimal harus memenuhi asas - asas; *partisipatif, transparan dan akuntable*. Tanpa asas ini, maka diyakini kebijakan publik pasti tidak mengarah pada pelayanan kepentingan publik, melainkan cenderung melayani kepentingan elit. Dengan demikian, masyarakat miskin akan senantiasa miskin bukan akibat dari kebodohan dan keterbelakangannya secara warisan, melainkan akibat dimiskinkan dan dimarginalkan secara sistemik melalui kebijakan anggaran.

Advokasi anggaran pro poor adalah upaya terus-menerus mendesak perbaikan sistem anggaran dalam konteksnya sebagai kebijakan publik, agar senantiasa tersedia ruang-ruang yang memungkinkan bagi semua lapisan masyarakat *hatta* yang terbawah sekalipun untuk berpartisipasi dalam proses

anggaran baik pada tahap perencanaan, —Musrenbangdus/Musenbangdes, Musrenbangkec—tahap penganggaran (penyusunan, pemabahasan dan penetapan), bahkan pada tahap pelaksanaan dan pertanggungjawabannya. Dengan demikian, kerja-kerja advokasi anggaran tidak saja harus dilakukan oleh kelompok masyarakat elit, tetapi juga harus melibatkan komponen masyarakat grassroot.

Beberapa strategi advokasi anggaran yang pernah dilakukan berbagai elemen masyarakat terutama yang diprakarsai CSO/LSM di Nusa Tenggara Barat, dapat dikatakan belum maksimal atau belum menunjukkan hasil yang maksimal. Ketidakberhasilan ini, salah satunya, akan tampak jelas bila diperhatikan dari sisi kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam semua tahapan proses anggaran (proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan). Bahkan terbentuknya beragam institusi masyarakat sebagai dampak dari gerakan advokasi anggaran yang tersebar di beberapa lokasi/kawasan juga belum dapat mewarnai proses dan produk anggaran yang partisipatif, transparan dan akuntabel di daerah. Pencarian model, pola, strategi dan stakeholder dalam advokasi anggaran rakyat miskin akan terus menjadi bahan kajian bersama dan serius bagi aktivis pro anggaran guna menemukan langkah tepat untuk segera mencapai tujuan. Aliansi CSO/LSM pro-poor budget di Nusa Tenggara Barat, melihat salah satu strategi dan pendekatan yang bisa dioptimalkan dan harus berani dilakukan yaitu; *strategi kolaboratif dan pelibatan ORMAS ISLAM sebagai aktor advokasi anggaran.*

F. DPA NTB; Kolaborasi Dakwah & Advokasi

Belajar dari program pemerintah yang sukses gemilang, seperti; Keluarga Berencana, Pasyandu, Pendidikan, Gogorancah, dll, terutama di NTB, hampir 50% di dalamnya adalah andil atau peran agama, melalui ormas, pesantren, dll, terutama melalui jalur swadaya. Terpublikasinya NTB sebagai peraih angka buncit dalam standar IPM secara nasional, diiringi dengan kasus Busung lapar/ Gizi Buruk, hebohnya data jumlah masyarakat Buta Aksara, Anak Drop-Out ditengah-tengah kemajuan peradaban dan kemewahan cara hidup sebagian masyarakat, maka agama seharusnya bertanya, adakah keterlibannya dalam ketimpangan ini, baik secara sadar maupun tidak sadar.

Menyadari bahwa eksistensi Anggaran yang masih jauh dari fungsi utama sebagai alat perwujudan masyarakat yang berkeadilan sosial melalui negara berkesejahteraan (*welfare state*), pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan Pemerintah yang bersih (*clean Government*), maka beberapa ormas Islam, PWN NTB, PBNW, PW Muhammadiyah NTB, FKSP NTB, Ponpes Darul Muhajirin, sebagai elemen representasi ummat beragama, dan beberapa LSM (YPKM NTB, YKSSI NTB, LSBH NTB, SUAKA, LOH, LENA NTB, SOMASI NTB, tepatnya pada tanggal 25 Agustus 2007 berkumpul dan mengumpulkan kekuatan serta strategi guna mengoptimalkan fungsi *amr ma'ruf nahi munkarnya* dalam masalah Anggaran. Dewan Peduli Anggaran (DPA) merupakan bentuk dan strategi dakwah yang sinergis dan kolaboratif antara Ormas dan LSM guna mendorong Pemerintah untuk mewujudkan anggaran yang berpihak pada pemenuhan hak dasar warga miskin (*pro-poor*).

G. Visi & Misi DPA NTB

Dewan Peduli Anggaran (DPA) sebagai bentuk dan strategi dakwah lebih lanjut merumuskan visi dan misi sebagai arah pandu perjuangan yang sistematis dan terencana, yaitu *terwujudnya sistem yang baik dan bersih dengan mendorong pengelolaan anggaran yang partisipatif, transparan, akuntabel dan berpihak pada masyarakat miskin*. Visi dan misi ini merupakan konkretisasi dari visi besar Islam sebagai *Rahmatan Lil 'Alamiin* dan pengintisarian dari maksud besar yang diperjuangkan oleh nabi Muhammad, para sahabat dan ulama – ulama salaf melalui berbagai ungkapan dan proses pada rentang waktu dan zaman yang berbeda, yaitu menjaga kelestarian sumberdaya dan menjamin keselamatan hidup manusia secara layak dan beradab.

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, maka beberapa langkah praktis dan strategis disusun, yaitu;

1. Strategi Gerakan

Gerakan perubahan yang dimotori Non Government Organisation (NGO) atau Community Social Organizer (CSO) cenderung mengambil strategi konfrontatif dengan pemegang kebijakan (pemerintah), baik semenjak

masa NGO dianggap musuh pemerintah pada masa orde baru, maupun ketika pemerintah secara lipstik menganggap NGO sebagai mitranya semenjak orde reformasi. Di satu sisi, NGO ingin mempertahankan independensinya terhadap pengaruh-pengaruh pemerintah, namun di sisi lain pemerintah juga berjalan sendiri dan cenderung menjauhkan diri dari tuntutan-tuntutan NGO. Wacana dan konsep yang dibangun NGO, yang seharusnya untuk diadopsi oleh pemerintah, terkadang hanya sebatas menjadi wacana dan konsep yang hanya akarab di kalangan Ngo sendiri, dan jauh dari kenyataan untuk diterima pemerintah sebagai sistem. Wacana dan konsep demokratisasi dan pemerintahan demokratis yang diusung NGO semenjak masa orde baru, justru pada orde reformasi, kata-kata “demokrasi” menjadi ‘senjata sakti’ pemerintah dalam membiarkan setiap tuntutan dan gerakan masyarakat. Pengambilan kebijakan tetap menjadi hak milik pemerintah, dan menganggap desakan konsep lain dari pihak luar sebagai hal lain yang perlu didengar dan ditampung dengan berkelit pada kata “demokrasi”.

Terlena dengan satu model pendekatan (konfrontatif) dalam kondisi pemerintahan seperti ini, akan membuat tidak efektif, apalagi menyangkut kebijakan anggaran. Sebab kebijakan anggaran seringkali merupakan suatu proses politik yang bersifat *insiders game*. Artinya, dalam proses pengambilan kebijakan pada tingkat lokal hanya melibatkan sekelompok kecil elite di daerah, yaitu eksekutif dan legislatif dan tentu keterlibatan masyarakat dan stakeholder lainnya akan dikesampingkan. Apalagi persepsi yang dikembangkan oleh elite pemerintah tentang APBD sangat berbeda dengan persepsi elemen masyarakat peduli anggaran. Birokrasi/pemerintah menganggap APBD sebagai dokumen negara yang harus dijaga kerahasiaannya kemudian berwujud pada penutupan akses publik terhadap segala dokumen dan proses-prosesnya, sementara NGO justru menganggapnya sebagai produk kebijakan publik, yang secara otomatis segala prosesnya publik harus dilibatkan dan segala produknya menjadi dokumen publik yang bebas untuk diakses. Implikasi lebih jauh dari ketidaksamaan persepsi dasar tentang Anggaran antara pemerintah dan masyarakat adalah tidak transparannya mekanisme pengambilan kebijakan anggaran dan tentu hal ini akan lebih jauh lagi membawa konsekuensi buruk pada upaya penciptaan pemerintahan yang baik dan pemerintah yang bersih (*good governance dan clean goverment*) di daerah.

Berangkat dari kondisi tersebut, maka dipandang perlu adanya strategi baru dalam advokasi kebijakan anggaran, yaitu strategi kolaboratif (*collaborative strategy*). Bagi sebagian NGO, strategi ini memang sesuatu yang memberatkan, karena —strategi ini— akan menuntut adanya perubahan penampilan, *style* gerakan dari konfrontatif menjadi kolaboratif. Wal hal, pendekatan kolaboratif bukanlah pendekatan baru yang dilakukan oleh kalangan NGO terutama yang bergerak pada aksi-aksi pemberdayaan masyarakat (*Community Development*), namun tidak tanpak membawa perubahan kebijakan secara paradigmatis. Kolaborasi lebih berbentuk pelaksana proyek pemerintah, bukan pembentuk konsep dan wacana yang mampu didesakkan kepada pemerintah agar semua kebijakannya berorientasi pada pelayanan publik tercipta atas dasar *partisipasi, transparansi dan akuntabilitas*. Terlepas dari kekurangan-kekurangan pendekatan kolaboratif selama ini, khusus dalam advokasi kebijakan anggaran, tanpak perlu dimunculkan dengan tidak meninggalkan sepenuhnya pendekatan konfrontatif. Pembagian pendekatan menjadi konfrontatif dan kolaboratif di kalangan aktivis anggaran harus segera dirumuskan bersama, agar terbangun sinergi yang mempercepat adanya pelembagaan partisipasi publik secara legal demi terjaminnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Harapannya, ketika kebakuan persepsi antara pemerintah dan NGO/CSO tentang “dokumen anggaran” yang sulit dipertemukan melalui pendekatan konfrontatif, justru segera cair dengan pendekatan kolaboratif.

2. Sifat Kelembagaan

Pola gerakan yang dibangunpun harus sinergis, kolaboratif dengan semua elemen yang ada, dan karenanya DPA bukan institusi tertutup, melainkan terbuka bagi elemen mana saja yang ingin bergabung memperjuangkan visi yang sama.

Bahkan dengan sifat kelembagaan demikian, maka jaringan DPA NTB terus berkembang di beberapa Kabupaten di NTB, yaitu;

- a. Majelis Peduli Anggaran (MPA) di Lombok Barat yang terdiri dari PCNU, PDNW, PD Muhammadiyah, PD Muslimat NW, FKSP, PC Muslimat NU, PD Aisyiah Lombok Barat yang terbentuk pada tahun 2008

- b. Forum Ormas Islam Peduli Anggaran (FORPA) Lombok Timur yang terdiri dari beberapa ormas islam dan pondok pesantren
- c. Dewan Peduli Anggaran (DPA) Dompu yang terdiri dari tokoh-tokoh pimpinan ormas di Dompu

3. Prinsip Kelembagaan

Dewan Peduli Anggaran (DPA) NTB berpegang pada prinsip dan nilai; Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas, Kolektif, Keadilan dan Kesetaraan

4. Struktur Kelembagaan

Struktur DPA tetap dinamis sesuai dengan keputusan bersama. Untuk sementara struktur DPA terdiri dari Presidium dan Eksekutif. Untuk presidium dijabat oleh pimpinan-pimpinan Ormas atau lembaga yang bergabung dalam DPA. Sedangkan untuk menjalankan aktivitas rutin organisasi ditunjuk Sekretaris jenderal yang kemudian bisa membentuk perangkat-perangkat kerja sesuai dengan kebutuhan dalam kerangka mencapai visi dan misi DPA.

5. Agenda Strategis

Secara strategis DPA harus memposisikan diri menjadi *ummatan washata* (kelompok penengah, wasit bagi keadilan anggaran) dengan menjalankan tugas dakwah (*amar ma'ruf nahi munkar*) pada 2 aras; *rakyat-negara*. Langkah strategis dan taktis pada aras masyarakat) adalah;

- a) memberikan pencerahan kritis (penanaman aqidah/ ideologisasi) pada masyarakat secara massif melalui pemahaman keagamaan dan sarana-sarana sosial-keagamaan tentang anggaran dan hak-hak dan kewajiban rakyat dalam bernegara. Pendidikan, pengajian dan Pemahaman keagamaan harus dibarengi dengan pencerahan atas fakta-fata sosial sebagai gejala ketimpangan sistem.
- b) Kemudian diiringi pengorganisasian rakyat berdasarkan sektor-sektor kerja/ profesi agar ideologi dan kesadaran struktur menjadi melekatkan atau merapatkan barisannya berdasarkan sektor pekerja. Dan karena DPA merupakan representasi ormas-ormas, maka wilayah kerjapun dibagi menurut jamaah masing-masing guna mengoptimalkan pencerahan dan pengorganisasian rakyat secara massif.

- c) Bersama kelompok masyarakat kemudian menjalankan langkah strategis ke atas mewujudkan institusionalisasi partisipasi masyarakat dan transparansi secara legal dalam masalah anggaran, dengan mendorong pemerintah, membuat kebijakan yang mengikat semua pihak, baik masyarakat, eksekutif dan legislatif untuk terlibat dan saling melibatkan dalam semua tahapan dan proses anggaran.

Dakwah awal yang telah dilakukan DPA adalah membangun opini melalui berbagai media; diskusi rakyat, talkshow dan membuat buku sebagai bahan referensi mengadvokasi anggaran yang dapat dipahami semua lapisan masyarakat.

H. Penutup

Dengan kerja demikian, maka Islam akan menemukan *elan-vitalnya* yang hakiki sebagai pembebas kemanusiaan manusia, bukan sebaliknya menjadi pembelenggu kemerdekaan manusia. Semoga bisa menjadi inspirasi untuk gerakan-gerakan sosial lainnya. Amien.