

DISERTASI

INTERNALISASI NILAI RAMBU SOLO' PADA TATA KELOLA PEMERINTAH DAERAH: SEBUAH STUDI POSTMODERN TENTANG PARTISIPASI ANGGARAN DI KABUPATEN TORAJA UTARA

INTERNALIZATION OF RAMBU SOLO' VALUE IN LOCAL GOVERNMENT GOVERNANCE: A POSTMODERN STUDY OF BUDGET PARTICIPATION IN NORTH TORAJA DISTRICT

sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor

disusun dan diajukan oleh:

**ANDI FAISAL
A023202013**



Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**INTERNALISASI NILAI RAMBU SOLO' PADA TATA KELOLA
PEMERINTAH DAERAH: SEBUAH STUDI POSTMODERN
TENTANG PARTISIPASI ANGGARAN DI KABUPATEN
TORAJA UTARA**

***INTERNALIZATION OF RAMBU SOLO' VALUE IN LOCAL
GOVERNMENT GOVERNANCE: A POSTMODERN STUDY OF
BUDGET PARTICIPATION IN NORTH TORAJA DISTRICT***

sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor

disusun dan diajukan oleh:

**ANDI FAISAL
A023202013**



Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**INTERNALISASI NILAI RAMBU SOLO' PADA TATA KELOLA
PEMERINTAH DAERAH: SEBUAH STUDI POSMODERN
TENTANG PARTISIPASI ANGGARAN
DI KABUPATEN TORAJA UTARA**

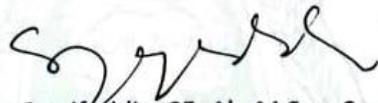
Disusun dan diajukan oleh

**ANDI FAISAL
A023202013**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Doktor pada 22 Desember 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Pada
Program Studi Doktor Ilmu Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin
Makassar

Mengesahkan:
Promotor,



Prof. Dr. Syarifuddin, SE., Ak., M.Soc., Sc., CA
NIP 196312101990021001

Ko-promotor I



Dr. Ratna Ayu Damayanti, SE., Ak., M.Soc., SC., CA
NIP 196703191992032003

Ko-promotor II



Dr. Nadhirah Nagu, SE., Ak., M.Si., Ak., CA, CSRS, CSRA
NIP 197402062008122001

Ketua Program Studi Ilmu Akuntansi



Dr. Ratna Ayu Damayanti, SE., Ak., M.Soc., SC., CA
NIP 196703191992032003

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM
NIP 196402051988101001

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Andi Faisal
NIM : A023202013
Jurusan/Program studi : Doktor Ilmu Akuntansi

menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul

Internalisasi Nilai Rambu Solo' pada Tata Kelola Pemerintah Daerah: Sebuah Studi Posmodern Terhadap Partisipasi Anggaran di Kabupaten Toraja Utara

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/ diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan 'disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata didalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur – unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai peraturan perundang – undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 10 Desember 2023

Yang membuat pernyataan,



Andi Faisal

PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji penulis haturkan kepada Allah SWT atas Rahmat dan tetesan ilmu yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian disertasi doctoral ini. Tak lupa penulis kirimkan shalawat dan salam ke hadirat Nabi besar Muhammad SAW, beserta keluarga dan sahabatnya. Disertasi ini merupakan tugas akhir untuk mencapai Doktor (Dr.) pada program Doktor Ilmu Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada segenap pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan disertasi ini. wabil khusus penulis ucapkan terima kasih sebanyak – banyaknya kepada Bapak Prof. Syarifuddin, dan Ibu Dr. Ratna Ayu Damayanti selaku Promotor dan Co-Promotor atas semua bimbingannya kepada penulis. baik bimbingan dalam hal penulisan disertasi maupun bimbingan dalam hal pribadi penulis. tak bosan-bosannya prof syarif dan ibu dama senantiasa memberikan masukan kepada penulis, walaupun yang penulis tanyakan tidak terkait dengan disertasi. Untuk itu, terima kasih tak terhingga penulis haturkan kepada prof syarif dan ibu dama, semoga Allah SWT berkenan memberikan pahala jariyah atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Ibu Dr. Nadirah Nagu selaku Co Promotor 2, yang dalam beberapa kesempatan memberikan masukan berharga pada penulis untuk memperbaiki kualitas tulisan. Alhamdulillah dengan bimbingan dari Promotor dan Co Promotor, disertasi ini dapat penulis selesaikan. Secara khusus penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Abdul Hamid Habbe, selaku Kaprodi yang telah mendampingi penulis selama masa studi di Program Doktor Akuntansi. Selaku penguji, penulis juga berterima kasih kepada Prof. Hamid atas masukannya yang berharga terhadap isi disertasi. Begitupun kepada tim penguji yang lain, Bapak Prof. Dr. Gagaring Pagalung, Ibu Prof. Dr. Mediaty, dan Ibu Dr. Kusumawati, penulis haturkan banyak – banyak terima kasih, atas kesediaannya untuk memberikan saran dan perbaikan terhadap disertasi ini.

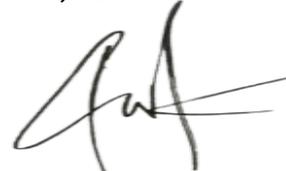
Pada kesempatan ini, penulis juga berterima kasih kepada informan penelitian. kepada bapak Palidan, informan utama penelitian ini, terima kasih atas

kesediaan waktunya dan juga kerelaan bapak palidan untuk penulis tempati rumahnya selama pelaksanaan penelitian. Kepada pemerintah Daerah Kabupaten Toraja Utara, penulis ucapkan terima kasih atas kesediaannya memberikan informasi yang penulis butuhkan dalam penelitian ini. secara khusus penulis ucapkan terima kasih kepada Kak Inno dan ibu Vica yang dengan bantuannya, penelitian ini bisa selesai lebih cepat dari yang saya perkirakan. Untuk rekan – rekan mahasiswa PDIA, terkhusus Angkatan tiga. Terima kasih atas kebersamaanya dan atas saling supportnya selama masa studi.

Terakhir ucapan terima kasih kepada istri dan anak saya Fatimah yang telah sabar dalam menghadapi kondisi yang dialami selama masa studi. Demkian juga ucapan permintaan maaf penulis ucapkan, atas waktu dan energi yang penulis fokuskan kepada penelitian ini, sehingga waktu untuk keluarga sangat kurang. Terima kasih kepada orang tua, mertua dan saudara penulis atas dukungan yang diberikan selama masa studi dan penelitian.

Akhir kata, sebagai suatu proses pembelajaran. Maka desertasi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, apabila terdapat kekeliruan dalam desertasi ini, maka itu sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Makassar, 10 Desember 2023.



Andi Faisal

ABSTRAK

ANDI FAISAL. *Internalisasi Nilai Rambu Solo' pada Tata Kelola Pemerintah Daerah: Studi Posmodern tentang Partisipasi Anggaran di Kabupaten Toraja Utara* (dibimbing oleh Syarifuddin, Ratna Ayu Damayanti, dan Nadhirah Nagu).

Penelitian ini bertujuan menginternasialisasi nilai-nilai *Rambu Solo'* ke dalam proses penganggaran pemerintah daerah di Kabupaten Toraja Utara, Peneliti mengeksplorasi realitas partisipasi pada konteks anggaran daerah dan *Rambu Solo'* serta meramu suatu konstruksi teoretis praktik partisipasi dari kedua realitas tersebut. Penelitian ini didasari oleh sosio-etnometodologi dengan paradigma posmodernisme selama dua bulan mengenal praktik partisipasi anggaran di Kabupaten Toraja Utara. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam secara berulang terhadap 20 orang informan. Temuan lapangan menunjukkan beberapa poin, yakni (1) proses pembahasan anggaran pada tingkat pemerintah daerah sarat dengan praktik pertarungan anggaran antara pemerintah daerah dan legislative dan (2) musyawarah perencanaan pada konteks *Rambu Solo'* berbasis pada nilai-nilai yang dipegang kuat oleh masyarakat Toraja, yaitu inklusifitas dan pembagian tanggung jawab. Berdasarkan kedua poin tersebut, peneliti mengonstruksi suatu model teoretis yang bernama Habitus Partisipatif sebagai pelengkap dari teori tangga partisipasi yang diperkenalkan oleh Arnstein (1989). Habitus partisipatif ini secara praktis dapat diterapkan dalam konteks penganggaran pemerintah daerah untuk melahirkan anggaran yang berkualitas dan berdasar pada kebutuhan masyarakat. Namun demikian, penelitian ini memiliki beberapa kelemahan khususnya pada konsep Habitus Partisipatif merupakan konstruksi teoretis pada konteks Kabupaten Toraja Utara yang memiliki praktik sosial *Rambu Solo'*. Oleh karena itu, kerangka konseptual tersebut masih perlu diuji lebih lanjut, sebelum mengaplikasikan secara langsung. Onginalitas penelitian ini adalah penelitian pertama yang menggunakan kerangka Bourdieu (Habitus) untuk mengungkap praktik pertarungan anggaran pada arena pembahasan anggaran pemerintah daerah.

Kata kunci. partisipasi anggaran, teori Habitus, pertarungan anggaran, pemerintah daerah, *Rambu Solo'*



ABSTRACT

ANDI FAISAL. *Internalization the Values of Rambu Solo' in Governance of Local Government: A Postmodern Study of Budget Participation in North Toraja Regency* (supervised by Syarifuddin, Ratna Ayu Damayanti and Nadhirah Nagu)

This research aims to internalize the values of Rambu Solo' into the local government budgeting process in North Toraja Regency. The researcher explores the reality of participation in the context of regional budget and Rambu Solo', and constructs a theoretical framework of participation practices from both realities. This study was grounded in socio-ethnometodology with a Postmodernism paradigm over two months concerning budget participation practices in North Toraja Regency. The data were collected through repeated in-depth interviews with 20 informants. Field findings reveal several points. First, the budget discussion process at the local government level is fraught with budgetary struggles between the local government and the legislative branch. Second, the planning deliberations in the context of Rambu Solo' are based on values strongly held by the Torajan community, i. e. inclusivity and shared responsibility. Based on these two points, the researcher constructs a theoretical model called Participatory Habitus as a complement to the participation ladder theory introduced by Arnstein (1969). This participatory habitus can be practically applied in the context of local government budgeting to generate quality budgets based on community needs. However, this study has some limitations, particularly in the concept of Participatory Habitus, as it is a theoretical construction in the context of North Toraja Regency with the social practice of Rambu Solo'. Therefore, this conceptual framework still needs further testing before direct application. The originality of this research lies in being the first to use Bourdieu's framework (Habitus) to reveal the budgetary struggle practices in the arena of local government budget.

Keywords: budget participation, Habitus Theory, budget struggles, local government, Rambu Solo'



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Fokus Penelitian/Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan Penelitian	15
1.4 Kegunaan Penelitian	15
1.4.1 Kegunaan Teoritis	15
1.4.2 Kegunaan Praktis	15
1.5 Sistematika Penulisan	15
BAB II POSMODERNISME ALA BOURDESIAN MEMBONGKAR	
PRAKISIS PARTISIPASI	17
2.1 Pendahuluan	17
2.2 Partisipasi Sebagai Aksi Sosial	31
2.3 Partisipasi sebagai “Habitus”	34
2.4 Teori Tangga Partisipasi (Ladder of Partisipation)	36
BAB III METODE PENELITIAN	43
3.1 Metode Penelitian	43
3.2 Pendekatan Penelitian.....	44
3.3 Kehadiran Peneliti	45
3.4 Lokus Penelitian	46
3.5 Sumber Data	47
3.6 Teknik Pengumpulan Data	48

3.6.1 Wawancara	48
3.6.2 Observasi	50
3.7 Teknik Analisis Data	51
3.7.1 Reduksi Data	51
3.7.2 Penyajian Data	51
3.7.3 Penarikan Kesimpulan	52
BAB IV SINOPSIS PARTISIPASI ANGGARAN DALAM KONTEKS GLOBAL	53
4.1 Pendahuluan	53
4.2 Partisipasi Anggaran di Eropa	56
4.3 Partisipasi Anggaran di Asia	63
4.4 Refleksi	69
BAB V PERTARUNGAN ANGGARAN : NARSISME EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF.....	72
5.1 Pendahuluan	72
5.2 Akumulasi Modal dalam Habitus pada Sidang Paripurna sebagai Arena Pertarungan Anggaran	74
5.3 Narsisme Eksekutif dan Legislatif	89
5.4 Refleksi	93
BAB VI MUSYARWARAH PARTISIPATIF : REFLEKSI KESETARAAN DAN KEADILAN DALAM MUSYAWARAH	97
6.1 Pendahuluan	97
6.2 Musrembang sebagai “Arena” Partisipasi	99
6.3 Tongkonan sebagai Sumber Nilai Masyarakat Suku Toraja....	102
6.4 Musyawarah Rambu Solo’ Refleksi Kesetaraan dan Keadilan	108
BAB VII REKONSTRUKSI TEORI TANGGA PARTISIPASI	121
7.1 Pendahuluan	121
7.2 Keadilan dan kesetaraan sebagai Fondasi Tangga Partisipasi	123
7.3 Habitus Partisipatif sebagai Tahapan Tertinggi Tangga Partisipasi.....	125
7.4 Refleksi.....	128
BAB VIII PENUTUP.....	132
8.1 Kesimpulan	132

8.2 Implikasi	136
8.3 Keterbatasan	137
8.4 Saran.....	138
DAFTAR PUSTAKA	139

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1. Tabel Transformasi Habitus Aktor	118
---	-----

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1: Alur Pikir Teori Praktik.....	27
Gambar 2: Tangga Partisipasi Arnstein (1969).....	40
Gambar 3. Foto pelataran lumbung padi	112
Gambar 4. Model Modifikasi Tangga Partisipasi Peneliti.....	128

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Partisipasi anggaran adalah suatu model penganggaran yang berfokus pada keterlibatan aktif masyarakat dalam proses perencanaan, penetapan, dan pengawasan anggaran (Ganuza & Baiocchi, 2012). Konsep partisipasi anggaran pertama kali diterapkan di Kota Porto Alegre, Brasil, pada sekitar tahun 1989. Selama satu dekade, partisipasi anggaran di Porto Alegre berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik, meningkatkan kualitas layanan sosial, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui proyek pembangunan yang tepat sasaran di Kota Porto Alegre, Brasil (Marquetti *et al.*, 2012).

Berdasarkan kesuksesan tersebut, partisipasi anggaran menjadi salah satu model penganggaran pemerintah yang diadopsi oleh lebih dari empat puluh negara dan ratusan pemerintah kota/daerah di seluruh dunia. Partisipasi anggaran menjadi inovasi penting dalam tata kelola pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kualitas dan kinerja pemerintah, serta kualitas hidup masyarakat (Cabannes & Lipietz, 2018 dan Godwin, 2018). Upaya untuk mereplikasi partisipasi sebagai model penganggaran didorong dan didukung oleh Bank Dunia selama tahun 1990-an dan 2000-an sebagai bagian dari gerakan reformasi birokrasi, dengan moto *New Publik Management (NPM)* (Goddard, 2004 dan Karuppu, 2016).

Namun demikian, replikasi model partisipasi anggaran tidak selalu berhasil seperti yang terjadi di Porto Alegre. Banyak penelitian yang melaporkan masalah – masalah yang dihadapi oleh berbagai negara (pemerintah kota/daerah) yang mencoba mereplikasi partisipasi anggaran. Selain itu, beberapa peneliti juga melaporkan bahwa praktek partisipasi anggaran telah menyimpang dari tujuan awalnya, dan justru menjadi alat legitimasi penguasa untuk mempertahankan *status*

quo. Beberapa peneliti yang melaporkan temuan tersebut antara lain adalah (Ganuza, 2014), (Walker *et al.*, 2016), (Pape & Lerner, 2016), (Schneider & Busse, 2019), (Buele *et al.*, 2020) dan (Zepic *et al.*, 2017). Pada konteks partisipasi anggaran di Indonesia, permasalahan dalam penerapan model partisipasi anggaran dilaporkan oleh (Uzzaman, 2010); (Sopanah, 2012); (Grillos, 2017); (Damayanti & Syarifuddin, 2020), dan peneliti lainnya.

Berdasarkan penelusuran terhadap penelitian terdahulu terkait topik partisipasi anggaran. Peneliti menemukan berbagai permasalahan tersebut, sebagaimana yang yang tertuang dalam laporan berikut ini. Menurut Ganuza, (2014), implementasi praktek partisipasi anggaran tidak selalu memasukkan agenda pemberdayaan masyarakat sebagaimana agenda (tujuan) partisipasi anggaran di Porto Alegre. Fokus partisipasi masyarakat hanya pada aspek komunikatif, yaitu menyampaikan program kerja pemerintah. Kemudian, Walker *et al.*, (2016), melaporkan bahwa tidak ada jaminan praktik anggaran partisipatif akan menghasilkan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan adil, meskipun dapat meningkatkan partisipasi publik.

Kemudian, Lerner *et al.*, (2017) mengemukakan bahwa ketidakjelasan tujuan, kepentingan diri peserta, dan pembatasan struktur sosial dalam masyarakat adalah penyebab kegagalan praktik anggaran partisipatif dalam mengatasi masalah keadilan dan ketimpangan. Saguin, (2018), menemukan bahwa meskipun masyarakat aktif pada tahap awal program, tapi partisipasi masyarakat tidak berlanjut ketika proyek sedang berlangsung. Selain itu, masyarakat sering kali tidak memiliki akses untuk mengawasi dan meminta transparansi dalam pelaksanaan program.

Peneliti lain, Schneider & Busse, (2019) mencatat bahwa seringkali proposal yang diajukan oleh masyarakat cenderung ditolak, atau hanya dipilih jika sesuai dengan tujuan politis dewan, dengan alasan tidak tersedianya anggaran yang

memadai. Terlebih lagi, legitimasi politik terhadap perencanaan anggaran seringkali kurang kuat karena tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran sangat rendah. Adapun Buele *et al.*, (2020) menyatakan bahwa rendahnya minat masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan anggaran pembangunan sering kali disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan budaya partisipasi masyarakat, terutama di kalangan masyarakat pedesaan. Di sisi lain, masyarakat perkotaan juga tidak puas dengan hasil dan manfaat partisipasi anggaran, yang menyebabkan tingkat partisipasi mereka sangat rendah.

Kemudian, Zepic *et al.*, (2017) menemukan beberapa penyebab rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan anggaran dan pembangunan yaitu; *Pertama*, tidak ada kesempatan dari masyarakat untuk berpartisipasi. *Kedua*, masyarakat tidak menyadari kesempatan untuk berpartisipasi. *Ketiga*, persyaratan untuk berpartisipasi tidak disediakan. *Keempat*, masyarakat tidak tertarik dengan mekanisme partisipasi perencanaan dan pembangunan. Dan *kelima*, masyarakat menolak untuk berpartisipasi.

Pada konteks Indonesia, partisipasi anggaran melalui forum musyawarah perencanaan dan pembangunan (Musrenbang), telah diterapkan sejak pengesahan Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Walaupun secara prosedural Musrenbang adalah forum partisipasi masyarakat, tapi implementasinya belum sepenuhnya mampu meningkatkan partisipasi masyarakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat *gap* (kesenjangan) antara prinsip-prinsip partisipasi anggaran yang diharapkan dengan kenyataan di lapangan.

Pernyataan diatas didukung oleh temuan beberapa peneliti. Uzzaman, (2010) menemukan bahwa Musrenbang masih ambigu dan kurang jelas. Pemerintah dan perwakilan rakyat (DPRD) tidak aktif memberikan edukasi kepada masyarakat terkait forum partisipasi, dan juga tidak menghargai partisipasi

masyarakat secara langsung. Di sisi lain, masyarakat tidak mengetahui terkait perannya dalam proses pembangunan daerah. Hal tersebut mengindikasikan perlunya peningkatan pemahaman dan kesadaran mengenai partisipasi masyarakat dalam Musrenbang.

Senada dengan itu, Sopanah, (2012) juga menemukan bahwa Musrenbang hanya menjadi wadah untuk menyampaikan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Akibatnya, partisipasi masyarakat dalam forum Musrenbang hanya menjadi formalitas yang dilaksanakan hanya untuk memenuhi kewajiban pemerintah daerah. Dalam penelitian lain, Sopanah *et al.*, (2017) menemukan bahwa program pembangunan yang diputuskan dalam forum Musrenbang tidak selalu didasarkan pada kebutuhan utama masyarakat. Selain itu, usulan dari masyarakat yang diterima hanya yang sejalan dengan program kerja pemerintah daerah, sehingga usulan yang mungkin lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat dapat terabaikan.

Temuan yang diungkapkan oleh Grillos, (2017) juga mengidentifikasi adanya bias dalam perencanaan pembangunan. Anggota masyarakat yang berada dalam lapisan sosial ekonomi paling rendah tidak diberikan kesempatan untuk mengusulkan daftar kebutuhannya. Sebagai akibatnya, kelompok Masyarakat miskin cenderung hanya menerima proyek-proyek yang telah dirumuskan oleh pemerintah. Kondisi tersebut secara langsung mengurangi minat dan motivasi masyarakat untuk hadir dan aktif berpartisipasi dalam forum Musrenbang.

Senada dengan temuan diatas, Damayanti & Syarifuddin, (2020) menyoroti partisipasi yang tidak inklusif dalam proses perencanaan pembangunan. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa tidak semua lapisan masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi. Selain itu, forum Musrenbang juga cenderung dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi dan politik kelompok tertentu. Terutama pihak/kelompok yang memenangkan pemilu. Sebaliknya, masyarakat umum, khususnya kelompok

masyarakat marginal, tidak memiliki akses yang memadai untuk menilai manfaat dari proyek-proyek yang direncanakan.

Lebih lanjut Damayanti & Syarifuddin, (2020) menjelaskan, forum Musrenbang adalah forum yang memungkinkan masyarakat untuk menyuarakan masalah dan kebutuhan mendasar. Pada sisi lain, forum Musrenbang juga dapat memberikan akses bagi masyarakat untuk mengutarakan ketidaksetujuan terhadap program, kebijakan, dan proyek yang direncanakan. Namun, kondisi tersebut belum terwujud selama pelaksanaan Musrenbang. Dengan demikian, perbaikan dalam mekanisme partisipasi pada forum musrenbang sangat diperlukan untuk memastikan bahwa suara dan aspirasi seluruh lapisan masyarakat didengar dan diperhatikan dalam kebijakan dan program pembangunan pemerintah daerah.

Berbagai fenomena yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa replikasi model partisipasi anggaran seperti yang diterapkan di Porto Alegre sulit untuk berhasil tanpa melakukan modifikasi. Ada banyak faktor yang dapat menghambat praktek partisipasi anggaran. Pada konteks Indonesia, partisipasi anggaran sangat dipengaruhi oleh kepentingan *stakeholder* sebagai pemegang kuasa anggaran. Oleh karena itu, diperlukan transformasi mendasar dan “radikal” agar dapat menghasilkan praktik partisipasi anggaran melalui forum Musrenbang yang lebih berkualitas.

Dalam konteks tersebut, transformasi yang dimaksud oleh peneliti bukan mengubah prosedur pelaksanaan forum Musrenbang. Melainkan memberikan sejumlah nilai (*values*) yang dapat merubah paradigma *stakeholder* dalam pelaksanaan Musrenbang. Paradigma adalah suatu kerangka kognitif yang digunakan oleh seseorang dalam menginterpretasi dan menilai realitas (Heaney, 2003). Dalam konteks partisipasi anggaran, paradigma yang dianut oleh *stakeholder* (pemerintah daerah) sangat menentukan apakah partisipasi akan betul - betul partisipatif atau hanya praktek formalitas (*pseudo partisipatif*). Oleh karena

itu, perubahan paling mendasar yang dibutuhkan adalah transformasi pada aspek paradigmatik. Dengan demikian, maka fokus penelitian ini adalah merekonstruksi suatu sistem nilai baru yang dapat menjadi lokomotif perubahan praktek partisipasi anggaran pada tingkat pemerintah daerah di Indonesia.

Partisipasi anggaran harus dipandang sebagai suatu kerangka moral, bukan hanya sebagai kegiatan prosedural semata. Dengan sudut pandang seperti itu, maka transformasi dapat terjadi. Proses transformasi paradigma juga harus didasarkan pada idealisme dan nilai-nilai yang dianggap suci (*sacred*) oleh individu atau oleh suatu komunitas tertentu. Karena pada dasarnya ketaatan moral hanya dapat terjadi jika individu dan/atau komunitas mengakui sesuatu sebagai kebenaran dan memiliki nilai yang tinggi (*Transendental*).

Argumentasi diatas mengacu pada partisipasi anggaran di Porto Alegre. Lahirnya praktek partisipasi anggaran di kota tersebut merupakan hasil dari kristalisasi nilai-nilai yang diajarkan oleh Paulo Freire melalui Pendidikan bagi Kaum Tertindas (*Pedagogy of Oppressed*) dan Gustavo Guiteres melalui ajaran Teologi Pembebasan (*Theology of Freedom*) (Tufte *et al.*, 2020). Dengan demikian, partisipasi anggaran di Porto Alegre merupakan sebuah nilai yang diterima oleh semua pihak (khususnya kelompok masyarakat miskin dan kaum buruh), sebagai bentuk perlawanan terhadap pemerintahan diktator pada masa itu.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka upaya untuk mereplikasi praktik partisipasi anggaran tanpa mengadopsi semangat yang mendasarinya akan sulit untuk berhasil. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah menemukan landasan yang tepat atau suatu nilai tinggi (*transendental*) yang dapat menjadi fondasi dan nilai yang mendasari pelaksanaan praktek partisipasi anggaran. Nilai-nilai tersebut, dapat ditelusuri pada praktek – praktek sosial yang sudah ada (kearifan lokal) di daerah yang mengadopsi praktek partisipasi anggaran.

Dalam satu dekade terakhir, pendekatan budaya atau kearifan lokal telah menjadi pendekatan baru dalam penelitian mengenai partisipasi anggaran (Jayasinghe *et al.*, 2020). Faktor budaya dianggap sebagai salah satu penentu penting dalam kesuksesan penerapan Manajemen Publik Baru (NPM), termasuk model partisipasi anggaran di tingkat lokal (Kerundung: 1995).

Pada Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan (Pembangunan daerah) pada dasarnya bukan hal yang asing bagi masyarakat. Sopanah, (2011) menunjukkan bahwa pada tingkat komunitas yang lebih kecil, proses penganggaran partisipatif dapat dilakukan secara holistik dan melebihi formalitas. Dengan cara menginternalisasikan nilai-nilai yang ada (kearifan lokal), kedalam musyawarah perencanaan anggaran. Contoh penerapannya dapat ditemukan dalam masyarakat adat Tenggeresse di pegunungan Bromo, Jawa Timur. Komunitas adat tersebut memiliki suatu praktek sosial yang berbasis partisipasi masyarakat yaitu forum “Rembug Warga.” Dalam forum tersebut, seluruh anggota komunitas adat dapat hadir untuk membahas masalah–masalah sosial (dalam lingkup komunitas) yang dianggap penting. Kemudian setelah Musrenbang diperkenalkan, masyarakat adat Tengger dapat men-difusi dengan baik antara Rembug Warga dan Musrenbang.

Selain pada komunitas ada Tengger, Sopanah *et al.*, (2017) juga menemukan hasil serupa pada masyarakat adat Osing di Jawa Timur. Masyarakat adat Osing memiliki sejumlah nilai – nilai dasar seperti; harmonis, silaturahmi, bersahabat, konsisten, gotong royong, jujur, dan terbuka yang membentuk struktur sosial dan menjadi nilai dasar dalam musyawarah Rembug Warga. Masyarakat Adat Osing juga mampu men-difusi kedua praktek sosial tersebut dengan baik, sehingga melahirkan musyawarah partisipatif.

Menindaklanjuti temuan diatas, Jayasinghe *et al.*, (2020) mengidentifikasi bahwa kunci keberhasilan praktek partisipasi anggaran (Musrenbang) pada kedua

komunitas Tenggeresse dan Osing adalah kemampuannya menggabungkan dua praktek sosial yang berbeda namun memiliki tujuan yang sama. Keberhasilan kedua komunitas adat tersebut mensinergikan antara praktek sosial yang sudah ada dengan Musrenbang, mendukung pendapat Kerundung, (1995) yang menyatakan bahwa menggabungkan unsur budaya dengan gagasan partisipasi anggaran dapat mencapai hasil yang maksimal.

Pada dasarnya, musyawarah partisipatif bukan hal baru bagi masyarakat Indonesia. Khususnya pada masyarakat adat atau masyarakat yang masih memegang erat budaya dan kearifan lokal. Musyawarah partisipatif telah menjadi tradisi yang diwariskan secara turun-temurun dan merupakan bentuk praktek sosial yang sangat kuat. Dengan demikian, kedua komunitas diatas dapat menjadi contoh bahwa memadukan nilai-nilai (kearifan lokal) kedalam Musrenbang dapat menjadi faktor penting yang mendukung keberhasilan Musrenbang.

Temuan dari Sopanah, (2011) dan Sopanah *et al.*, (2017) yang dijelaskan diatas, menjadi dasar argumen bahwa sintesis antara nilai-nilai (kearifan lokal) dengan mekanisme formal partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan (Musrenbang) dapat berhasil dengan menginternalisasikan nilai-nilai yang sudah ada kedalam praktek partisipasi anggaran (Musrenbang). Oleh karena itu, peneliti menekankan pentingnya menghormati dan memanfaatkan nilai-nilai budaya lokal dalam praktik partisipasi anggaran. Karena kedua aspek tersebut dapat saling mendukung satu sama lain.

Penjelasan di atas memberikan pandangan awal yang positif bahwa budaya, khususnya nilai-nilai yang dianggap suci (*sacred*), dapat diterapkan dalam praktek partisipasi anggaran. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka peneliti akan menyelidiki ritus Rambu Solo' yang memiliki sejumlah nilai yang dianggap suci (*sacred*) dan tinggi (*transedental*) bagi masyarakat Toraja. Hasil penyelidikan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam ritus Rambu Solo' akan dijadikan sebagai

suatu stimulus yang dapat mentransformasi paradigma para pemangku kepentingan (*stakeholder*) pada level daerah. Khususnya pemerintah daerah terkait penerapan praktek partisipasi anggaran (Musrenbang). Selain itu, penelitian ini memiliki tujuan khusus untuk menggali nilai-nilai yang terkandung dalam ritus Rambu Solo' dan kemudian menginternalisasi nilai-nilai tersebut menjadi konstruk baru (modifikasi) teori tangga partisipasi anggaran.

Teori Tangga Partisipasi (*Ladder of Participation*) adalah teori tentang level partisipasi masyarakat pada suatu negara yang diperkenalkan oleh Arnstein, (2019). Teori tangga partisipasi digunakan oleh peneliti untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu negara atau Pemerintah Daerah. Arnstein membagi tingkat partisipasi menjadi delapan anak tangga, mulai dari *Manipulation* (paling tidak partisipatif) hingga *Citizen Control* (paling partisipatif). Namun, teori tersebut mendapat kritik dari banyak pihak karena dianggap sebagai pendekatan yang sangat hirarkis, berdasarkan oposisi biner, dan tidak kontekstual (Miller *et al.*, 2019). Akan tetapi, teori Tangga Partisipasi merupakan konstruk teori yang sampai saat ini masih relevan digunakan untuk menilai tingkat partisipasi pada suatu daerah. Karena itu, berbagai penelitian yang ada mencoba memberikan perspektif baru untuk menyempurnakan teori tangga partisipasi.

Dalam Konteks tersebut, peneliti menggunakan teori tangga partisipasi sebagai basis teori yang relevan untuk memetakan tingkat partisipasi anggaran pada lokus penelitian. Kemudian peneliti menarik nilai dari ritus adat Rambu Solo' sebagai suatu *change value* yang digunakan untuk merubah paradigma *stakeholders* sekaligus memodifikasi teori Tangga Partisipasi agar sejalan dengan perubahan paradigma. Dengan demikian, maka konstruk nilai dan teori yang dihasilkan dapat digunakan secara khusus untuk memperbaiki praktek partisipasi anggaran di Kabupaten Toraja Utara.

Pemilihan ritus Rambu Solo' sebagai objek penelitian berdasarkan pada sejumlah alasan yang kuat. Pertama, dilakukan secara kolektif oleh seluruh lapisan masyarakat dengan menghapuskan sekat-sekat sosial, terutama antara rakyat dan pemerintah. Kedua, Rambu Solo' merupakan upacara yang diwariskan turun-temurun dalam masyarakat Toraja yang memiliki sejumlah nilai dan filosofi didalamnya. Secara harfiah, Rambu Solo' adalah upacara peringatan kematian yang bertujuan untuk memberikan penghormatan kepada arwah yang telah meninggal dunia. Ketiga, Upacara tersebut mencerminkan kesatuan dan persatuan dalam komunitas. Berbagai aspek tersebut yang membuat Rambu Solo' sangat relevan sebagai objek penelitian untuk mendalami konsep partisipasi anggaran yang lebih inklusif, dan berbasis pada kearifan lokal.

Secara teknis, Rima, (2019) menjelaskan bahwa upacara Rambu Solo' merupakan bentuk penghormatan kepada nenek moyang masyarakat Tana Toraja. Upacara tersebut dapat melibatkan ratusan orang dalam jangka waktu 3 hingga 7 hari tergantung pada fungsi sosial orang yang diupacarakan. Selain itu, pelaksanaan upacara Rambu Solo' mengorbankan sejumlah hewan kerbau yang bernilai (harga) tinggi dan material yang tidak sedikit. Fenomena tersebut menjadikan Rambu Solo' sebagai satu-satunya acara ritual adat yang membutuhkan biaya yang sangat mahal.

Aspek yang menarik perhatian peneliti dalam Rambu Solo' adalah anggaran yang digunakan berasal dari partisipasi seluruh keluarga yang memiliki hubungan dengan orang yang meninggal (diupacarakan). Keluarga yang dimaksud tidak hanya mencakup keluarga inti seperti ayah, ibu, paman, saudara, dan anak, tetapi juga semua lapisan keluarga yang masih memiliki hubungan kekerabatan dengan orang yang meninggal. Dalam upacara Rambu Solo', setiap keluarga turut serta berpartisipasi, baik dengan cara memberikan harta benda (uang atau kerbau) maupun dengan aktif menjadi pelaksana upacara (Tumirin, 2015).

Fenomena tersebut mencerminkan semangat gotong royong dan persatuan dalam masyarakat Toraja. Dalam konteks partisipasi anggaran, pemahaman tentang prinsip gotong royong dan partisipasi yang melibatkan seluruh keluarga dapat memberikan wawasan berharga tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam forum perencanaan pembangunan dapat diintegrasikan dengan budaya lokal (Allolinggi *et al.*, 2020).

Dalam wawancara dengan salah satu tokoh adat setempat, peneliti memperoleh informasi:

“Pada tahap persiapan inilah besaran anggaran biaya, alokasi anggaran dan sumber anggaran ditetapkan. Pada umumnya, rapat persiapan membahas berapa hari acara diadakan, jumlah hewan yang akan dikorbankan, hewan tersebut didatangkan dari mana dan siapa menyumbang apa dalam pelaksanaan upacara ini. Pada upacara, bukan hanya membeli hewan kurban, tapi juga membiayai material lain yang tidak kalah pentingnya seperti membuat pondok dan dekorasinya. Setiap anggota keluarga berpartisipasi secara sukarela berdasarkan apa yang pernah dibantukan kepadanya oleh anggota keluarga lainnya. Jika belum pernah, maka apa yang dibantukan pada saat ini juga yang akan dibantukan padanya dikemudian hari. Akan tetapi, beberapa hari upacara ini diselenggarakan juga tergantung pada jumlah *budget* yang ada. Keluarga inti tetap menjadi penyelenggara utama sesuai dengan kesanggupan mereka, sementara keluarga lain berpartisipasi sebagai donatur.”

Dari wawancara tersebut, peneliti memahami bahwa upacara adat Rambu Solo' menciptakan suatu rangkaian nilai yang saling terkait, sehingga eksistensinya akan terus berlanjut meskipun ada beberapa penyesuaian dengan perkembangan zaman, seperti mengganti hewan kurban dengan uang tunai (Sampe, 2020). Upacara rambu solo' tidak hanya menciptakan nilai selama pelaksanaan dan setelah upacara. Tetapi upacara rambu solo' sendiri dapat terlaksana karena adanya nilai-nilai mendasar yang menggerakkannya.

Beberapa peneliti telah berusaha mengungkap nilai-nilai tersebut, Tumirin, (2015) dan Paranoan, (2015) mengamati bahwa upacara adat Rambu Solo' adalah manifestasi dari nilai-nilai seperti berkumpulnya keluarga, fungsi sosial keluarga, dan aspek utang piutang. Nilai tersebut berarti bahwa pengorbanan biaya yang

besar selama proses upacara adalah murni pengabdian kepada leluhur, dengan tujuan menjaga nama baik keluarga dimata masyarakat.

Menurut Rima, (2019), upacara Rambu Solo' memiliki dampak besar terhadap keutuhan hubungan kekerabatan masyarakat di Toraja. Upacara rambu solo' mempererat tali persaudaraan antar keluarga dan memiliki pengaruh signifikan terhadap sistem kekerabatan antara keluarga dengan keluarga, keluarga dengan masyarakat, dan masyarakat dengan masyarakatnya sendiri.

Kemudian, Allolinggi *et al.*, (2020) mengemukakan bahwa upacara rambu solo' menciptakan nilai-nilai kearifan lokal yang kokoh, seperti nilai kebersamaan, gotong royong, disiplin, agama, kepemimpinan, musyawarah, saling menghormati, kreatifitas, tanggung jawab, kemandirian, kasih sayang, solidaritas, penghormatan terhadap warisan leluhur, seni, dan toleransi. Nilai tersebut menunjukkan kompleksitas nilai-nilai budaya yang terkandung dalam upacara rambu solo', dan bagaimana nilai-nilai tersebut dapat menjadi landasan bagi partisipasi anggaran yang berhasil dan inklusif.

Untuk mencapai tujuan penelitian sebagaimana yang dijelaskan di atas. Peneliti menggunakan paradigma posmodernisme dan teori praksis sebagai paradigma dan metode penelitian. Paradigma postmodern merupakan paradigma yang digunakan untuk membongkar relasi kuasa yang terdapat dalam struktur sosial (Foucoult, 1969). Sementara itu, teori Praksis adalah salah satu teori dalam disiplin Ilmu sosiologi yang dikembangkan oleh Pierre Bourdieu (1988). Teori praksis menyajikan suatu konstruksi terkait tindakan aktor dalam ruang sosial. Menurut Bourdieu, tindakan aktor dalam ruang sosial bertujuan untuk memperoleh dominasi sosial. Agar berhasil mencapai tujuan tersebut, setiap aktor harus mampu menggunakan dan mengkombinasikan tiga instrumen, yaitu; habitus, modal, dan ranah (King, 2000)

Dalam konteks penelitian, terdapat dua ruang sosial (ranah) yang akan diteliti secara mendalam, yaitu ranah praktek partisipasi anggaran pemerintah daerah (pembahasan anggaran), dan ranah budaya (upacara rambu solo'). Teori praksis digunakan untuk menggali dan mengungkap bagaimana habitus, modal, dan ranah dari masing-masing aktor digunakan dalam kedua ruang (ranah sosial) tersebut untuk mencapai dominasi (kekuasaan). Selanjutnya, peneliti akan menginternalisasi nilai-nilai yang terdapat dalam upacara Rambu Solo' dan mengaplikasikannya dalam praktek partisipasi anggaran pada konteks partisipasi anggaran di pemerintah daerah.

Adapun lokus penelitian bertempat di Kabupaten Toraja Utara, Sulawesi Selatan. Pada lokus penelitian tersebut, peneliti akan mengeksplorasi dua ranah penelitian sebagaimana yang dijelaskan diatas. Kabupaten Toraja Utara dipilih sebagai lokus penelitian karena adanya ritus Rambu Solo' yang merupakan aspek integral dalam budaya lokal.

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, Rambu Solo' adalah upacara adat yang melibatkan banyak aspek, termasuk perencanaan, anggaran, dan partisipasi masyarakat secara luas. Penelitian akan berfokus pada aspek nilai yang mendasari pelaksanaan ritus Rambu Solo' di Kabupaten Toraja Utara, dan bagaimana nilai tersebut dapat diinternalisasi oleh *stakeholders* dalam melaksanakan praktek partisipasi. Dengan demikian, alasan pemilihan Kabupaten Toraja Utara sebagai lokus penelitian adalah keterkaitannya dengan tradisi Rambu Solo' dan potensinya untuk memberikan wawasan yang berharga dalam konteks partisipasi anggaran.

1.2 Fokus Penelitian/Rumusan Masalah Penelitian

Penjelasan dalam bagian pendahuluan menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam partisipasi anggaran sebagai media perencanaan pembangunan adalah topik yang masih senantiasa dikaji dan diteliti, terutama di Indonesia.

Fenomena tersebut disebabkan karena esensi (tujuan utama) praktek partisipasi anggaran belum dapat dicapai. Yaitu, pemberdayaan masyarakat, inklusifitas, dan kesetaraan. Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, penelitian yang berfokus pada sintesis antara budaya (kearifan lokal) dan praktek partisipasi telah berkembang. Pada konteks partisipasi di Indonesia, beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa budaya (kearifan lokal) masyarakat setempat dapat berjalan beriringan dengan mekanisme formal musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

Penelitian ini bertujuan untuk mendukung dan menguatkan temuan tersebut. Peneliti berasumsi bahwa dengan menyintesis nilai-nilai yang terdapat dalam budaya (kearifan lokal) dengan paradigma *stakeholders* pemerintah daerah, maka partisipasi masyarakat dalam forum perencanaan pembangunan (Musrenbang) dapat berhasil mewujudkan pemberdayaan, inklusivitas, dan kesetaraan bagi seluruh kelompok masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, fokus penelitian dapat dirumuskan melalui pertanyaan penelitian utama, yaitu:

“Bagaimana bentuk konstruksi partisipasi anggaran yang baru dengan menginternalisasi nilai – nilai rambu solo’?”

Untuk menjawab pertanyaan utama penelitian tersebut, peneliti akan memecah pertanyaan penelitian kedalam beberapa pertanyaan penelitian pendukung, yaitu:

1. Bagaimana penerapan partisipasi anggaran dalam konteks global dan hambatan yang dihadapinya?
2. Bagaimana Relasi *Stakeholder* dalam Penganggaran Pemerintah Daerah?
3. Nilai apa yang terkandung dalam Ritus Rambu Solo’?
4. Bagaimana Konstruksi baru Teori Partisipasi Anggaran?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan dalam rumusan masalah, maka tujuan penelitian yaitu;

1. Untuk menggali penerapan partisipasi anggaran dalam konteks global dan tantangan yang dihadapinya.
2. Untuk menggali relasi antar *Stakeholders* dalam konteks Penganggaran daerah.
3. Untuk menggali secara mendalam nilai-nilai yang terkandung dalam ritus rambu solo, dan
4. Untuk melakukan konstruksi terhadap teori Tangga partisipasi.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis penelitian adalah untuk mengembangkan literatur terkait partisipasi anggaran di Indonesia khususnya kajian terkait partisipasi anggaran dari sudut pandang budaya yang masih jarang diteliti di Indonesia maupun di dunia. Secara langsung, hasil penelitian akan melahirkan suatu konstruksi (modifikasi) baru terhadap teori tangga partisipasi (*Ladder of Participation*) yang sudah ada. Hasil Penelitian juga akan menambah literatur dalam disiplin ilmu akuntansi terkait partisipasi anggaran yang inklusif.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis penelitian adalah, dapat menjadi masukan (bahan pertimbangan) Pemerintah Daerah, dan/atau *stakeholder* lainnya untuk mensinergikan nilai-nilai yang terkandung dalam ritus rambu solo' kedalam praktek partisipasi anggaran melalui forum Musrenbang.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan laporan penelitian disajikan dalam delapan bab. Bab satu menjelaskan latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat serta sistematika penulisan. Bab dua berisi tentang teori dan pendekatan

yang digunakan dalam penelitian ini. Bab tiga membahas metode penelitian. Bab empat menjelaskan sinopsis partisipasi anggaran dalam konteks global. Bab lima menjelaskan tentang pertarungan anggaran: narsisme eksekutif dan legislatif. Bab enam berisi tentang pembahasan musyawarah partisipatif: refleksi kesetaraan dan keadilan dalam musyawarah. Bab tujuh menjelaskan tentang rekonstruksi teori tangga partisipasi dan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan, keterbatasan dan saran penelitian.

BAB II

POSMODERNISME ALA BOURDESIAN: MEMBONGKAR PRAKSIS PARTISIPASI

2.1 Pendahuluan

Posmodernisme muncul sebagai konsep filosofis yang berkembang setelah Perang Dunia Kedua yang memengaruhi berbagai disiplin ilmu pengetahuan, terutama filsafat dan sosiologi. Sebagai lawan dari filsafat modern yang menegaskan ide kebenaran mutlak melalui metode ilmiah positivisme, posmodernisme lahir sebagai antitesa yang menggugat klaim tersebut. Posmodernisme menolak gagasan kebenaran mutlak atau rasional ilmiah yang diajukan oleh filsafat modernisme, yang diyakini memiliki kekeliruan logis dan filosofis (Scheurich, 1997).

Posmodernisme menyoroti ketidakpastian, kompleksitas, dan keragaman dalam memahami realitas. Selain itu, Posmodern menentang keyakinan akan satu kebenaran universal yang dapat diungkapkan melalui kaedah ilmiah tunggal. Dalam konteks tersebut, posmodernisme menawarkan sudut pandang yang lebih skeptis terhadap klaim objektivitas dan kebenaran ilmiah. Serta memahami bahwa realitas sosial sangat kompleks dan tidak dapat direduksi menjadi kerangka konsep tunggal. Oleh karena itu, posmodernisme menjadi kerangka kerja yang menantang norma-norma filsafat modern dan menstimulasi dialog kritis tentang sifat pengetahuan dan kebenaran.

Pemikiran para filosof posmodernisme, seperti Foucault, Lyotard, Derrida, dan Bourdieu, memberikan kontribusi penting dalam mengkritik paradigma modernisme. Foucault (1986) menjelaskan bahwa pengetahuan yang dianggap sebagai kebenaran selalu terkait dengan relasi kekuasaan. Foucault (1986)

menyoroti bagaimana pengetahuan dapat menjadi alat untuk mempertahankan dan memperkuat struktur kekuasaan yang ada.

Lyotard (1998) menentang ide narasi tunggal yang mengklaim kebenaran universal. Kebenaran adalah konsep yang beragam, tidak dapat dijelaskan melalui satunarasi, dan tidak dapat direduksi menjadi satu kerangka penjelasan tunggal. Pandangan tersebut menekankan pada kompleksitas kebenaran yang terdiri dari berbagai perspektif.

Adapun, Derrida (2004) menolak pemahaman makna tunggal dalam teks. Menurut Derrida, setiap teks memiliki makna yang tidak pasti, dan makna tersebut sering kali dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan. Pendekatannya yang dikenal sebagai dekonstruksi menekankan pada kompleksitas dan ketidakpastian dalam interpretasi teks.

Kemudian Bourdieu (1998) lebih berfokus pada konsep reproduksi sosial yang menentang ide bahwa suatu arena sosial bersifat objektif atau netral. Bourdieu menyoroti bagaimana struktur sosial dapat mempertahankan ketidaksetaraan dan mempengaruhi distribusi kekuasaan di dalamnya. Para filosof tersebut bersama-sama membentuk dasar pemikiran posmodernisme yang menantang keyakinan-keyakinan mendasar modernisme, seperti kebenaran universal, makna tunggal, dan objektivitas sosial.

Sebagai kerangka sosiologis, Posmodernisme meruntuhkan paradigma strukturalisme yang telah lama digunakan untuk memahami relasi sosial dalam masyarakat. Strukturalisme mengakui hubungan sosial dalam masyarakat terbentuk berdasarkan fungsi yang dimiliki oleh setiap anggota masyarakat yang tetap dan mutlak (fungsionalisme dan determinisme). Pandangan tersebut mengandaikan bahwa setiap individu di dalam suatu komunitas memiliki peran dan fungsi yang konstan untuk menjaga keseimbangan sosial.

Posmodernisme, sebagai antitesa modernisme menolak asumsi-asumsi strukturalisme dengan menghadirkan analisis yang lebih kritis terhadap klaim tersebut. Posmodernisme menyoroti orientasi *status quo* yang ada di balik strukturalisme, dan menunjukkan bahwa struktur sosial yang ada cenderung mempertahankan sistem kekuasaan yang sudah terakar dalam komunitas. Dalam konteks tersebut, posmodernisme menekankan bahwa strukturalisme tidak hanya menciptakan keseimbangan sosial, tetapi juga berfungsi untuk mempertahankan hierarki kekuasaan yang telah ada.

Dengan menolak pandangan strukturalisme, posmodernisme mengajak untuk memahami konflik sosial dan ketidakpastian sebagai bagian integral dari dinamika masyarakat. Pandangan tersebut membebaskan analisis sosial dari ketergantungan pada asumsi-asumsi yang statis, membuka jalan untuk eksplorasi lebih lanjut tentang kompleksitas relasi sosial yang selalu berubah dan terbentuk oleh berbagai kekuatan dan dinamika.

Pertentangan antara posmodernisme dan modernisme, baik dalam filsafat maupun sosiologi, telah menjadi pendorong utama dalam perkembangan teori dan paradigma pada ilmu sosial. Pergantian paradigma, sebagai proses dramatis, tidak selalu didorong oleh pertimbangan logis atau bukti empiris semata, sebagaimana dijelaskan oleh Kuhn (1996). Konflik antara dua aliran pemikiran ini menciptakan lanskap teoritis yang kompleks dan dinamis.

Dalam konteks teori organisasi, dampak dari pertentangan tersebut terlihat dalam perkembangan paradigma dan teori organisasi. Burrell & Morgan (1979) mengidentifikasi empat pandangan atau paradigma yang digunakan untuk memahami teori organisasi. Pertama, paradigma fungsionalisme, yang melihat organisasi sebagai entitas yang berfungsi untuk mencapai tujuan tertentu dan menjaga keseimbangan sosial. Kedua, paradigma interpretatif, yang menekankan

pada interpretasi subjektif individu terhadap realitas organisasional. Ketiga, paradigma radikal strukturalis, yang menyoroti konflik dan ketidaksetaraan dalam struktur organisasi. Terakhir, paradigma radikal humanis, yang menekankan pada dimensi manusiawi, nilai, dan kreativitas dalam organisasi.

Paradigma fungsionalis dalam teori organisasi, seperti yang diuraikan oleh Burrell & Morgan (1979), mengadopsi pandangan bahwa organisasi dan masyarakat dapat dianggap sebagai sistem yang cenderung menuju keseimbangan dan integrasi. Dalam perspektif fungsionalis, organisasi dianggap sebagai entitas yang berfungsi untuk mencapai tujuan tertentu dan menjaga keseimbangan sosial di dalam masyarakat. Pandangan ini memberikan penekanan khusus pada efisiensi dan kestabilan. Menurut paradigma fungsionalis, organisasi yang efektif dapat dicapai melalui perencanaan yang baik, pengorganisasian yang jelas, dan pemenuhan fungsi-fungsi yang ditetapkan. Artinya, setiap elemen atau bagian dalam organisasi dianggap memiliki peran fungsional yang penting untuk menjaga keseimbangan dan memastikan kelancaran operasional.

Dalam paradigma interpretatif, organisasi dipandang sebagai arena kompleks di mana realitas tidak hanya dapat diukur secara obyektif, tetapi juga sangat terkait dengan cara individu atau kelompok di dalamnya memberikan makna pada setiap aspek kehidupan organisasional. Paradigma tersebut menekankan bahwa konteks dan situasi memainkan peran penting, dan makna organisasi dapat berubah tergantung pada bagaimana individu atau kelompok mengartikulasikan dan memahaminya.

Ontologi paradigma interpretatif menekankan bahwa realitas organisasi bersifat subjektif dan terbentuk oleh makna yang diberikan oleh partisipan. Hal tersebut berarti bahwa setiap tindakan, keputusan, atau perubahan dalam

organisasi dapat diartikan secara berbeda oleh orang-orang yang mengalaminya. Pada tingkat epistemologi, paradigma interpretatif menekankan bahwa pengetahuan tentang organisasi bersifat sosial dan konstruktif. Fokus paradigma interpretatif pada makna dan interpretasi juga melibatkan keterlibatan subjektif individu atau kelompok dalam mengonstruksi makna organisasi. Dengan kata lain, realitas organisasi tidak hanya sesuatu yang diobservasi secara pasif, tetapi juga sesuatu yang dihasilkan secara aktif melalui pengalaman dan persepsi yang unik dari masing-masing partisipan.

Paradigma ketiga adalah paradigma radikal strukturalis, yang menawarkan perspektif yang sangat berbeda terhadap realitas organisasi. Dalam pandangan tersebut, organisasi dianggap sebagai entitas yang sangat dipengaruhi oleh struktur kekuasaan dan ketidaksetaraan yang mendasar. Ontologi paradigma radikal strukturalis menyoroti bahwa realitas organisasi tidak dapat dipisahkan dari dinamika kekuasaan yang melekat di dalamnya. Struktur kekuasaan dapat mencakup hierarki formal, perbedaan status, dan kontrol atas sumber daya organisasi. Oleh karena itu, realitas organisasi dilihat sebagai hasil dari dinamika ketidaksetaraan dan konflik yang muncul akibat perbedaan kekuasaan.

Fokus pada struktur dan kekuasaan dalam paradigma radikal strukturalis mengarah pada analisis yang mendalam terhadap bagaimana kekuasaan diorganisasi dan didistribusikan dalam konteks organisasional. Paradigma ini mengeksplorasi konflik yang mungkin timbul sebagai hasil dari perbedaan kepentingan dan ketidaksetaraan di dalam organisasi. Dengan demikian, pemahaman tentang konflik dalam organisasi tidak sekedar diartikan sebagai ketidakharmonisan, tetapi juga sebagai refleksi dari perjuangan kekuasaan yang mendasarinya.

Paradigma keempat dalam teori organisasi Burrell & Morgan (1979) adalah paradigma radikal humanis. Dalam paradigma tersebut, organisasi dipahami sebagai entitas yang diberdayakan oleh interaksi manusia dan nilai-nilai kemanusiaan yang mendasar. Ontologi paradigma radikal humanis menekankan bahwa realitas organisasi adalah hasil dari interaksi manusia yang penuh potensi dan kreativitas. Organisasi dipandang sebagai ruang dimana individu dapat mengekspresikan diri, mengembangkan potensi pribadi, dan mencapai tujuan bersama. Dalam epistemologi, pengetahuan tentang organisasi dihasilkan melalui pemahaman nilai-nilai kemanusiaan dan pengalaman manusia di dalam organisasi.

Selain pada ranah sosiologi, perkembangan gagasan posmodernisme juga memberikan dampak yang signifikan pada pergeseran paradigma dan asumsi dalam ilmu pengetahuan, seperti yang dijelaskan oleh Chua (1986). Menurutnya, ilmu pengetahuan, khususnya dalam konteks Akuntansi, dibangun dari tiga asumsi mendasar. Pertama, asumsi tentang ilmu pengetahuan, termasuk epistemologi dan metodologi yang digunakan untuk mendapatkan pengetahuan. Kedua, asumsi tentang realitas fisik dan sosial (ontologis), yang mencakup pandangan terhadap realitas yang dapat diamati dan diukur. Ketiga, asumsi tentang hubungan antara teori dan praktek, yang mencakup cara teori digunakan dalam praktek atau aplikasinya dalam konteks nyata.

Dalam konteks ilmu Akuntansi, modernisme tercermin dalam paradigma mainstream yang secara luas diterapkan dalam teori dan praktek. Paradigma tersebut menganggap realitas sosial sebagai suatu entitas yang eksis secara independen di luar subjek manusia. Dalam pandangan mainstream, objektivitas dan kebenaran dianggap dapat diukur dan diidentifikasi secara objektif tanpa terlalu dipengaruhi oleh perspektif subjektif individu. Pada sisi lain,

posmodernisme tercermin dalam paradigma interpretatif kritis. Paradigma interpretatif melihat realitas sosial sebagai hasil dari interaksi sosial dan dianggap sebagai konstruksi manusia. Realitas sosial tidak dapat dipisahkan dari konteks dan pengalaman subjektif, dan dibentuk oleh individu dan kelompok berdasarkan kepentingan, nilai-nilai, dan interpretasi.

Pada asumsi tentang pengetahuan, paradigma mainstream dalam ilmu Akuntansi cenderung berdasarkan positivisme. Pendekatan tersebut menekankan pengetahuan empiris sebagai sumber utama pengetahuan ilmiah. Dalam konteks positivisme, pengetahuan dianggap dapat dikonstruksi melalui pengamatan terhadap realitas empiris dengan menggunakan metode ilmiah. Pendekatan ini mengejar objektivitas dan kebenaran yang dapat diukur, dan pengetahuan dihasilkan melalui proses verifikasi empiris yang cermat. Di sisi lain, paradigma interpretatif kritis mengadopsi pandangan yang berbeda terhadap pengetahuan. Dalam konteks tersebut, pengetahuan dipandang sebagai konstruksi subjektif dari aktor-aktor sosial dalam ranah sosial. Pengetahuan dinilai tidak hanya dari segi verifikasi empiris, tetapi juga dari aspek konsistensi logis. Pendekatan interpretatif kritis menyoroti bahwa pengetahuan tidak hanya muncul dari pengamatan objektif, tetapi juga dipengaruhi oleh nilai-nilai, interpretasi, dan konteks sosial.

Pada aspek asumsi tentang teori dan praktek, paradigma mainstream dalam ilmu Akuntansi menekankan bahwa teori harus mampu menjelaskan dan meramalkan fenomena praktik. Dalam pendekatan tersebut, tujuan utama teori adalah memberikan pemahaman yang dapat diaplikasikan secara praktis dalam konteks kebijakan dan pengambilan keputusan. Teori dianggap berhasil jika mampu memberikan pandangan yang jelas dan memberikan landasan untuk tindakan atau praktek yang efektif. Sementara itu, paradigma interpretatif kritis memandang teori sebagai alat untuk memahami bagaimana tatanan sosial

diproduksi dan direproduksi. Dalam pandangan ini, tujuan utama teori adalah menggali struktur kekuasaan, konflik, dan ketidaksetaraan dalam konteks sosial. Teori dipandang sebagai sarana untuk membongkar dinamika sosial yang mendasari praktek-praktek yang ada, bukan hanya untuk menjelaskan atau meramalkan.

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini dilakukan dengan paradigma posmodernisme. Paradigma ini dipilih karena tujuan penelitian sepenuhnya sejalan dengan gagasan posmodernisme, yang telah dijelaskan dalam konteks organisasi oleh Burrell & Morgan (1979). Gagasan posmodernisme menekankan keragaman, kompleksitas, dan konstruksi sosial dalam membentuk realitas organisasi. Dalam konteks tersebut, penelitian ini mengadopsi pandangan bahwa realitas organisasi, terutama terkait dengan partisipasi anggaran dalam konteks pemerintah daerah, tidak dapat direduksi menjadi suatu kebenaran objektif atau model tunggal.

Selain itu, penjelasan Chua (1986) tentang paradigma interpretatif kritis, yang mencakup asumsi tentang realitas sosial dan ilmu pengetahuan, juga mendukung pemilihan paradigma posmodernisme. Paradigma interpretatif kritis menyoroti bahwa pengetahuan tidak hanya bersumber dari observasi objektif, tetapi juga melibatkan konstruksi subjektif manusia dalam ranah sosial. Dalam konteks tersebut, tujuan peneliti untuk menggali dan memahami realitas partisipasi anggaran pada tingkat pemerintah daerah yang sejalan dengan pandangan interpretatif kritis terhadap konstruksi pengetahuan.

Dengan demikian, paradigma posmodernisme memungkinkan peneliti untuk mendekati realitas organisasi dengan mengakui kompleksitas, pluralitas, dan konstruksi sosial dalam konteks partisipasi anggaran. Pemilihan paradigma tersebut mencerminkan kesesuaian dengan pandangan teori organisasi yang

dianut oleh (Burrell & Morgan, 1979) dan asumsi-asumsi tentang realitas sosial dan pengetahuan yang diajukan oleh (Chua, 1986).

Filsafat posmodernisme yang menjadi konsep analisis pada penelitian ini adalah Teori Praksis (habitus) yang diperkenalkan oleh Pierre Bourdieu (1930-2002). Bourdieu adalah seorang filosof dan sosiolog berpengaruh pada abad ke-20. Karya-karyanya memberikan kontribusi besar terhadap perkembangan ilmu sosial, antropologi, budaya, dan filsafat. Salah satu teori paling terkenal dari Bourdieu adalah Teori Praksis, yang dirumuskan melalui **persamaan (Habitus x modal) + ranah = praksis**. Teori ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bourdieu sepanjang karir intelektualnya (Ritzer, 2005).

Teori Praksis Bourdieu menggabungkan tiga elemen kunci. Pertama, "habitus" mengacu pada pola-pola disposisional yang ditanamkan dalam individu melalui pengalaman dan praktik sehari-hari. Kedua, "modal" mencakup sumber daya yang dimiliki individu, seperti pendidikan, ekonomi, dan kultural. Ketiga, "ranah" merujuk pada lingkungan sosial atau konteks dimana individu berinteraksi dan berpraktek.

Dengan menyatukan ketiga elemen kunci, teori praksis menjelaskan bahwa tindakan individu tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi eksternal atau internal, tetapi oleh kombinasi kompleks dari kedua faktor tersebut. Dalam konteks penelitian, penggunaan Teori Praksis Bourdieu memungkinkan peneliti untuk memahami dan menjelaskan praktik partisipasi anggaran pada tingkat pemerintah daerah. Teori praksis mengungkap bagaimana habitus individu, modal yang dimiliki dan ranah bersatu untuk membentuk praksis partisipasi anggaran.

Kontribusi terbesar dari teori praksis adalah perannya dalam meresolusi pertentangan konseptual dalam teori sosial, seperti individu versus masyarakat, agen (orang/aktor) versus struktur sosial, dan subjektif versus objektif. Karena itu,

teori praksis juga sering disebut sebagai teori Strukturalisme Konstruktivis. Teori tersebut menunjukkan bahwa dunia sosial tidak hanya mencerminkan pemikiran agen atau kognisi yang bersifat objektif, tetapi juga mencerminkan hasil interaksi antara agen dengan agen lain, termasuk struktur sosial yang mengelilinginya (Johnson, 2019).

Teori praksis, mengakui bahwa dunia sosial tidak hanya ditentukan oleh struktur sosial objektif, seperti yang dipercayai dalam strukturalisme. Sebaliknya, teori praksis juga mengakui bahwa agen merupakan individu yang mampu berpikir berdasarkan kognisinya (pengetahuan mendasar yang dimiliki agen). Ini berarti bahwa agen tidak hanya menerima struktur sosial, tetapi juga memiliki kemampuan untuk mengkonstruksi dan merekonstruksi struktur tersebut.

Bourdieu mendefinisikan habitus sebagai sistem disposisi yang berlangsung lama dan bersifat fleksibel (*durable and transposable disposition*).

“Habitus is a socially acquired system of durable dispositions, embedded in both the body and the mind, which generates practices, perceptions, and actions. It operates as an unconscious set of principles that organize and guide various functions, structures, behaviors, thoughts, emotions, and values, often evading reflective consciousness, deliberation, and control.”
(Bourdieu, 2015)

Defenisi tersebut menjelaskan habitus sebagai basis generatif bagi praktik-praktik yang terstruktur dan terintegrasi secara objektif. Dengan kata lain, habitus mempengaruhi cara individu berpikir dan bertindak dalam dunia sosial, membentuk praktek-praktek yang terstruktur dan terpadu, serta memainkan peran penting dalam membentuk interaksi antara agen dengan struktur sosial (Bourdieu, 2015).

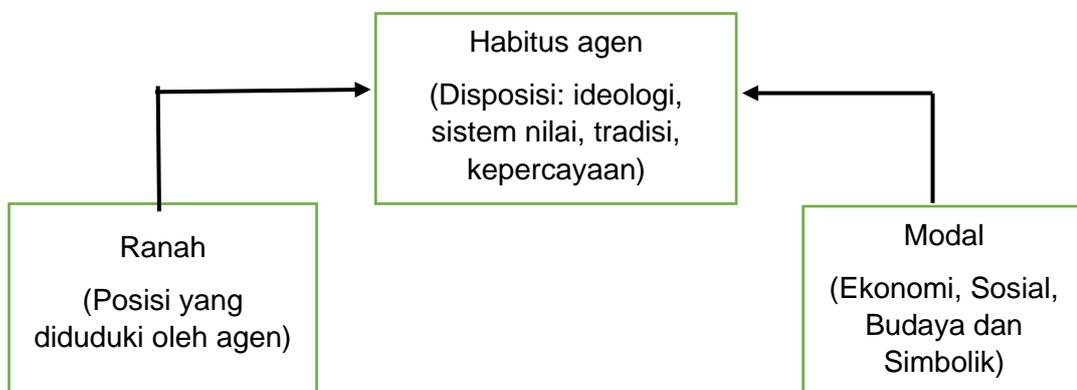
Untuk memahami penjelasan diatas, habitus merupakan struktur kognitif yang bertindak sebagai perantara antara agen dan realitas sosial. Pada sisi lain, agen menggunakan habitus untuk berinteraksi dengan realitas tersebut (Takwim, 2006). Habitus adalah suatu struktur subyektif yang terbentuk melalui

pengalaman, yang mencakup pengetahuan dan pemahaman terhadap realitas sosial. Pengetahuan tentang dunia sosial memberikan ruang untuk berkontribusi terhadap dunia sosial. Begitupun sebaliknya, dipengaruhi oleh dunia sosial.

Dalam konteks tersebut, pengetahuan seseorang memiliki kekuatan untuk menciptakan dunia sosial yang unik, bukan hanya menjadi refleksi dari dunia sosial yang ada sebagai ranah seorang agen. Penting untuk dicatat bahwa habitus selalu mengalami perubahan, baik sebagai akibat perkembangan dunia sosial maupun perjalanan hidup agen itu sendiri. Dengan kata lain, habitus membentuk praktik dan persepsi terhadap realitas yang dihadapi oleh agen (Johnson, 2019).

Sementara itu menurut Ritzer, (2005), habitus pada dasarnya adalah struktur kognitif yang bersifat objektif dan ada dalam pikiran agen. Habitus berisi sekumpulan skema, seperti konsep ruang, waktu, baik-buruk, sakit-sehat, untung-rugi, berguna-tidak berguna, benar-salah, atas-bawah, depan-belakang, kanan-kiri, indah-jelek, terhormat-terhina, serta berbagai konsep oposisi biner lainnya, seperti yang ditemui dalam strukturalisme. Agen menggunakan habitus sebagai alat untuk memberikan disposisi dalam konteks persepsi, pemahaman, penghargaan, dan evaluasi realitas sosial, yang pada akhirnya berujung pada munculnya praktek-praktek sosial.

Untuk memahami alur pemikiran Bourdieu tentang teori praktik, dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2.1 Alur Pikir Teori Praktik

Berdasarkan penjelasan tersebut, partisipasi anggaran dalam konteks pemerintah daerah dapat dianggap sebagai suatu habitus. Meskipun partisipasi anggaran merupakan kewajiban yang diatur oleh undang-undang, namun pada praktiknya partisipasi sangat dipengaruhi oleh habitus para agen yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi anggaran.

Agen dalam konteks tersebut mencakup individu dan lembaga. Hal ini menjelaskan mengapa implementasi partisipasi anggaran dapat berbeda antara satu tempat dengan tempat lainnya. Partisipasi anggaran dapat berhasil di daerah tertentu, tetapi gagal pada daerah lain. Keberhasilan atau kegagalannya sangat tergantung pada disposisi para agen dalam membangun realitas partisipasi anggaran.

Namun, penting untuk dicatat bahwa keberhasilan atau kegagalan partisipasi anggaran tidak bersifat *deterministik*. Dalam artian, akan terus menerus berada pada kondisi yang sama. Keberhasilan partisipasi anggaran bergantung pada perubahan habitus para agen yang terlibat dalam pelaksanaannya. Karena setiap agen memiliki kemampuan untuk merekonstruksi kembali realitas partisipasi anggaran dengan mengubah habitusnya.

Dalam penjelasan diatas, terlihat relevansi antara upacara adat rambu solo' dengan praktek partisipasi anggaran di pemerintah daerah. Rambu Solo' merupakan konstruksi sosial yang berakar dari habitus para agen, yaitu masyarakat adat Toraja. Secara empiris, tradisi upacara tersebut memerlukan perencanaan yang matang dan pengorbanan ekonomi (biaya) yang cukup besar. Namun, upacara tersebut dapat terlaksana karena melibatkan partisipasi tidak hanya dari keluarga yang malangsungkan upacara. Tapi juga karena partisipasi seluruh masyarakat, khususnya para pemangku adat setempat. Dalam upacara Rambu Solo', habitus masyarakat adat berperan dalam membentuk disposisi

sehingga upacara rambu solo' dapat terus berlanjut sebagai sebuah tradisi. Walaupun masyarakat harus mengorbankan sumber daya ekonomi yang signifikan demi mempertahankan tradisi tersebut.

Konsep kunci selanjutnya dalam teori praksis adalah ranah (*field*), ranah juga dapat disebut sebagai arena atau lingkungan. Ranah didefinisikan sebagai suatu jaringan atau konfigurasi hubungan obyektif antara berbagai posisi. Ranah adalah ruang (tempat) sosial di mana agen (aktor) berinteraksi dan berpartisipasi dalam berbagai peran. Ranah mencerminkan struktur sosial yang mempengaruhi dinamika hubungan antara agen dan lingkungannya. Ranah juga tidak dapat dipisahkan dari aspek kekuasaan, karena dalam hubungan antar posisi di dalam ranah, terdapat agen yang memiliki kekuasaan dan yang mungkin dikuasai, serta agen yang memegang peran sebagai pemimpin atau pengikut (Jackson:2010).

Dengan merujuk pada penjelasan di atas, partisipasi anggaran sebagai sebuah praktek sosial secara objektif berada dalam ranah yang berbeda. Partisipasi anggaran pada pemerintah daerah mencerminkan relasi antara agen yang muncul sebagai pihak yang mengkonstruksi realitas partisipasi, dan agen yang muncul sebagai pengikut atau yang hanya mengikuti realitas yang telah dibangun oleh agen lain.

Pada sisi lain, partisipasi Masyarakat dalam ranah ritus rambu solo' tidak menunjukkan adanya agen yang dominan (menguasai). Relasi antar agen dalam ranah rambu solo' relatif lebih *equal* (merata). Kondisi tersebut berarti bahwa tidak ada yang muncul secara dominan, meskipun masih ada agen yang berperan sebagai pemimpin atau pemandu yang lebih aktif dalam ranah (ritus rambu solo'). Perbedaan peran di antara agen dalam ranah disebabkan oleh perbedaan modal yang dimiliki. Penjelasan tersebut mengantarkan kepada konsep kunci ketiga dalam teori praksis, yaitu konsep modal (*capital*).

Konsep modal dalam teori praksis merupakan perkembangan dari konsep modal ekonomi yang pertama kali dikembangkan oleh Karl Marx (1818-1883). Akan tetapi, Marx membatasi konsep modal hanya pada ranah ekonomi, yang merujuk kepada kepemilikan faktor-faktor produksi. Menurut Marx, agen/aktor yang dapat menguasai dan mengakumulasi banyak faktor produksi akan muncul sebagai agen/aktor yang dominan dalam suatu komunitas sosial. Merujuk pada konsep Marx tersebut, Bourdieu kemudian mengembangkan konsep modal dengan lebih luas, mencakup tidak hanya modal ekonomi (kepemilikan faktor produksi) tetapi juga modal sosial, modal budaya (pengetahuan), dan modal simbolik.

Modal budaya mencakup pencapaian pengetahuan dan kualitas intelektual yang berasal dari pendidikan, baik formal maupun non-formal, seperti pendidikan yang diperoleh dari keluarga dan komunitas sosial. Modal sosial mencakup relasi dan hubungan yang dimiliki oleh agen, termasuk nilai-nilai yang terkait dengan kelompok atau yang diasosiasikan dengan kelompok tersebut. Sementara modal simbolik merujuk pada status sosial atau *prestise* yang dimiliki oleh seseorang dalam masyarakat. Ranah yang berbeda membutuhkan kepemilikan modal yang berbeda, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, serta prioritasnya. Kepemilikan modal dalam setiap ranah memiliki signifikansi besar, karena agen yang memiliki modal yang lebih banyak memiliki kemampuan untuk menduduki posisi yang lebih tinggi dalam hierarki sosial. Sebaliknya, agen yang memiliki modal yang terbatas berada dalam posisi yang lebih rendah. Oleh karena itu, agen yang beroperasi dalam ranah selalu bersaing untuk memperoleh dan mengakumulasi modal demi untuk mencapai posisi yang lebih tinggi (Ritzer, 2005).

Dalam konteks praktek partisipasi anggaran di pemerintah daerah, perbedaan posisi agen sangat bergantung pada modal yang mereka miliki. Agen

yang bertindak sebagai pejabat birokrat umumnya memiliki akumulasi modal yang lebih besar (akumulasi keempat jenis modal), sehingga mampu menduduki posisi yang lebih tinggi. kondisi tersebut memungkinkannya untuk mengkonstruksi praktek partisipasi anggaran berdasarkan dengan habitus yang sudah tertanam dalam struktur sosial.

Pada sisi lain, agen yang merupakan anggota masyarakat dengan modal yang signifikan, seperti pengusaha atau tokoh masyarakat, juga dapat mempengaruhi praktek partisipasi anggaran sesuai dengan habitus mereka. Terkadang, kedua agen tersebut dapat berbeda pendapat tentang bagaimana model praktek partisipasi seharusnya dilaksanakan. Implikasi dari situasi tersebut adalah agen dengan modal yang lebih terbatas (kelompok marginal), hanya dapat berperan sebagai penonton dalam praktek sosial yang telah dikonstruksi oleh agen yang memiliki modal lebih besar.

2.2 Partisipasi Sebagai Aksi Sosial

Menurut kamus oxford Inggris, partisipasi adalah:

"Participation is defined as "a taking part, association, or sharing (with others) in some action or matter,"

Pengertian di atas, menjelaskan partisipasi sebagai upaya untuk terlibat dalam berbagai tindakan atau permasalahan yang melibatkan orang lain. Akan tetapi, Arnstein, (2019) memberikan makna yang lebih dalam terhadap partisipasi dengan mengaitkan partisipasi sebagai kekuatan suatu komunitas. Dalam konteks tersebut, tingkat partisipasi masyarakat dapat menjadi indikator kemandirian dan kekuatan masyarakat tersebut. Dengan kata lain, semakin banyak anggota masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam kegiatan sosial, maka struktur sosial masyarakat semakin mandiri dan kuat.

Sejak keberhasilannya di Porto Alegre, partisipasi telah menjadi suatu strategi dalam berbagai gerakan sosial secara global. Misalnya dalam bidang kesehatan, partisipasi berkontribusi terhadap peningkatan Kesehatan. Khususnya dalam rehabilitasi terhadap penyandang disabilitas (Dijkers, 2010). Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) pada tahun 2001 menjadikan partisipasi masyarakat sebagai suatu kerangka konseptual penting dalam upaya pemulihan terhadap orang-orang yang perlu mendapatkan rehabilitasi. WHO memberikan definisi partisipasi sebagai keterlibatan dalam situasi kehidupan atau sebagai suatu pengalaman hidup individu terhadap komunitas atau sebaliknya (Piskur *et al.*, 2014)

Partisipasi juga merupakan kunci penting dalam konteks pemberdayaan masyarakat (Goncalves, 2014). Program pemberdayaan bertujuan meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan Masyarakat. Namun tujuan tersebut hanya dapat tercapai melalui partisipasi aktif masyarakat dalam program pemberdayaan (Nikkah dan Redzuan: 2009). Program pemberdayaan direncanakan untuk masyarakat dan harus dijalankan oleh masyarakat sendiri. Akan tetapi, pada beberapa negara program pemberdayaan seringkali tidak tercapai karena campur tangan pihak penguasa (Uzzaman, 2010).

Secara khusus, partisipasi telah menjadi elemen sentral dalam perencanaan pembangunan pemerintah daerah, terutama dalam konteks perencanaan anggaran. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran, yang dikenal sebagai partisipasi anggaran, telah diterapkan oleh lebih dari 1.500 kota di seluruh dunia (Ganuza & Baiocchi, 2012 dan Godwin, 2018).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, upaya untuk mereplikasi praktek partisipasi anggaran lahir dari keberhasilannya dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat di Kota Porto Alegre, Brasil (Karuppu, 2016).

Meskipun dalam realitasnya, upaya untuk mereplikasi praktek tersebut belum sepenuhnya dapat mereplikasi kesuksesannya, sebagaimana di Porto Alegre. Akan tetapi, kegagalan tersebut bukan karena partisipasi anggaran itu sendiri. Lebih karena faktor-faktor politik dan sosial, seperti keberpihakan pemerintah dan tingkat literasi masyarakat (Baiocchi & Ganuza, 2014), (Walker *et al.*, 2016), (Lerner & Secondo, 2012), (Schneider & Busse, 2019), (Buele *et al.*, 2020), dan (Zepic *et al.*, 2017).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa partisipasi memiliki potensi untuk menghasilkan perubahan mendasar dalam kehidupan sosial masyarakat. Oleh karena itu, beberapa organisasi internasional seperti Bank Dunia dan WHO telah mengadopsi konsep partisipasi sebagai strategi utama pembangunan daerah di seluruh dunia (Jayasinghe *et al.*, 2020 dan Piskur *et al.*, 2014).

Kekuatan partisipasi terletak pada kesadaran bahwa setiap anggota masyarakat dapat bersama-sama bergerak maju langkah demi langkah (King, 2000). Namun, penting untuk dicatat bahwa implementasi konsep partisipasi dalam gerakan sosial juga harus memperhatikan apakah partisipasi itu merupakan bagian integral dari komunitas atau tidak. Selain faktor politik, kesuksesan implementasi partisipasi juga tergantung pada sejauh mana partisipasi tersebut merupakan bagian organik dari masyarakat (Buele *et al.*, 2020).

Contoh keberhasilan konsep partisipasi sebagai gerakan sosial dapat ditemukan dalam partisipasi anggaran di Kota Porto Alegre, Brasil. Menurut Karuppu, (2016), keberhasilan proyek partisipasi anggaran di Kota Porto Alegre, Brasil disebabkan oleh upaya anggota dewan yang terpilih untuk mengubah paradigma dan meningkatkan kesadaran masyarakat agar aktif dalam perencanaan anggaran kota. Anggota parlemen dari partai yang mendorong

praktek partisipasi memberikan pendidikan kepada masyarakat tentang pentingnya berpartisipasi dalam perencanaan anggaran dan pengawasan pembangunan. Dengan metode tersebut, kesadaran masyarakat tentang pembangunan meningkat, sehingga secara langsung meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan pembangunan.

Dengan kata lain, agar partisipasi dapat menjadi instrumen emansipasi. Partisipasi harus menjadi sebuah kesadaran kolektif setiap individu dalam suatu komunitas. Tanpa kesadaran tersebut, partisipasi tidak akan berhasil. Sebagaimana yang terjadi ketika partisipasi diterapkan oleh kota-kota lain, terutama di negara-negara berkembang yang tidak memiliki kesadaran kolektif terkait partisipasi sebagai suatu gerakan sosial.

2.3 Partisipasi sebagai “Habitus”

Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya. Habitus adalah konsep yang diperkenalkan oleh Bourdieu, yang mengacu pada karakteristik yang terbentuk pada diri individu atau dalam suatu masyarakat. Karakter tersebut dipengaruhi oleh kondisi sosial yang ada dalam suatu komunitas. Oleh karena itu, habitus dapat berbeda antara individu dengan individu lain. Tapi juga dapat serupa dan melekat pada setiap anggota komunitas. Dengan kata lain, habitus merupakan produk dari sejarah dan akan bertahan selama norma sosial komunitas tersebut tetap ada (O'Hagan *et al.*, 2020). Habitus sendiri merupakan hasil dari proses panjang yang dimulai pada masa kanak-kanak, yang kemudian menjadi suatu "penginderaan kedua" atau pola pikir alamiah kedua (Johnson, 2019).

Dalam konteks tersebut, konsep partisipasi sebagai suatu habitus dapat ditemui pada beberapa masyarakat adat di Indonesia. Sebagai contoh, Sopanah *et al.*, (2017) menemukan adanya unsur partisipatif dalam masyarakat adat Osing di Kabupaten Banyuwangi dan masyarakat adat Tengger di Pegunungan Bromo,

Jawa Timur. Meskipun istilah "habitus partisipatif" tidak secara khusus disebutkan, Sopanah *et al.*, (2017) menjelaskan bahwa dalam kedua masyarakat adat tersebut terdapat suatu bentuk kearifan lokal yang dikenal sebagai "Rembug Warga." Rembug Warga merupakan forum musyawarah yang melibatkan Tetua adat dan masyarakat adat dalam pembangunan desa. Kemudian, konsep partisipasi yang diperkenalkan oleh pemerintah pusat diintegrasikan dengan Rembug Warga. Integrasi dua model praktek sosial ini mampu menciptakan hasil yang optimal bagi masyarakat adat.

Sebagaimana halnya masyarakat adat Osing dan Tengger. Pada masyarakat adat Toraja, partisipasi adalah suatu habitus yang dapat dengan jelas dilihat dalam pelaksanaan upacara adat Rambu Solo'. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, upacara Rambu Solo' adalah sebuah upacara yang sangat mahal dalam hal biaya dan membutuhkan partisipasi dari seluruh anggota masyarakat. Oleh karena itu, ritus rambu solo' tidak dapat dilaksanakan jika kesadaran partisipatif tidak tertanam dalam masyarakat Toraja.

Menurut peneliti, habitus partisipatif masyarakat adat Toraja melampaui habitus partisipasi masyarakat di Kota Porto Alegre, Brasil. Dalam perspektif teori perubahan (*Theory of Change*), partisipasi di Kota Porto Alegre bersifat "*taken*," yaitu suatu upaya yang dilakukan oleh masyarakat untuk mendapatkan haknya sebagai warga negara. pernyataan tersebut dapat dilihat dalam praktek partisipasi di Kota Porto Alegre, di mana warga kota terlibat dalam musyawarah terbuka yang diadakan oleh dewan partisipasi anggaran (*The Council of the Participatory Budgeting*) untuk menentukan alokasi dan peruntukan anggaran pembangunan kota dalam berbagai aspek, terutama untuk program jaminan perlindungan sosial dan keamanan kota (Thamrin *et al.*, 2022). Fokus utama partisipasi anggaran di Porto Alegre adalah akses warga kota untuk memastikan hak-haknya terpenuhi

dalam perencanaan program pembangunan kota, layanan publik, dan terutama dalam program perlindungan sosial dan keamanan. Dalam konteks tersebut, warga kota berupaya untuk mendapatkan apa yang dianggap sebagai haknya, karena merupakan bagian dari komunitas kota. Perspektif teori perubahan yang dijelaskan di atas juga dapat dijumpai dalam praktek partisipasi pada forum Rembug Warga di desa adat Osing. Praktek partisipasi pada komunitas adat Osing dan Tengger pada dasarnya mirip dengan forum musyawarah kota, meskipun dalam skala yang berbeda (Sopannah *et al.*, 2017).

Kebalikan dari konsep "*taken*" (menggambil) adalah konsep "*giving*" (memberi). Upacara adat Rambu Solo' adalah sebuah manifestasi dari habitus partisipatif yang didasarkan pada konsep memberi (*giving*). Dalam suatu pelaksanaan ritus rambu solo'. Setiap anggota masyarakat yang berada pada komunitas tersebut akan berpartisipasi, baik dengan memberikan harta (biasanya berupa hewan ternak) atau dengan bertindak sebagai pelaksana upacara (Dannari, 2021). Dengan demikian pemaknaan dan aktualisasi partisipasi di Toraja berbeda dengan Kota Porto Alegre Partisipasi di Toraja, bertumpuh pada semangat "pengorbanan" setiap anggota komunitas. Sementara partisipasi pada Porto Alegre, adalah semangat untuk "mendapatkan" bagian dari hasil partisipasi anggaran.

Pada konteks tersebut, dapat disimpulkan bahwa upacara rambu solo' merupakan contoh praktek sosial yang melibatkan partisipasi masyarakat dengan semangat berkorban. Dengan demikian, mengintegrasikan nilai-nilai dan filosofi yang terdapat dalam ritus rambu solo' dengan praktek Musrenbang memungkinkan untuk menghasilkan perencanaan pembangunan yang berkualitas.

2.4 Teori Tangga Partisipasi (*Ladder of Participation*)

Arnstein, (2019) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah bentuk manifestasi dari kekuatan masyarakat (*Citizen participation is citizen power*). Penjelasan tersebut berarti bahwa masyarakat yang kuat adalah masyarakat yang memiliki kemampuan untuk berpartisipasi. Dengan demikian, untuk meningkatkan kekuatan masyarakat, maka masyarakat harus diberikan akses untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan.

Lebih lanjut, Arnstein, (2019) membagi tingkatan partisipasi masyarakat menjadi delapan anak tangga (*Ladder of Participation*). Kedelapan anak tangga partisipasi tersebut dibagi menjadi tiga level (tingkatan) partisipasi. Adapun delapan anak tangga tersebut terdiri dari:

1. *Manipulation* - adalah tangga terendah dari praktik partisipasi. Pada tangga manipulasi, masyarakat seakan-akan memberikan persetujuan terhadap berbagai program yang direncanakan oleh penguasa (*Powerholders*). Contohnya adalah pembentukan komite-komite yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Komite ini ditunjuk langsung oleh penguasa tanpa keterlibatan masyarakat, tapi dibuat seolah-olah telah mendapatkan persetujuan dari masyarakat.
2. *Therapy* – adalah bentuk partisipasi yang seolah-olah melibatkan masyarakat dalam suatu kegiatan. Namun pada dasarnya, masyarakat yang hadir dalam kegiatan tidak mengetahui terkait kegiatan yang dilaksanakan. Masyarakat hadir sebagai suatu kelompok terapi yang disetting oleh para ahli.
3. *Informing* – adalah bentuk partisipasi yang menghadirkan masyarakat dalam suatu forum. Namun dalam forum tersebut, masyarakat hanya diberikan informasi terkait program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Dan juga informasi tentang hak dan kewajiban masyarakat dalam program tersebut.

Namun, informasi yang diberikan bersifat satu arah sehingga masyarakat tidak dapat menyampaikan pendapat terkait program tersebut.

4. *Consultation* – adalah bentuk partisipasi yang mengundang masyarakat untuk hadir dalam suatu forum. Pada anak tangga konsultasi, masyarakat tidak hanya diberikan informasi secara langsung oleh pemerintah. Tetapi juga pemerintah memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan usulan mereka terkait suatu program kegiatan yang akan dilaksanakan. Namun, pendapat tersebut tidak menjadi pertimbangan pemerintah untuk menentukan keputusan.
5. *Placation* – pada anak tangga *placation*, masyarakat tidak hanya diundang untuk hadir dan memberikan tanggapan. Akan tetapi, pemerintah juga memberikan tempat kepada beberapa perwakilan masyarakat untuk duduk sebagai komisioner suatu badan publik yang menyelenggarakan program-program kerja pemerintah. Namun, meskipun telah ada perwakilan dari masyarakat, representasi masyarakat yang ditunjuk sangat sedikit. Sehingga usulan-usulan perwakilan tersebut tidak terlalu memberikan pengaruh terhadap kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah.
6. *Partnership* – adalah bentuk partisipasi yang memungkinkan pemerintah dan masyarakat berunding untuk menentukan suatu kebijakan. Pada anak tangga *partnership*, masyarakat memiliki kuasa untuk bernegosiasi dengan pemerintah, dan juga meminta pemerintah untuk berbagi wewenang dalam pelaksanaan program-program, perencanaan, pengawasan, dan pengendalian.
7. *Delegated power* – adalah bentuk partisipasi yang mendelegasikan wewenang kepada masyarakat terkait pengambilan keputusan dalam bidang-bidang tertentu. pada anak tangga *delegated power*, pemerintah mempercayakan

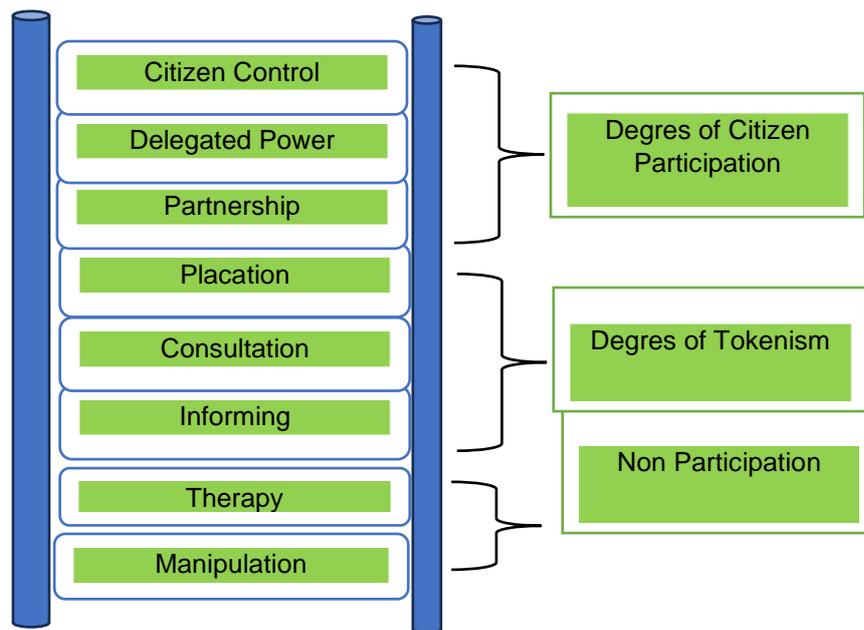
masyarakat dengan sejumlah wewenang dalam membentuk dan melaksanakan program-program tertentu. Namun, sejauh mana kuasa yang didelegasikan dapat berbeda-beda, dan mungkin tidak selalu memberikan kendali penuh atas proses pengambilan keputusan.

8. *Citizen Control* – adalah bentuk partisipasi yang memberikan masyarakat kendali untuk menentukan program kerja pemerintah berdasarkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Kendali masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat memiliki kekuatan signifikan dalam mempengaruhi dan membentuk inisiatif dan program pemerintah. Anak tangga *Citizen Control* menggambarkan sebuah skenario di mana pemerintah responsif terhadap keinginan dan keputusan masyarakat. Kondisi tersebut mengimplikasikan bahwa masyarakat tidak hanya terlibat dalam pengambilan keputusan tetapi juga memiliki “suara” dalam menentukan arah dan prioritas kegiatan pemerintah.

Dari kedelapan anak tangga partisipasi tersebut, Arnstein, (2019) mengelompokkan dalam tiga level partisipasi. Level pertama, *Nonparticipation* yang terdiri dari anak tangga *Manipulation* dan *Therapy*. Pada level *Nonparticipation* masyarakat sama sekali tidak memiliki kuasa untuk berpartisipasi. Masyarakat bahkan tidak memiliki akses untuk mendapatkan penjelasan dari pemerintah terkait program pembangunan yang akan dan/atau sedang dilaksanakan.

Level kedua, *Degree of Tokenism* terdiri dari anak tangga *Informing*, *Consultation* dan *Placation*. Pada level *Degree of Tokenism* masyarakat berhak mendapatkan informasi terkait hak, kewajiban dan program-program Pemerintah. Masyarakat juga dapat memberikan umpan balik pada pemerintah. Tetapi, masyarakat tidak memiliki kuasa untuk mengambil keputusan.

Kemudian level ketiga, *Degrees of Citizen Power* yang terdiri dari anak tangga *Partnership*, *Delegated Power* dan *Citizen Control*. Pada level *Degrees of Citizen Power* masyarakat memiliki kuasa untuk menentukan kebijakan dan mengambil keputusan pada semua aspek berdasarkan kepentingan masyarakat itu sendiri. Teori tangga partisipasi Arnstein, dapat dilihat pada gambar dibawah ini.



Gambar 2.2 Tangga Partisipasi Arnstein (1969)

Tangga partisipasi yang disusun oleh Arnstein di atas merupakan hasil dari pengalaman Arnstein saat bekerja sebagai konsultan untuk program-program pemerintah federal (*United State of America*), seperti modernisasi perkotaan dan pengentasan kemiskinan. Arnstein menyusun konsep tangga partisipasi dengan tujuan menjadi pemicu (*Trigger*) untuk mewujudkan redistribusi kekuasaan sebagai elemen penting dalam pembentukan masyarakat sipil yang kuat (O'Hagan *et al.*, 2020).

Akan tetapi, Arnstein mengakui beberapa kelemahan dalam konstruk teorinya tentang tangga partisipasi. Pertama, Arnstein menyadari bahwa sangat

sulit untuk mencapai puncak tangga partisipasi (*Citizen Control*), tanpa adanya suatu perubahan sosial yang berarti. Kedua, Arnstein mencatat bahwa masalah strata sosial dan rasisme dalam masyarakat dapat menjadi hambatan yang signifikan untuk mencapai partisipasi masyarakat yang optimal (sebagai catatan, Arnstein menyusun teori tangga partisipasi dalam konteks masyarakat Amerika Serikat). Ketiga, Arnstein mengakui bahwa konsep delapan anak tangga hanyalah sebuah upaya untuk menyederhanakan persoalan sosial. Pada kenyataannya, mungkin dibutuhkan lebih banyak tingkatan partisipasi (sekitar 150 anak tangga) untuk mencapai partisipasi masyarakat yang sesungguhnya (*Citizen Control*).

O'Hagan *et al.*, (2020) mengemukakan keterbatasan lainnya dalam konsep tangga partisipasi Arnstein. Pertama, Arnstein berfokus pada masyarakat perkotaan yang terdidik, sehingga kondisi yang berbeda dapat muncul di lingkungan yang berbeda, seperti daerah pinggir kota (*Sub-urban Areas*). Kedua, tidak ada penjelasan logis tentang bagaimana partisipasi dapat berkembang dari satu tingkatan ke tingkatan lain.

Penjelasan dari O'Hagan *et al.*, (2020) menunjukkan bahwa konsep Arnstein memiliki keterbatasan dalam menggambarkan variasi partisipasi masyarakat yang kompleks di berbagai konteks. Selain itu, dalam konteks partisipasi anggaran di Kota Porto Alegre, meskipun telah mencapai tingkat *Degrees of Citizen Power*. Masyarakat masih memiliki keterbatasan dalam menentukan perencanaan pembangunan dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan (Souza: 2001). Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa konsep Arnstein perlu diperdalam atau diperbarui agar dapat mencerminkan dinamika partisipasi masyarakat dalam berbagai konteks dan tingkat kemajuan dengan lebih akurat.

Dengan merujuk pada teori tangga partisipasi Arnstein, partisipasi masyarakat di Indonesia masih berada pada tingkat *Degress of Tokenism*. Kondisi tersebut dapat terlihat dalam pelaksanaan Musrenbang. Dalam forum Musrenbang, kehadiran masyarakat tidak memiliki dampak signifikan pada keputusan yang diambil. Pada sisi lain, masyarakat dapat memberikan usulan. Akan tetapi usulan tersebut hanya berupa saran yang dapat diterima atau ditolak oleh pemerintah daerah (Sopanah, 2011).