

Membangun Masyarakat Partisipatif: Dinamika Partisipasi Perkumpulan Pagar Madani dalam Perumusan Kebijakan Anggaran di Ngawi

Syamsul Wathoni

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Ngawi

Email: tonyahmed28@gmail.com

Abstrak

Perkumpulan masyarakat yang independen merupakan sarana penting agar masyarakat sipil dapat berkembang dan pranata-pranatanya diperkuat. Keduanya akan menjadi penting untuk memperkuat dan memberdayakan masyarakat di tingkat lokal dimana mereka dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan yang dibuat berasal dari bawah tanpa paksaan dan intervensi dari atas. Pemberdayaan masyarakat juga dilakukan agar masyarakat mampu melakukan kontrol atas kebijakan-kebijakan yang telah diambil secara partisipatoris. Pemberdayaan juga dilakukan untuk membongkar budaya bisu dan kesadaran palsu yang sudah cukup lama menghinggapi masyarakat Indonesia. Di Kabupaten Ngawi, gerakan kelompok warga yang berpartisipasi dalam kebijakan anggaran mulai marak. Lahirnya berbagai kelompok warga aktif dengan berbagai kepentingan juga berkontribusi dalam ruang publik kebijakan di Kabupaten Ngawi. Salah satu kelompok warga tersebut adalah Perkumpulan Pagar Madani, yang merupakan gabungan dari berbagai kelompok masyarakat, kelompok profesi dan individu aktif. Perkumpulan ini lahir dari kesadaran berbagai kelompok masyarakat di Ngawi yang menyadari bahwa partisipasi mereka dalam agenda kebijakan anggaran di Kabupaten Ngawi sangatlah penting untuk mewujudkan anggaran daerah yang berpihak kepada masyarakat miskin. Keterlibatan mereka secara langsung dalam proses perencanaan anggaran, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi akan mampu mempengaruhi hasil kebijakan publik yang dirumuskan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Dari latar belakang tersebut diatas, mendorong penulis untuk mengetahui lebih jauh tentang dinamika partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran di Kabupaten Ngawi. Penelitian ini dirasa penting, untuk mengetahui dinamika partisipasi kelompok masyarakat di Kabupaten Ngawi terutama Perkumpulan Pagar Madani dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan anggaran daerah.

Kata Kunci:*Partisipasi, Pagar Madani, Anggaran, Kebijakan*

Abstract

Independent community associations are important means so that civil society can develop and its institutions are strengthened. Both will be important for strengthening and empowering communities at the local level where they can ensure that decisions are made from the bottom without coercion and intervention from above. Community empowerment is also carried out so that the community is able to control the policies that have been taken in a participatory manner. Empowerment is also carried out to dismantle the silent culture and false consciousness that has long been upon Indonesian society. In Ngawi District, the movement of groups of citizens who participated in budget policy began to bloom. The birth of various active citizen groups with various interests also contributes to the public sphere of policy in Ngawi Regency. One such

group of people is the Pagar Madani Association, which is a combination of various community groups, professional groups and active individuals. This association was born from the awareness of various community groups in Ngawi who realized that their participation in the budget policy agenda in Ngawi Regency was very important to realize the regional budget that was pro-poor. Their direct involvement in the budget planning process, endorsement, implementation and evaluation will be able to influence the results of public policies formulated by the Regional Government and DPRD. From the background above, encourages the writer to know more about the dynamics of community participation in the budgeting process in Ngawi District. This research is considered important, to determine the dynamics of the participation of community groups in Ngawi District, especially the Pagar Madani Association in relation to the formulation of regional budget policies.

Keywords: *Participation, Pagar Madani, Budget, Policy*

Latar Belakang

Dewasa ini, wacana tentang tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tidak hanya menjadi komoditas para pemerhati kebijakan, akan tetapi sudah diimplementasikan dalam praktik pemerintahan, baik ditingkat pusat ataupun pemerintahan daerah. Kuatnya tekanan dari berbagai pihak, termasuk dunia internasional tentang nilai universal yang menyangkut demokrasi, transparansi, dan penghormatan terhadap hak azasi manusia termasuk hak memperoleh informasi yang benar telah menjadi wacana dominan dan menjadi domain kebijakan oleh beberapa Negara Dunia Pertama. Praktek pengelolaan pemerintahan yang baik menjadi isu utama yang sedang diperbincangkan dan didorong oleh dunia internasional.

Praktik pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pengelolaan dan keputusan manajemen pemerintahan harus dilakukan secara terbuka dengan ruang partisipasi sebesar-besarnya bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Konsekuensi dari transparansi pemerintahan adalah terjaminnya akses masyarakat dalam berpartisipasi, utamanya dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi warga masyarakat dalam proses kebijakan merupakan cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Di negara-negara demokratis, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan dalam menentukan prioritas kebijakan.

Partisipasi masyarakat bukan sekedar kehadiran masyarakat dalam jumlah banyak yang akan mendengarkan dan “mengamini” sebuah kebijakan pemerintah untuk disyahkan. Partisipasi bukan juga hanya seberapa sering kebijakan disosialisasikan. Partisipasi lebih menekankan pada tindakan komunikatif warga dalam menilai, mengusulkan dan bersama-sama membuat konsesus untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan. Pendek kata, syarat dasar pelaksanaan partisipasi adalah membahas tentang pola relasi yang seimbang antara warga negara dengan pembuat kebijakan dalam membahas agenda publik.

Selama sekian dasawarsa, Indonesia di bawah rezim otoritarian, Orde Baru, telah membangun pola relasi negara berada dalam posisi yang sangat kuat, sementara rakyat menjadi lemah tidak berdaya dalam tekanan politik. Konsep sentralisasi pembangunan orde baru yang mengedepankan sebuah sistem administrasi otoriter, telah membuat pola relasi semu antara Negara dengan rakyatnya, Negara bertindak seolah-olah mewakili kehendak rakyat *volonte generale* (Hardiman). Sehingga, seolah-olah ada relasi yang egaliter antara Negara dengan rakyatnya.

Padaحال akumulasi kekuasaan yang menopang sistem politik orde baru, telah membuat kuasa negara yang berlebihan baik terhadap daerah dan masyarakat sekaligus. Melalui mekanisme sentralisasi, semua bentuk tindakan dan aktifitas rakyat mendapat kontrol yang ketat dari negara. Hampir semua lini kemasyarakatan di hegemoni melalui kehendak pemaksaan negara. Pola relasi yang dibangun antara negara dengan warganya adalah pola sub-ordinasi yang berakibat melemahkan posisi rakyat. Partisipasi pada masa orde baru, dipakai sebagai alat politik untuk menyatakan bahwa pembangunan telah dilakukan dengan partisipasi masyarakat (Widiadi, 2004:14).

Partisipasi pada masa ini lebih cenderung dimaknai sebagai bentuk kepatuhan total rakyat terhadap negara. Sebuah bentuk partisipasi feodal dalam kekuasaan Jawa masa silam dengan konsep kawulo - gusti. Partisipasi masyarakat dimaknai secara dangkal untuk patuh dan taat terhadap semua aturan negara dan penyelenggara negara sekaligus.

Keruntuhan rezim Orde baru pada tahun 1998 dan disyahnannya Undang-Undang 22 tahun 1999 dan kemudian direvisi menjadi UU 32 tahun 2004 telah membawa perubahan sistem politik di Indonesia. Perubahan tersebut menjadi dasar penyelenggaraan politik desentralisasi oleh Pemerintah Indonesia untuk menjawab

ketimpangan relasi antara negara dan rakyat (Suhirman & Haryadi, 2002:10). Regulasi desentralisasi ini telah memberikan perubahan yang dramatis bagi perkembangan kota-kota yang dikelola oleh pemerintahan daerah.

Menurut pandangan Mohammat Hatta sebagaimana dikutip oleh Hoessein (2002), Desentralisasi pada hakekatnya adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorir tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, otonomi adalah milik masyarakat sebagai subyek untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga tujuan pelaksanaan otonomisasi suatu masyarakat tidak hanya melaksanakan demokrasi semata, tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat setempat yang salah satunya adalah memperbaiki nasib rakyat itu sendiri. Berkembangnya prakarsa masyarakat berarti merupakan bentuk capaian pelaksanaan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.

Proses pelaksanaan desentralisasi telah dianggap oleh berbagai kalangan akan memberikan peluang yang besar pada tumbuhnya demokrasi lokal. Desentralisasi dianggap memberikan ruang yang besar kepada pemerintah daerah untuk menumbuhkan demokrasi. Pemerintahan lokal juga dianggap berpotensi lebih demokratis karena memiliki kapasitas untuk bertanggungjawab dan representatif (Zakaria, 2001). Selain itu pemerintahan lokal potensial akan menjadi lebih responsif kepada tuntutan warganya, dan akan lebih efektif dalam penyelenggaraan pelayanan publiknya'.

Akan tetapi beberapa asumsi tersebut mensyaratkan peran optimal warga masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan pemerintahan lokal. Dalam logika sistem desentralisasi peranan masyarakat sangatlah penting untuk mendorong pemerintahan lokal yang demokratis. Sehingga, memposisikan rakyat sebagai obyek dalam proses pembangunan adalah merupakan pengingkaraan kepada kedaulatan rakyat serta menafikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar warga negara.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan daerah merupakan elemen utama dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Untuk menghasilkan pembangunan

daerah berkelanjutan, keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel, kebijakan pembangunan yang mengarusutamakan kepentingan masyarakat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam konteks desentralisasi, pemerintah lokal tidak saja wajib mendorong tumbuhnya prakarsa masyarakat, tetapi juga wajib mendorong partisipasi masyarakat dan membuat kebijakan yang memungkinkan pelibatan masyarakat. Pelaksanaan pemerintahan lokal yang demokratis yang memberikan ruang maksimal bagi partisipasi warga hanya mungkin terjadi, jika ruang tempat warga negara dapat menyampaikan opini, kepentingan dan kebutuhan mereka dalam deliberasi publik yang bebas tekanan (Husna, 2008:74). Oleh karena itu partisipasi warga menjadi salah satu prasyarat penting dalam melaksanakan otonomi daerah.

Partisipasi warga didefinisikan sebagai ‘perluasan agenda masyarakat, di mana masyarakat dapat memobilisasi dan merumuskan tuntutan. Partisipasi warga adalah hak, dan sebagai ruang beraktivitas yang melampaui batasan-batasan antara negara dan masyarakat sipil yang dilakukan secara sadar oleh sekelompok masyarakat aktif dan disadari sebagai sebuah tindakan komunikatif.

Maka dari itu, keberadaan kelompok warga aktif merupakan prasyarat penting untuk pengawasan agar produk-produk kebijakan yang lebih berfihak pada kepentingan masyarakat banyak. Dalam konteks kebijakan, partisipasi kelompok warga diwakili oleh delegasi dari *stakeholder*, kelompok kepentingan, kelompok marginal, individu-individu yang aktif (*active citizen*), atau siapa saja yang akan memberikan kontribusi dalam proses kebijakan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Keberadaan kelompok warga aktif tersebut tidak serta merta hadir dari ruang kosong. Sebaliknya adanya peluang regulasi tentang partisipasi publik juga tidak serta merta menjamin bahwa masyarakat bisa berpartisipasi dalam kebijakan publik. Pemberdayaan terhadap masyarakat dan pemberian kesempatan bagi masyarakat untuk berperan dalam proses-proses pembuatan kebijakan publik sangat penting untuk dilakukan. Selain itu proses penyadaran, pengorganisasian, inisiasi dan fasilitasi ruang-ruang publik adalah salah satu syarat mutlak kelompok warga aktif bisa terbentuk secara mandiri dan mampu berpartisipasi dalam kebijakan publik.

Praktek partisipasi warga membutuhkan aktor-aktor yang terdiri dari warganegara yang aktif (*active citizen*), melalui proses pengorganisasian dan pendampingan yang intens *political will* dan *political awareness* dari institusi pemerintahan (PP Lakpesdam NU, 2007). Keberadaan *active citizen* sangat penting dalam proses partisipasi publik. Mengharapkan semua warga untuk bisa aktif dalam proses-proses kebijakan publik memang merupakan hal yang penting, tetapi karena hal ini terkait dengan aktifitas masyarakat yang cukup kompleks maka harus ada langkah strategis agar ide partisipasi bisa diimplementasikan.

Perkembangan Civil Society di Ngawi

Civil society atau yang sering disebut masyarakat sipil adalah salah satu dari tiga aktor penting dalam kehidupan berdemokrasi, bersama-sama dengan negara dan bisnis. Sebagai salah satu unsur terpenting demokratisasi, dinamika masyarakat sipil sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan demokratisasi yang sedang di jalani oleh banyak negara di belahan dunia ini termasuk Indonesia.

Kehadiran *Civil society* atau masyarakat sipil yang kuat akan memberdayakan individu dan masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya dan menggerakkan proses politik ke arah yang lebih partisipatoris. Oleh karenanya peran masyarakat sipil sebagai salah satu pilar demokrasi adalah menjalankan fungsi pendidikan mengenai nilai-nilai demokrasi dan partisipasi publik (Demos, 2005).

Transformasi nilai-nilai demokrasi dan partisipasi publik mengharuskan adanya aktor-aktor *Civil society* atau demokrasi yang mempunyai komitmen pada gerakan kerakyatan. Di mana para aktor tersebut hanya dilahirkan dalam konteks dan situasi dimana proses demokrasi selalu dikaji dan dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Konteks demokrasi lebih banyak dihadirkan oleh situasi dimana proses pembelajaran yang mendukung aktor-aktor baru demokrasi muncul. Hal itu didukung oleh dua hal (Lakpesdam, 2007), *pertama*, adanya ruang pembelajaran demokrasi yang direproduksi oleh lembaga demokrasi seperti Perguruan Tinggi. Lembaga tersebut mendukung lahirnya aktor-aktor demokrasi melalui Gerakan Mahasiswa dan lainnya. *Kedua*, adanya sekelompok aktor demokrasi yang melakukan proses kaderisasi demokrasi. Mereka secara terus menerus mengkaji dan melatih diri untuk mendorong penguatan demokrasi.

Dalam konteks yang pertama, Ngawi merupakan daerah pinggiran yang jauh dari pusat-pusat pendidikan demokrasi. Keberadaan 3 Perguruan Tinggi seperti Universitas Soerjo (Unsur), Sekolah Tinggi Keguruan dan ilmu Pendidikan (STKIP) dan Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah (STITI) belum menjadi arena pembelajaran demokrasi yang bersifat massif dan menjadi sumber inspirasi bagi gerakan sosial. Keterlibatan ketiga lembaga pendidikan tersebut dalam proses kebijakan publik belum muncul ke permukaan. Organisasi Intra atau Ekstra Mahasiswa belum berkembang dan belum mampu mendorong munculnya aktor demokrasi (Wathoni, 2006).

Kedua, proses demokrasi yang di lahirkan dari kegiatan advokasi yang di fasilitasi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Ngawi sebenarnya sudah berjalan sejak awal tahun 1990-an, akan tetapi berjalan sangat lambat dalam mendorong proses transformasi sosial Sekretariat Bina Desa (SBD), sebuah LSM di Jakarta yang *concern* pada pendidikan petani sejak tahun 1990-an sudah masuk ke Ngawi dengan berbagai program penguatan petani. Beberapa aktor yang di lahirkan dari proses pendampingan SBD, antara lain; 1) Jauharoh, seorang Pengasuh Pondok Pesantren di Jambangan, Paron, 2) Sugijanto, sekarang menjabat sebagai Sekretaris PCNU, 3) Misbahul Huda, mantan anggota DPRD PKB periode 1999-2004, Walid Royan Efendi, salah seorang Pengurus Ansor dan lainnya.

Proses pergesekan SBD dengan aktor lokal Ngawi kemudian melahirkan sebuah organisasi lokal petani yang bernama SPKN (Serikat Petani Kabupaten Ngawi) pada tahun 1999 (Wathoni, 2006). Dalam perjalanannya, SPKN melakukan aktifitas penguatan kelompok tani dan juga peningkatan keterampilan petani. Beberapa kegiatan yang dilakukan meliputi Pendidikan Musyawarah, Pelatihan Fasilitator, Pembuatan Pupuk Bokasi dan Anjongsana antar petani untuk melihat dan belajar kualitas hasil pertanian yang mereka lakukan. SPKN merupakan salah satu organisasi yang terlibat dalam Perkumpulan Pagar Madani.

Beberapa aktor yang bergesekan dengan SBD tersebut kemudian berinisiasi mendirikan sebuah LSM yang bernama YP2SDM (Yayasan Pendidikan dan Pengembangan Sumberdaya Manusia). Lembaga ini didirikan pada tahun 1992 oleh Sugijanto, Misbahul Huda, Endik Walid, Muhyar Shodik. Kegiatan yang dilakukan YP2SDM diantaranya adalah pendampingan petani dan mengelola panti asuhan anak

Yatim Piatu "Ad-Dhuha". YP2SDM merupakan salah satu organisasi yang terlibat dalam Perkumpulan Pagar Madani.

Cakrawala Timur (CT) sebuah LSM di Surabaya yang *concern* pada pendidikan politik pemuda sejak tahun 1999 melakukan pendampingan pemuda di Ngawi dengan organ lokal bernama Forum Komunikasi Masyarakat Independen (FKMI) Berbagai proses kaderisasi yang dilakukan melahirkan aktor lokal seperti Abdul Baits yang mendirikan berbagai media lokal dan menjadi mitra pemerintah daerah dalam program-program pendampingan. Heri Sujianto, Direktur LSM Palapa dengan aktifitas melakukan pendampingan program PHBM. Ngatwan BA, seorang Guru SMA Ma'arif dan menjadi pendamping berbagai program pemerintah, Kukuh Nugroho, sekarang menjadi Pengurus GP Ansor Ngawi.

Lembaga PRIMA Ngawi, adalah sebuah lembaga yang personel-personelnya pada awalnya adalah orang yang berlatarbelakang Konsultan Training di perusahaan-perusahaan di Surabaya, yang akhirnya kembali ke Ngawi sejak terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998. Diawali dengan program P3DT, lembaga ini mulai fokus pada pemberdayaan masyarakat pada tahun 2000. Dilanjutkan dengan program Membangun Pilar Demokrasi Desa yang difasilitasi oleh CSSP-USAID, pada tahun 2002-2004, Lembaga Prima banyak melakukan aktifitas dan melakukan kaderisasi demokrasi khususnya bagi anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Perangkat Desa. Beberapa forum warga yang dilahirkan oleh Lembaga Prima ini, yaitu Forum Komunikasi Badan Perwakilan Desa (FKBPD), Aliansi Pemerintahan Desa (APD) dan Forum Perempuan Ngawi (FPN).

Forum Pemberdayaan Masyarakat Ngawi (FPMN) merupakan salah satu forum yang diinisiasi oleh Care International, melalui program P3M Otda pada tahun 2000. FPMN menjadi salah satu forum *multi-stakeholders* yang *concern* dalam mengawal perencanaan pembangunan kabupaten. Forum ini menjadi perkumpulan masyarakat lintas profesi untuk membahas agenda reformasi Pemerintah Kabupaten Ngawi (Adang, 2008).

Pada tahun 2002, Program P2TPD dilaksanakan di Kabupaten Ngawi atas kerjasama Pemkab Ngawi dengan Depdagri yang difasilitasi oleh Bank Dunia. Program tersebut dilaksanakan dengan 3 (tiga) tujuan utama yaitu: 1. Reformasi Tata Pemerintahan, 2. Reformasi Sistem Keuangan Daerah dan 3. Reformasi Pengadaan

Barang dan Jasa. Program ini dilakukan dengan 2 (dua) Strategi, Pemberdayaan masyarakat di satu sisi dan penguatan sistem tata pemerintahan lokal di sisi lainnya (P2TPD, 2002).

Program penguatan sistem tata pemerintahan daerah, dilakukan oleh P2TPD dengan mempengaruhi pemerintah daerah untuk menyusun dokumen Strategi penanggulangan kemiskinan, peraturan daerah yang menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, dan peraturan pengelolaan barang dan jasa.

Sedangkan program pemberdayaan masyarakat oleh P2TPD, dilakukan dengan menyelenggarakan pertemuan *stakeholders* dari berbagai kelompok masyarakat mulai LSM, Birokrasi, Politisi, Pengusaha dan lainnya. Dalam pertemuan tersebut dibahas permasalahan reformasi tata pemerintahan di Kabupaten Ngawi. Akan tetapi lama kelamaan, peserta pertemuan P2TPD semakin berkurang jumlahnya. Hanya stakeholder dari kalangan LSM dan pemerintah saja yang masih aktif. Sedangkan stakeholder dari kalangan pengusaha dan kelompok profesional sudah tidak aktif.

Beberapa LSM dan ormas yang aktif diantaranya adalah Lakpesdam NU dan Gerakan Pemuda Ansor. Semenjak tahun 2005, GP Ansor yang pada periode sebelumnya lebih aktif melakukan kaderisasi internal organisasinya, mulai mengembangkan program pemberdayaan masyarakat. Kegiatan pendampingan dan advokasi kebijakan sangat kerap dilakukan oleh GP Ansor.

Sementara Lakpesdam NU Ngawi dengan dukungan dari Lakpesdam Pusat dan National Democratic Institute (NDI) memfokuskan diri pada program Pendidikan Politik dan Advokasi Anggaran Publik. Melalui kegiatan penguatan kapasitas masyarakat sipil dalam memahami anggaran Publik pada akhirnya berhasil mendorong berdirinya Perkumpulan Pagar Madani sebagai wadah pembelajaran bersama tentang anggaran.

Profil Perkumpulan Pagar Madani Ngawi

Perkumpulan Pagar Madani adalah sebuah wadah kelompok masyarakat sipil untuk melakukan pembelajaran bersama, dan menjadi agen transformator untuk melakukan pengkajian, pendampingan, penguatan rakyat pada komunitas masyarakat sipil. Sebagai salah satu organisasi rakyat, Perkumpulan Pagar Madani bersifat plural dan independen, berdiri dilatarbelakangi oleh inisiasi yang dilakukan Lakpesdam NU

untuk melakukan penguatan masyarakat sipil dalam mendorong anggaran yang pro rakyat (Pagar Madani, 2007). Perkumpulan Pagar Madani merupakan wadah bersama para aktifis yang bergerak di bidang media, ornop, Petani, Buruh Migran, Ormas, Mahasiswa dan kelompok profesional yang secara aktif menjadi penggerak masyarakat di bidangnya masing-masing. Kepentingan bersama yang mempertemukan beberapa aktivis tersebut dalam satu wadah adalah kepentingan untuk memperjuangkan anggaran publik pro rakyat miskin.

Sebagian aktivis Perkumpulan Pagar Madani adalah mereka-mereka yang terlibat dalam proses reformasi di Kabupaten Ngawi melalui lembaga, ormas dan kelompok masing-masing. Keterlibatan mereka dalam reformasi adalah memfasilitasi Forum Pemberdayaan Masyarakat Ngawi yang mendorong warga aktif dalam kebijakan publik, kemudian terlibat dalam melakukan penguatan BPD dan stakeholder desa. Mereka juga terlibat dalam penguatan ekonomi rakyat, melalui pelatihan dan konsultasi usaha kecil seperti ternak lele, ternak kambing, KKB (*Klinik Konsultasi Bisnis*). Semua proses pergerakan tersebut membawa dampak perubahan kultural dan struktural dalam arena pembuatan kebijakan publik di Kabupaten Ngawi. Meski tidak bersifat massif, ada beberapa perubahan yang dihasilkan dari gerakan yang dilakukan. Pagar Madani berdiri pada hari Selasa, tanggal 20 Februari 2007. Secara Intensif Pagar Madani melakukan Penguatan kapasitas kelompok masyarakat untuk mengkaji kebijakan publik dan mengawal proses penganggaran pro rakyat miskin. Visi Pagar Madani adalah terwujudnya partisipasi aktif masyarakat dalam kebijakan publik yang berkeadilan.

Anggota Perkumpulan Pagar Madani terdiri dari 209 orang yang secara langsung beraktivitas dalam gerakan advokasi anggaran (lampiran). Berikut data Perkumpulan Pagar Madani berdasarkan jenis kelamin, tingkat pendidikan, individu/kelompok, profesi, spasial, dan fokus kerja masyarakat.

Partisipan Perkumpulan Pagar Madani Ngawi berdasar Jenis kelamin

Jenis Kelamin	Orang	%
Perempuan	44	21.05
Laki-Laki	165	78.95
Jumlah	209	100.00

Sumber : Profil Perkumpulan Pagar Madani

Latar belakang pendidikan Anggota Perkumpulan Pagar Madani didominasi oleh mereka yang menyelesaikan sekolah setingkat SLTA sebanyak 66,99% dan kemudian Sarjana sebanyak 22,49%.

Partisipan Perkumpulan Pagar Madani Ngawi Berdasar Pendidikan

Pendidikan	Orang	%
SMP	10	4.78
SMA	140	66.99
Diploma	6	2.87
S1	47	22.49
S2	6	2.87
Jumlah	209	100.00

Sumber : Profil Perkumpulan Pagar Madani

Sedangkan Latar belakang pekerjaan Anggota Perkumpulan Pagar Madani didominasi oleh mereka yang berprofesi sebagai Petani, Wiraswasta dan Guru. Sedangkan Kelompok Mahasiswa dan Pelajar tidak mendominasi dalam perkumpulan ini. Anggota Perkumpulan Pagar Madani Ngawi berdasar Profesi.

Profesi	Orang	%
Buruh/Karyawan	16	7.66
Guru/Dosen	24	11.48
IRT	18	8.61
Kepala/Perangkat Desa	7	3.35
Mahasiswa	13	6.22
Wiraswasta	39	18.66
Pengangguran	17	8.13
Petani/Peternak	56	26.79
PNS	5	2.39
Konsultan	4	1.91
Aktifis	2	0.96
Wartawan	8	3.83
Jumlah	209	100.00

Sumber : Profil Perkumpulan Pagar Madani

Para Anggota Perkumpulan Pagar Madani merupakan perwakilan Organisasi Sosial, Partai Politik, Organisasi Rakyat, Organisasi Profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat dan individu-individu aktif yang bergerak dibidangnya masing-masing.

Fokus kelembagaan organisasi Anggota Perkumpulan Pagar Madani adalah sebagai berikut.

Fokus Partisipan Organisasi	Orang	%
Pemberdayaan Masyarakat	21	10.05
Pengembangan Ekonomi	13	6.22
Pemberdayaan Perempuan	19	9.09
Pendidikan	19	9.09
Kesehatan	4	1.91
Desa	28	13.40
Kecamatan	9	4.31
Pengawasan Pembangunan	29	13.88
Media	5	2.39
Pemuda	6	2.87
Pertanian	19	9.09
Lain-lain	37	17.70
Jumlah	209	100.00

Sumber : Profil Perkumpulan Pagar Madani

Sementara aktivitas organisasi Perkumpulan Pagar Madani sebagai wadah aktivitas Kelompok Masyarakat Sipil di Ngawi yang peduli pada proses perencanaan dan penganggaran adalah terbagi dalam empat kegiatan. *Pertama*, Penguatan Kapasitas Masyarakat Sipil, *kedua*, Pengawasan usulan masyarakat dalam proses perencanaan APBD, *ketiga*, pengawasan Program pemerintah daerah agar tepat sasaran, *empat*, melacak penyalahgunaan program APBD.

Kegiatan penguatan kapasitas masyarakat sipil dilakukan melalui Workshop, pelatihan penguatan kelompok kerja, pelatihan analisis dan advokasi anggaran, aktifitas penyadaran masyarakat, pengorganisasian kelompok konstituen dan membangun relasi dengan media. Dalam kegiatan ini, Anggota Perkumpulan Pagar Madani melakukan pembelajaran bersama-sama tentang politik anggaran, strategi advokasi anggaran dan pelbagai persoalan tentang kemiskinan dan kesetaraan gender.

Kegiatan Pengawasan usulan masyarakat dalam proses perencanaan APBD dilakukan dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses perumusan anggaran melalui keterlibatan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dan seluruh tahapan penyusunan APBD. Kegiatan ini juga dilakukan dengan mendorong keterlibatan masyarakat sipil dalam proses mengintegrasikan Strategi dan Rencana

Tindak Pengurangan Kemiskinan (SRTPK) dalam perencanaan APBD. Kegiatan ini setidaknya membuahkan hasil dengan *lolosnya* beberapa usulan kegiatan masyarakat dalam proses penganggaran, adalah sebagai berikut (Pagar Madani, 2007):

NO	Sektor	Usulan	Keterangan
1	Pertanian	a. Pengadaan alat pasca panen (power threaser) b. Perbaikan usaha tani c. Pengadaan hand tractor d. Pelatihan petani & pengusaha agrobisnis	Usulan berasal dari Kelompok tani melalui Musrenbang Desa
2	Koperasi, Industri & Perdagangan	3.1 Peningkatan permodalan usaha mikro melalui bantuan modal PER 3.2 Bantuan Modal Kerja UKM 3.3 Peningkatan permodalan dan usaha koperasi	Menambah Volume Koperasi dan penerima manfaat modal usaha
3	Kesehatan	• Pengadaan air bersih • Sarana & prasarana & Operasional desa sehat • Bantuan Asupan Gisi untuk Balita	Menambah volume pemanfaat dan jumlah anggaran
4	Pendidikan	• Bantuan Pendirian PAUD • Rehab gedung MI • Beasiswa untuk siswa tidak mampu	Menambah volume pemanfaat dan jumlah anggaran
5	Sosial	• Bantuan perumahan tidak layak huni • Bantuan menjahit penderita cacat • peningkatan sarana transportasi /	Menambah volume pemanfaat dan jumlah anggaran

		jalan randusongo <ul style="list-style-type: none"> • Pelatihan servise sepeda motor • Bantuan perumahan tidak layak huni • Pelatihan menjahit penderita cacat 	
--	--	--	--

Kegiatan pengawalan Program Pemerintah Kabupaten agar tepat sasaran dilakukan dengan melakukan survey kepuasan masyarakat tentang pelayanan publik yang dilakukan dengan User Based Survey (UBS) kepuasan pelanggan terhadap pelayanan Puskesmas. Selain itu juga melakukan observasi terhadap program pemerintah yang sedang dilaksanakan misalnya melakukan survey realisasi program Alokasi Dana Pendidikan berupa Dana Alokasi Khusus (DAK), program pendampingan Alokasi Dana Desa dan lainnya.

Sementara kegiatan melacak penyalahgunaan program APBD dilakukan dengan cara analisis anggaran dan melakukan *tracking* atau penelusuran terhadap pelaksanaan program pemerintah yang dilakukan pada tahun sebelumnya. Beberapa temuan hasil analisis dan hasil monitoring APBD Tahun 2007 oleh Pagar Madani adalah sebagai berikut:

No	Sektor	Temuan
1	PU	Penyimpangan rehab pembangunan Masjid jami' Baiturrohman senilai 7,5 Milyar
2	Dinas Kehewan	<u>Temuan kasus DAK tahun 2005</u> , Proyek Pembangunan /Rehab Gedung dan sarana fisik BBI Kec. Geneng. Biaya 718.948.000,00. Sebelum proyek ini diresmikan sudah rusak, ambrol bangunan tepinya.
3	PU	1. Penyimpangan proyek P2TPD perbaikan jalan (1. Jalan gelung Ngale, 2. Jalan Jati Gembol teguhan, 3. jalan paron-pojok) 2. Penyimpangan proyek P2TPD rehab DAM desa krompol kecamatan bringin

4	DPRD	Kasus dana tunjangan intensif komunikasi dewan, atau lebih di kenal dengan (TKI), rekomendasi BPK tahun 2007 agar dikembalikan.
5	Bappeda	Analisis KUA dan PPAS 2007, Antara Visi-Misi, hasil Musrenbang dan RKA yang diajukan Dinas tidak sesuai. Sehingga banyak program yang tidak jelas outputnya.
6	Tanaman Pangan	Nilai dana tahun 2007 senilai 7.203.044.516,00 dialokasikan untuk pos belanja aparatur 566.934.516,00 atau senilai 7,9%. Pos belanja akses pertanian bagi petani 4.236.110.000,00 atau senilai 58.8%/ pos belanja kualitas petugas pertanian 0 %. Pos belanja pembangunan 0%. Pos belanja sarana dan prasarana 33,3%.
7	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kesbanglinmas	Nilai dana tahun 2007 senilai 5.845.515.231,00 dialokasikan untuk pos belanja aparatur 1, 643.515.231,00 atau senilai 28,1%. Pos belanja kualitas petugas 0 %. Pos belanja pembangunan 4.067.000.000,00 atau 69.6%. Pos belanja sarana dan prasarana 135.000.000,00 atau sekitar 2,3%.
8	PU Bina Marga	Nilai dana tahun 2007 senilai 81.946.468.353,19 dialokasikan untuk pos belanja aparatur 832.468.814,57 atau senilai 1,0%. Pos belanja kualitas petugas 0 %. Pos belanja pembangunan fisik 81.013.999.538,62 atau 98.9%. Pos belanja sarana dan prasarana 100.000.000,00 atau sekitar 0,1%.
9	Dinas Kesehatan	Nilai dana tahun 2007 senilai 17.026.776.157,00 dialokasikan untuk pos belanja aparatur 7,004.547.557,00 atau senilai 41,1%. Pos akses kesehatan bagi masyarakat miskin sbesar

		3,461,478,600,00 atau senilai 20,3 %. Pos belanja kualitas petugas 0,4 %. Pos belanja pembangunan fisik 1.341.210.000,00 atau 7.9%. Pos belanja sarana dan prasarana 5,144.540.000,00 atau sekitar 30,2%.
10	Dinas Pendidikan	Nilai dana tahun 2007 senilai 28.409.442.300,00 dialokasikan untuk pos belanja aparatur 5,404,862,300,00 atau senilai 19,0%. Pos akses pendidikan sebesar 1,621,500,000,00 atau senilai 5,7 %. Pos belanja kualitas guru 3,5 %. Pos belanja pembangunan fisik 15.615.000.000,00 atau 55.0%. Pos belanja sarana dan prasarana 4,775.580.000,00 atau sekitar 16,8%.

Dalam melakukan kegiatan mendorong partisipasi masyarakat untuk advokasi anggaran, tidak semua anggota Perkumpulan Madani memiliki orientasi yang sama. Hal ini disebabkan oleh keberagaman status, pendidikan, dan latarbelakang seluruh anggota Pagar Madani. Dalam arti kata, tidak semua anggota Pagar Madani merupakan aktivis NGO yang memiliki idealisme dan latarbelakang keilmuan yang memadai. Tidak sedikit anggota Pagar Madani yang backgroundnya adalah ibu rumah tangga atau masyarakat biasa/awam.

Dari data yang ada, setidaknya ada tiga jenis orientasi gerakan para aktor dalam Perkumpulan Pagar Madani, sebagaimana penuturan Adang Sudrajad (2008) yaitu: *pertama*, berorientasi pada pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat. Kelompok ini pada awalnya merupakan warga masyarakat yang ingin melakukan aktifitas dalam organisasi. Tak ada visi apapun, terkecuali hanya keinginan untuk mendapatkan pengetahuan baru, mitra baru dan pengalaman baru. Motivasi awal bergabung dengan Pagar Madani, karena diajak oleh temannya atau karena mandat organisasi. Anggota Pagar Madani dari kelompok ini biasanya akan sering mengalami hal-hal baru yang selama ini tidak dialami sebelumnya. Dalam konteks partisipasi anggaran, mereka memiliki keinginan untuk mengetahui dengan semangat sukarela.

Kedua, berorientasi pada kepentingan dan keuntungan ekonomis. Kelompok ini memandang bahwa proyek-proyek pemberdayaan masyarakat, APBD maupun lembaga donor setara dengan proyek infrastruktur yang menghasilkan sesuatu. Bagi mereka

segala sesuatu diukur dari keuntungan sesaat yang akan dia peroleh berupa timbal balik ekonomis. Orientasi ini bisa berwujud harapan mendapatkan uang transport, atau proyek yang akan didapatkan karena melakukan aktifitas advokasi anggaran.

Pegiat advokasi anggaran yang memiliki kemampuan dan data yang cukup, akan disegani oleh para pejabat publik yang merasa ketakutan rahasia “dapur” mereka akan terbongkar sehingga akan bersikap baik-baik dan terkadang memberikan “*bisarah*”. Karena itu, mereka akan aktif terlibat dalam rangkaian kegiatan Pagar Madani, sejauh kegiatan tersebut memberikan keuntungan materi. Aktivisme yang mereka lakukan bergantung pada “gizi” yang akan diperolehnya.

Ketiga, berorientasi kritis. Mereka merupakan kelompok idealis yang berkumpul karena ada kebutuhan untuk merespon gagasan yang sama. Gerakan aksi kritik terhadap segala bentuk yang mereka anggap menyimpang dari kepentingan rakyat banyak.

Meskipun ada tiga jenis orientasi yang dimiliki oleh Anggota Pagar Madani, dalam melakukan aksinya mereka lebih memilih jalur moderat. Perbedaan latarbelakang yang menjadikan Pagar Madani menjadi kelompok yang beragam dan banyak warna tentunya akan menghasikan banyak pemikiran yang tidak tunggal. Ini merupakan potensi sekaligus tantangan untuk mengawal partisipasi masyarakat dalam perumusan anggaran di Kabupaten Ngawi.

Ragam Makna Persepsi Anggota Pagar Madani tentang Partisipasi

Persepsi anggota Pagar Madani tentang partisipasi pada kenyataannya mengalami perbedaan atau keragaman makna. Proses interaksi antara anggota Pagar Madani secara internal dengan sistem sosial dan sistem pemerintahan Kabupaten Ngawi dalam proses partisipasi penyusunan anggaran, merupakan proses bertukar pemahaman mengenai tindakan mereka dalam berpartisipasi. Dalam interaksi tersebut antar anggota Pagar Madani melakukan pertukaran simbol tentang partisipasi yang kemudian diinterpretasi dan menjadi dasar persepsi serta tindakan mereka. Penafsiran simbol tersebut dilatarbelakangi oleh struktur pengalaman dan kebudayaan masing-masing, sehingga penafsiran tentang partisipasi yang muncul adalah pengetahuan, kesadaran kritis, tindakan dan perubahan.

Menurut interaksionisme simbolik, persepsi anggota Pagar Madani tentang makna partisipasi yang dibentuk serta dikonstruksikan melalui proses interaksi dalam

tindakan partisipasi penyusunan anggaran dengan tahapan sebagai berikut : *Pertama*, keragaman persepsi anggota Pagar Madani tentang partisipasi terbentuk berdasarkan makna yang ada pada “sesuatu” itu bagi mereka dalam situasi simbolik. Mereka merespon partisipasi berupa wacana, perbincangan, dan praktek partisipasi berdasarkan makna yang dikandung unsur-unsur tersebut menurut pemahaman mereka. *Kedua*, makna partisipasi anggota Pagar Madani dilahirkan dari proses interaksi antara mereka secara internal dan juga eksternal, setelah mereka mengalami proses pengalaman partisipasi penyusunan anggaran. *Ketiga*, makna partisipasi dimodifikasi melalui proses interpretatif oleh setiap anggota Pagar Madani. Pemberian makna partisipasi tersebut disempurnakan melalui proses penafsiran pada saat “proses interaksi sosial” berlangsung. Dari situ mereka mulai mengetahui sesuatu, menilainya, memberinya makna (membuat persepsi), dan memutuskan untuk bertindak berdasarkan makna tersebut. Hal ini yang oleh Blumer disebut sebagai sebuah *proses self indication*.

Bahwa penyusunan APBD di Kabupaten Ngawi bersifat *oligarkis*, yaitu dikuasi oleh elit atau beberapa orang tertentu yang mempunyai kekuasaan untuk menyusun APBD. Meskipun sebenarnya pada tataran formal, penyusunan APBD berdasarkan pada kebijakan yang mengharuskan partisipasi masyarakat didalamnya, akan tetapi dalam prakteknya masyarakat tidak diberi ruang yang bebas dan setara didalamnya. Untuk bisa terlibat, masyarakat harus berjuang merebut haknya untuk bisa terlibat didalamnya.

Munculnya oligarki penyusunan anggaran di Kabupaten Ngawi bisa dipahami bahwa anggaran (APBD) merupakan proses kebijakan publik dengan derajat politisasi yang tinggi. APBD merupakan pusat sumberdaya ekonomi politik yang menopang sebuah kekuasaan. Pertarungan berbagai macam kepentingan dalam perumusan anggaran menjadikan proses perencanaan anggaran sebagai ajang transaksi antar aktor yang berkuasa dan bukan berpijak pada kebutuhan rakyat. Maka antar aktor yang berkuasa atas anggaran akan mempersempit ruang perebutan yang lebih luas. Dampaknya dokumen anggaran hanya beredar dikalangan terbatas.

Oligarki penyusunan APBD seperti digambarkan diatas, pada akhirnya melahirkan fenomena baru yaitu adanya *disconnection* antara hasil Musrenbang kabupaten dengan *posting* alokasi belanja anggaran. Artinya terjadi distorsi terhadap hasil penyusunan APBD yang tidak sesuai dengan rumusan Musrenbang dan kebutuhan masyarakat luas.

Untuk menjaga praktek oligarki penyusunan APBD tersebut, elit pembuat kebijakan kemudian melakukan empat hal: yaitu *pertama*, membuat teknokrasi Perencanaan APBD, yaitu bahwa perencanaan APBD disajikan dengan teknik akuntansi yang sangat canggih dan tidak diketahui awam. Praktek seperti ini akan memuluskan jalan untuk menyusun anggaran yang bersifat asimetris *alias* tidak sesuai kebutuhan publik. *Kedua*, Elit membangun makna partisipasi yang bertujuan *hegemonik*. Keterlibatan warga dalam proses kebijakan dimaknai menurut kepentingan mereka yang intinya membatasi masyarakat secara luas untuk terlibat didalamnya. Makna tersebut dibangun dengan banyak cara diantaranya berlingung dibalik teks aturan. *Ketiga*, Elit membangun kolonisasi *labelnswelt* yaitu membangun situasi seolah-olah terjadi partisipasi padahal sebenarnya membangun dominasi komunikasi. Prakteknya ruang publik dikuasai dan menjadi ruang publik tidak otentik.

Gerakan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Ngawi yang dilakukan oleh Pagar Madani sebenarnya bertujuan membangun dua struktur sekaligus yaitu struktur penganggaran yang partisipatif dan struktur masyarakat partisipatif. Dimana partisipasi sebagai sebuah sistem nilai yang menjadi bagian dari masyarakat. Gerakan tersebut diaplikasikan melalui agenda *civic engagement*, Pagar Madani menggagas perubahan struktur sosial perencanaan APBD yang selama ini dinilai tidak partisipatif dengan mendorong terbentuknya struktur masyarakat partisipatif melalui berbagai kegiatan penguatan masyarakat sipil dan mendorong terbentuknya struktur penganggaran yang partisipatif.

Kegiatan yang dilakukan Pagar Madani adalah melakukan penguatan kapasitas anggotanya untuk menjadi agen atau kelompok warga aktif, terorganisir dan mempunyai kapasitas. Disisi lain, Pagar Madani juga mempengaruhi para pelaku kebijakan untuk secara aktif membuka diri dan mengundang partisipasi masyarakat sipil dalam rangka terbentuknya struktur penganggaran partisipatif.

Akan tetapi dinamika partisipasi Pagar Madani dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Ngawi pada tahun 2007 belum berhasil mendorong perubahan APBD dalam kerangka participatory budgeting yaitu membentuk struktur partisipatif. Struktur masyarakat partisipatif yang dikehendaki oleh Pagar Madani belum mampu menggeser struktur kebijakan anggaran yang tidak partisipatif, dan belum mampu menstabilkan menjadi struktur baru.

Kesimpulan

Dinamika partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Ngawi mengalami proses involusi. Yaitu, "kemajuan yang stationer, variasi bentuk tanpa disertai perubahan substansial, perkembangan yang tidak menghasilkan pembaharuan kualitatif. Bentuk involusi partisipasi tersebut adalah bahwa secara kelembagaan tidak terjadi perubahan sistem terhadap peningkatan ruang partisipasi masyarakat dalam kebijakan. Akan tetapi secara sporadis telah terjadi perubahan. Penyebab terjadinya involusi partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran di Kabupaten Ngawi adalah adanya dominasi struktur kebijakan yang sebenarnya tidak mendukung adanya gagasan partisipasi anggaran. Selain itu, lemahnya *bargaining position* agen, dalam hal ini Pagar Madani dihadapan stuktur kebijakan anggaran yang hegemonik dan oligarkis.

Dalam perspektif teori strukturasi, proses involusi partisipasi anggaran di Kabupaten Ngawi sebenarnya merupakan bentuk dari konsekuensi yang tidak diinginkan (*unintended consequences*). Artinya upaya Pagar Madani dalam mewujudkan partisipasi anggaran adalah adanya pelembagaan struktur partisipasi dalam perumusan kebijakan anggaran di Kabupaten Ngawi tidak terjadi karena disebabkan oleh minimnya kompetensi para aktor dalam Pagar Madani yang membuatnya belum mampu mendorong perubahan struktur yang diinginkan diakibatkan oleh terlalu kuatnya struktur kebijakan yang oligarkis. Akan tetapi upaya yang dilakukan tersebut menimbulkan sebuah hasil yang sebenarnya yang tidak direncanakan sebelumnya.

Diantara bentuk konsekuensi yang tidak diinginkan dari gerakan partisipasi anggaran yang dilakukan oleh Pagar Madani adalah : *pertama*, Perubahan tanpa struktur. Perubahan tersebut adalah terbukanya ruang publik kebijakan anggaran, transparansi kebijakan APBD, dan perubahan sikap dari para pembuat kebijakan meskipun secara sporadis dan personal. *Kedua*, Perubahan kultur partisipasi anggaran. Meskipun struktur masyarakat partisipatif seperti halnya diharapkan oleh Pagar Madani terjadi di Kabupaten Ngawi belum bisa terwujud. Akan tetapi benih-benih untuk mendorong terbentuknya masyarakat partisipatif bukanlah sesuatu yang tidak mungkin. Karena dinamika partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD tahun 2007,

telah memberikan banyak pengalaman penting untuk mentradisikan pola penganggaran partisipatif.

Referensi

- Demos. 2005. "Agenda Menuju Demokrasi Bermakna di Indonesia", makalah disampaikan dalam Konferensi Internasional, Jakarta 24-26 Nopember 2005.
- Hardiman, F Budi. tt. *Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk*, <http://www.duniaesai.com/filsafat/fil23.html>
- Hoessein, Bhenyamin. 2002. "Perspektif jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah", makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Bappenas, 27 Nopember 2002.
- Husna, Lilis. 2008. *Jalan Lain Demokrasi dalam Demokrasi Deliberatif yang Menyejahterakan: Upaya Revitalisasi Demokrasi Lokal*. Jakarta: kaukus 17++.
- P2TPD. 2002. *Profil Program P2TPD*, Jakarta.
- Pagar Madani. 2007. *Profil Perkumpulan Pagar Madani Ngawi*. tp.
- Pagar Madani. 2007. *Laporan Observasi dan Pendampingan Musrenbang oleh Pagar Madani di Kabupaten Ngawi tahun 2007*. tp.
- Pagar Madani. 2007. *Laporan Investigasi Penelusuran Anggaran oleh Pagar Madani di Kabupaten Ngawi tahun 2007*. tp.
- PP Lakpesdam NU. tt. *Laporan Studi Kasus Pengembangan Model Partisipasi Warga dalam Tata Pemerintahan dan Demokrasi Lokal*.
- Prima. 2002. *Profil Lembaga Prima*. tp.
- Sudrajad, Adang. Wawancara dilakukan di Ngawi pada 1 Oktober 2008.
- Suhirman & Haryadi, Dedi. 2002. *Distorsi Proses Anggaran Dan Penguatan Masyarakat Sipil*, Bandung: Bigg.
- Wathoni, Syamsul. 2006. "Sejarah Gerakan Civil Society di Kabupaten Ngawi". tp.
- Zakaria, R. Yando. 2001. "Seputar Partisipasi Kewargaan dan Pemerintahan Lokal" yang menyadur dari Peter Clark, Barbara Pozzoni, John Gaventa, dan Rose Marie Nierras, 2001, "Annotated Bibliography on Citizen Participation and Local Governance".