

# POLITIK SIKLUS ANGGARAN LOKAL (STUDI APBD KOTA SURAKARTA MENJELANG PILKADA 2010)

Priyatno Harsasto

## **Abstract**

*Incumbent always has a strategic position in general election. Many literatures discuss how incumbents take advantage of his position by holding on his budgeting power to create personal popularity. In political economic literature this phenomena is called politics budget cycle. This research tries to uncover the practice of this kind of politics in Surakarta: wheater the incumbent used his budgeting power to win the local election or not? In doing so, this research used descriptive analisis which took advantage of documents as well as indepth interview. The main finding of this research is we cannot find any evidence of the use of politics budget cycle in Surakarta. Two sensitive sectors, namely social sectors did not increase dramatically before the election. When probing into some important sections of the budget, it is found that alocation for education and health services increase dramatically. However, those two sections are parts of basic services so that we cannot conclude that it has something to do with incumbent's political ambition to retain his power. When we look into education and health programs, we found that those programs have already served the need of the people long before the election. In conclusion, there are not any clue that incumbent take advantage of his budgetary power to win his position as mayor of Surakarta.*

Key words: *political budget cycles*, Program sosial, politik petahana

## **A. Pendahuluan**

Dalam banyak kasus petahana dalam pemilukada memanfaatkan anggaran daerah sebagai sumber dana kampanye politik yang dilakukan tidak saja pada masa pemilukada, tapi jauh-jauh hari pada setiap kesempatan dalam aktivitas pemerintahan yang dijalankannya. Pemanfaatan anggaran daerah dapat dilakukan karena memang salah satu kewenangan kepala daerah adalah menyusun dan mengajukan Raperda tentang APBD. Hasil pembahasan anggaran yang dilakukan dituangkan dalam dokumen Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Pada dasarnya kepala daerah sebagai policy maker memiliki kewenangan yang sangat luas yang memungkinkannya untuk melewati tataran kebijaksanaan saja. Namun sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan kepala daerah, untuk memuluskan tujuan politiknya, tidak mendelegasikan kewenangannya kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) untuk pelaksanaan anggaran. Keterlibatan kepala daerah dalam pelaksanaan anggaran biasanya menguat menjelang pemilukada. Modus yang paling umum adalah penggunaan dana hibah untuk menarik dukungan kelompok-kelompok masyarakat.

Peluang petahana memanfaatkan dana hibah disebabkan otorisasi atas belanja hibah dan bantuan sosial dilakukan sendiri oleh kepala daerah. Penanganan dana hibah yang langsung berada di tangan kepala daerah menjadikan dana tersebut rawan digunakan untuk kepentingan politik para petahana.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kebijakan anggaran dan penggunaan fasilitas pos APBD Kota Surakarta khususnya pada pos belanja bantuan sosial dan pos dana hibah menjelang pilkada ?
2. Apakah ada indikasi bahwa dana di tiga pos itu dimanfaatkan untuk kepentingan petahana menghadapi pilkada Kota Surakarta?

## **A.1. Tinjauan Pustaka**

### **A.1.1 Ekonomi Politik Keuangan Negara**

Sudah jamak dilakukan petahana menggunakan kebijakan ekonomi sebelum pemilu digelar untuk mempengaruhi hasil pemilu, suatu praktek yang disebut “ekonomi tahun pemilihan” (*election-year economics*). Kebijakan fiskal, termasuk pengeluaran dan transfer serta penurunan pajak, terutama dipandang alat penting. Kajian-kajian yang dilakukan di berbagai negara, terutama negara demokrasi baru (transisi/konsolidasi) menunjukkan adanya gejala seperti ini. Argument dibalik hal ini adalah pemilih memberikan nilai yang lebih besar kepada jenis-jenis pelayanan publik tertentu. Misalnya, seorang pemilih bisa melihat bahwa pengeluaran pemerintah tertentu menguntungkan masyarakat, sedangkan pengeluaran lainnya hanya untuk birokrasi atau ada pengeluaran yang menguntungkan kelompoknya.

Jika politisi juga memiliki preferensi yang berbeda terhadap jenis-jenis pengeluaran yang ada, maka pemilih akan lebih tertarik kepada politisi dengan preferensi fiskal yang dekat dengan mereka. Sebagai akibatnya, seorang petahana akan menggunakan pengeluaran, transfer, atau pemotongan pajak terhadap kelompok tertentu yang perilaku memilihnya nampak cocok dengan kebijakan fiskal yang dilakukan. Jika kebijakan semacam ini dilakukan dengan mengurangi pengeluaran atau menaikkan pajak pada kelompok yang memiliki preferensi politik yang tidak sensitive terhadap hasil kebijakan fiskal tersebut, maka sulit untuk diketahui adanya efek electoral terhadap pengeluaran keseluruhan atau deficit yang ada, meskipun fakta akan adanya manipulasi anggaran untuk keperluan electoral terjadi. Suatu bagian penting dari ekonomi electoral adalah adanya kebijakan yang ditujukan kepada kelompok tertentu, investasi tertentu pada wilayah yang terkonsentrasi secara geografis, pengeluaran yang menguntungkan bagi suatu kelompok sosial tertentu, atau pemotongan pajak yang menguntungkan kelompok tertentu. Meskipun penggunaan kebijakan untuk memberikan keuntungan kepada kelompok-kelompok tertentu dilakukan dimana-mana sebelum pemilu dilakukan, tidak ada analisis yang terintegrasi dilakukan untuk mengkaji hal ini.

Pada tahun 1970 an dua karya yang penting dihasilkan Nordhaus (1975) dan Hibbs (1977), mengawali literature tentang politik siklus bisnis (*political business cycles/PBC*). Nordhaus (1975) dalam karyanya tersebut menawarkan model *opportunistic incumbents*, yaitu upaya petahana untuk memainkan ekonomi sebagai alat politik sebelum pemilu. Tujuan tindakan petahana ini adalah agar ia nampak kompeten dimata pemilih sehingga meningkatkan kemungkinan untuk kembali memenangkan pemilu. Petahana dengan posisinya yang strategis mampu mendorong ekonomi ke arah kombinasi inflasi dan tingkat pengangguran yang diinginkan dengan memanipulasi kebijakan keuangan dan moneter. Dengan cara ini sebelum pemilu petahana akan memanipulasi tingkat inflasi yang ditujukan untuk menurunkan tingkat pengangguran dan pada gilirannya mendapatkan jumlah pemilih yang besar. Hibbs (1977) memperkenalkan model partisan yaitu suatu model untuk memprediksi bahwa sekali seorang politisi mendapatkan kekuasaan, ia akan mencoba menyenangkan kelompok pemilih yang mendukung pemilihannya. Ini membuat partai politik memiliki tujuan-tujuan ekonomi yang berbeda. Menurut Hibbs, partai sayap kiri yang didukung kelas bawah dalam masyarakat (kelas yang paling menderita oleh peningkatan pengangguran) ketika mereka terpilih, pilihan kebijakan ekonomi mereka adalah untuk mengurangi tingkat pengangguran. Sebaliknya, partai sayap kanan yang mendapatkan suara terutama dari kelas atas, yang tidak menyukai inflasi dibandingkan tingkat pengangguran, maka ketika mereka berkuasa

pilihan kebijakan ekonomi mereka adalah stabilisasi harga. Seperti Nordhaus (1975), Hibbs (1977) mengakui adanya suatu Kurva Phillips yang dalam jangka pendek bisa dimainkan melalui kebijakan fiskal dan moneter.

Kajian ekonomi politik kontemporer menunjukkan bahwa generasi pertama model PBC ini memerlukan pembaruan. Pemikiran bahwa petahana dapat secara sistematis memanipulasi variable-variabel ekonomi melalui kejutan permintaan agregat (*aggregate demand shocks*) tidak lagi dapat dipertahankan. Alesina (1987) mengemukakan bahwa adanya ketidakpastian yang berkaitan dengan ideology dari partai politik yang akan memenangkan pemilu bisa menyebabkan prediksi inflasi tidak benar pada periode segera setelah pemilu dilakukan.<sup>1</sup> Rogoff (1990), salah satu analis yang mengembangkan model oportunistik dengan harapan rasional. Menurutnya, pemerintah bertindak oportunistik namun tingkat kompetensi mereka berbeda, yang mereka sadari sebelum pemilu dijalankan. Oleh karena itu, sebelum pemilu, petahana memiliki insentif untuk memanfaatkan informasi yang asimetrik ini dengan memanipulasi kebijakan ekonomi agar terlihat sangat kompeten. Oleh karena kebijakan fiskal, bagi pemilih, merupakan subyek yang tidak begitu mudah dipahami, maka kebijakan sektor ini sangat menarik untuk dimanipulasi oleh petahana. Perilaku oportunistik menyebabkan peningkatan belanja/pengeluaran atau pengurangan pajak sebelum pemilu. Ini dilakukan untuk mengesankan pemilih bahwa petahana menjalankan tugasnya dengan baik dalam kaitannya dengan anggaran. Makin tinggi kuantitas barang publik/jasa yang ditawarkan pemerintah untuk sejumlah pendapatan tertentu, maka ia akan dianggap lebih kompeten.

Tiga temuan penting dari berbagai literature tentang *PBC* pada pemerintah pusat. Pertama, dukungan terhadap teori partisan yang menggunakan model rasional lebih kuat. Kedua, efek partisan lebih kuat pada negara-negara dengan pemerintahan yang stabil dan perbedaan ideology yang jelas diantara partai yang bersaing. Ketiga, temuan yang berkaitan dengan perilaku oportunistik siklus bisnis (*opportunistic business cycles*) kurang kuat/lemah. Saat ini, suatu kumpulan literature yang memiliki perhatian terhadap dampak dari faktor politik yang lain terhadap keuangan negara cukup banyak. Isu seperti penggunaan hutang sebagai *variable strategis*, pengaruh kelembagaan penganggaran, efek dari konflik diantara berbagai partai politik dalam membentuk pemerintahan koalisi, dan dampak dari perang diantara kelompok-kelompok dengan tujuan yang bersaing dalam menentukan waktu yang tepat bagi stabilisasi fiskal (Alesina and Drazen, 1991) mendapatkan perhatian yang besar. Kajian Drazen dan Eslava (2004) menemukan data empirik dari penelitian mereka di Kolumbia, bahwa pemilih melakukan tindakan rasional dalam menjatuhkan pilihan dengan jalan memilih kembali petahana yang memiliki kebijakan fiskal sesuai dengan preferensi mereka. Untuk mengetahui preferensi petahana atas kategori pengeluaran dapat dilakukan dengan melihat komposisi pengeluaran aktual.

Penelitian tentang PBC selama ini lebih ditekankan pada level nasional. Nampaknya perhatian para peneliti untuk menggunakan model dan teori yang dikembangkan selama ini kurang menyentuh tingkatan pemerintah lokal. Penelitian ini berupaya untuk mengisi kekurangan tersebut. Model oportunistik rasional menggambarkan adanya peningkatan alokasi anggaran yang dilakukan sebelum pemilu, terutama pada item-item yang gampang terlihat oleh pemilih seperti pembuatan jalan. Dengan cara ini petahana ingin memberi kesan lebih kompeten,

---

<sup>1</sup> Mengikuti pendapat Hibbs (1977), Alesina (1987) memiliki asumsi bahwa ideology mengkondisikan preferensi inflasi. Partai kanan lebih memilih tingkat inflasi yang lebih rendah dibandingkan partai sayap kiri.

dan meningkatkan kesempatan mereka untuk terpilih kembali. Model partisan menggambarkan ideology dari petahana menentukan jenis investasi yang dilakukan. Ada dua hal yang perlu diperhatikan. Pertama, apakah ukuran siklus oportunistik tergantung kepada dukungan partai di DPRD terhadap petahana (mayoritas vs minoritas)? Kedua, apakah kohesi politik, memiliki hubungan dengan jumlah pengeluaran modal yang dilakukan pemerintah local?

## **B. PEMBAHASAN**

### **B.1 Pengelolaan Belanja Daerah**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, Belanja Daerah dibagi menjadi 2 (dua) kelompok belanja, yaitu: Belanja Tidak Langsung dan Belanja langsung. Belanja langsung adalah belanja yang secara langsung mempengaruhi/dipengaruhi oleh ada tidaknya suatu kegiatan. Belanja Langsung terbagi dalam 2 (dua) urusan, yaitu: Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan Wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah, diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas social dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan system jaminan social. Dalam menjalankan urusan wajib, daerah diminta untuk memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM). Sedangkan Urusan Pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah (*core competence*), serta urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

### **B.2 Hibah dan Bantuan Sosial**

#### **B.2.1. Hibah**

Menurut Peraturan Walikota Surakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian dan Pertanggungjawaban Belanja Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Tahun Anggaran 2011, Belanja Hibah kepada masyarakat dan organisasi kemasyarakatan bertujuan untuk meningkatkan partisipasi penyelenggaraan pembangunan daerah atau secara fungsional terkait dengan dukungan penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Belanja Hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/secara terus-menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam NPHD (Naskah Perjanjian Hibah Daerah). Hibah dapat diberikan pada: instansi vertikal, organisasi semi pemerintahan, organisasi non pemerintah, masyarakat, satuan pendidikan/sekolah.

Hibah yang diberikan kepada instansi vertikal adalah untuk pelaksanaan kegiatan seperti Tentara Manunggal Masuk Desa, pengamanan daerah dan penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum). Hibah yang diberikan kepada organisasi semi pemerintah adalah untuk pelaksanaan kegiatan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam APBD tahun berkenaan. Hibah yang diberikan kepada organisasi non pemerintah adalah untuk

pelaksanaan kegiatan seperti Organisasi Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Hibah yang diberikan kepada satuan pendidikan/sekolah adalah untuk pelaksanaan kegiatan pada satuan pendidikan/sekolah.

Belanja hibah itu sendiri diberikan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada masyarakat, organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Selain itu belanja hibah tidak boleh terjadi duplikasi dengan bantuan lain yang bersumber dari APBD Kota Surakarta. Pemberian hibah dilakukan dalam bentuk uang, barang dan jasa yang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 Peraturan Walikota Surakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan kepada Partai Politik Tahun Anggaran 2011. Hibah dalam bentuk uang diusulkan oleh Bagian/Kantor/Dinas/Badan dan selanjutnya dianggarkan di DPA-PPKD dalam kelompok belanja tidak langsung; hibah dalam bentuk barang dianggarkan dalam bentuk program dan kegiatan oleh SKPD dalam kelompok belanja langsung dan proses pengadaan barang tersebut dilakukan oleh SKPD, yang kemudian dicatat dan dimasukkan sebagai asset Pemerintah Daerah pada tahun anggaran berkenaan, dan pada saat diserahkan kepada penerima hibah dengan terlebih dahulu dilakukan penghapusan aset; hibah dalam bentuk jasa dianggarkan dalam bentuk program dan kegiatan oleh SKPD dalam kelompok belanja langsung, dilakukan melalui kegiatan SKPD berkenaan; hibah dalam bentuk barang habis pakai dianggarkan dalam bentuk program dan kegiatan oleh SKPD dalam kelompok belanja langsung.

Belanja Hibah di Kota Surakarta antara lain dalam rangka penanganan relokasi dan renovasi hunian pasca banjir, alokasi anggaran hibah tetap disediakan, namun alokasinya disesuaikan dengan waktu pelaksanaan APBD tahun Anggaran 2010. Alokasi anggaran hibah pasca banjir untuk relokasi dan renovasi tidak sama dengan sisa hibah dari pemerintah pusat, serta sisa alokasi pendamping dari APBD Kota Surakarta. Selisih sisa hibah dan sisa pendamping dengan alokasi perubahan APBD TA. 2010 akan direncanakan kembali pada penyusunan APBD TA. 2011.

### **B.2.2. Bantuan Sosial**

Belanja Bantuan Sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan yang bersifat sosial kemasyarakatan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada kelompok/anggota masyarakat dan partai politik. Sedangkan bantuan kepada partai politik berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan Penganggaran dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, Dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik, serta Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik. Terkait hal ini, kebijakan dalam tahun 2011 mengalihkan alokasi bantuan Dana Pembangunan Kelurahan (DPK) menjadi komponen belanja hibah. Hal tersebut dengan mempertimbangkan efektifitas dan akuntabilitas pengelolaan DPK oleh masyarakat.

Bantuan Sosial digunakan untuk pemberian bantuan yang bersifat sosial kemasyarakatan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada kelompok masyarakat/anggota masyarakat. Dikecualikan Bantuan Sosial yang belum ditetapkan peruntukannya diberikan secara selektif dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, rasionalitas dan ditetapkan oleh Walikota

dan/atau Wakil Walikota. Bantuan Sosial diberikan secara tidak terus-menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya. Penganggaran untuk bantuan sosial yang belum ada peruntukannya, dianggarkan di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.

Kriteria Bantuan Sosial adalah sebagai berikut :

- a. bantuan untuk kepentingan langsung bagi masyarakat dan lembaga;
- b. bantuan dimaksudkan dapat menumbuhkan peran serta masyarakat atau menjadi inisiasi peran serta masyarakat;
- c. bantuan yang bersifat fisik hanya untuk pembangunan fisik, sedangkan biaya persiapan, perencanaan, pengawasan menjadi tanggung jawab penerima bantuan;
- d. bantuan untuk pembangunan fisik dilaksanakan di atas lahan milik sendiri yang ditunjukkan dengan lampiran sertifikat tanah/bukti kepemilikan yang dapat dipertanggungjawabkan atau di atas lahan milik orang lain dengan seijin tertulis dari pemilik;
- e. bantuan sosial kemasyarakatan tidak boleh terjadi duplikasi dengan bantuan lain yang bersumber dari APBD Kota Surakarta.

Penerima Belanja Hibah dan Bantuan Sosial bertanggungjawab atas penggunaan uang/barang dan/atau jasa yang diterimanya, dan sebagai obyek pemeriksaan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaannya, dalam bentuk realisasi penggunaan dana kepada Walikota, melalui Kepala SKPD teknis rangkap 2 (dua) sesuai dengan bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3) Peraturan Walikota Surakarta Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah, Bantuan Sosial dan Bantuan kepada Partai Politik Tahun Anggaran 2011. Penerima Hibah dan Bantuan Sosial juga harus bertanggungjawab penuh atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan. Penerima bantuan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban dilampiri SPJ (Surat Pertanggung Jawaban) dan bukti-bukti pengeluaran yang sah secara menyeluruh dan telah 100% (seratus persen) dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Belanja Hibah dan Bantuan Sosial untuk kegiatan non fisik paling lambat 15 (lima belas) hari setelah pencairan, dan tidak boleh melampaui tahun anggaran yang bersangkutan;
- b. Belanja Hibah dan Bantuan Sosial untuk kegiatan fisik paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pekerjaan selesai, dan tidak boleh melampaui tahun anggaran yang bersangkutan; dan
- c. Belanja Hibah dan Bantuan Sosial untuk membiayai kegiatan operasional satu tahun anggaran, laporan pertanggungjawabannya tidak boleh melampaui tahun anggaran yang bersangkutan.

Pertanggungjawaban pemberian Belanja Hibah dilakukan sebagai berikut :

- a. Hibah dalam bentuk uang kepada organisasi semi pemerintah dipertanggungjawabkan oleh penerima hibah sebagai obyek pemeriksaan, dalam bentuk laporan realisasi penggunaan dana disertai bukti-bukti lainnya yang sah sesuai dengan naskah perjanjian hibah dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya disampaikan kepada SKPD teknis rangkap 2 (dua).
- b. Hibah dalam bentuk uang kepada organisasi non pemerintah dan masyarakat dipertanggungjawabkan oleh penerima hibah dalam bentuk bukti tanda terima uang dan laporan realisasi penggunaan dana sesuai naskah perjanjian hibah;

- c. Hibah dalam bentuk barang dipertanggungjawabkan oleh penerima hibah berdasarkan Berita Acara serah terima barang dari pengguna barang kepada penerima hibah setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, dan penggunaan atau pemanfaatan barang harus sesuai dengan naskah perjanjian hibah

Struktur APBD Kota Surakarta masih menunjukkan ketimpangan alokasi belanja yang didominasi belanja pegawai. Di luar itu, alokasi belanja yang mencolok adalah untuk pendidikan yang mencapai 34%. Kalau kita perhatikan dengan seksama perkembangan alokasi bantuan sosial di kota Surakarta, tidak dapat dikatakan adana perubahan yang dramatis menjelang Pilwako. Bahkan kecenderungan yang ada adalah penurunan bantuan sosial. Demikian juga dengan belanja hibah yang tidak begitu menonjol, dan baru muncul pada tahun 2009.

### **B.3. Struktur Anggaran Pemerintah Kota Surakarta**

#### **TAHUN 2007 :**

##### **Pendapatan**

- a. PAD : Rp 86.344.697.000
- b. Dana Perimbangan : Rp 444.600.276.000
- c. Lain-lain pendapatan yg sah : Rp 59.187.394.000
- d. Total Pendapatan : Rp 590.132.367.000

Belanja Daerah : Rp 639.637.646.000

Belanja Tidak Langsung : Rp 334.994.920.000

- a. Belanja Pegawai : Rp 283.367.510.000
- b. Bunga : Rp 2.561.000.000
- c. Subsidi : Rp 0
- d. Hibah : Rp 0
- e. Bantuan Sosial : Rp 35.504.030.000
- f. Bagi Hasil : Rp 0
- g. Bantuan Keuangan : Rp 12.562.380.000
- h. Belanja Tidak Terduga : Rp 1.000.000.000

Belanja Langsung : Rp 304.642.726.000

- a. Pegawai Honor : Rp 57.494.512.856
- b. Barang dan Jasa : Rp 94.833.932.308
- c. Modal : Rp 152.314.280.836

##### **Pembiayaan**

- a. Penerimaan : Rp 102.387.320.000
- b. Pengeluaran : Rp 52.882.041.000

#### **TAHUN 2008**

##### **Pendapatan**

- a. PAD : Rp 95.038.667.100
- b. Dana Perimbangan : Rp 508.871.897.499
- c. Lain-lain pendapatan yg sah : Rp 83.065.397.750
- d. Total Pendapatan : Rp 686.975.349.000

Belanja Daerah : Rp 765.304.695.296

Belanja Tidak Langsung : Rp 408.109.697.000

- a. Belanja Pegawai : Rp 365.056.899.000
- b. Bunga : Rp 2.561.000.000

|                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| c. Subsidi               | : Rp 0               |
| d. Hibah                 | : Rp 0               |
| e. Bantuan Sosial        | : Rp 27.541.918.000  |
| f. Bagi Hasil            | : Rp 0               |
| g. Bantuan Keuangan      | : Rp 11.949.880.000  |
| h. Belanja Tidak Terduga | : Rp 1.000.000.000   |
| Belanja Langsung         | : Rp 357.194.998.296 |
| a. Pegawai Honor         | : Rp 59.216.711.949  |
| b. Barang dan Jasa       | : Rp 131.001.678.842 |
| c. Modal                 | : Rp 166.976.697.505 |
| Pembiayaan               |                      |
| a. Penerimaan            | : Rp 135.696.921.247 |
| b. Pengeluaran           | : Rp 57.080.484.682  |

### **TAHUN 2009**

|                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| Pendapatan                     |                      |
| a. PAD                         | : Rp 106.759.419.000 |
| b. Dana Perimbangan            | : Rp 513.400.412.439 |
| c. Lain-lain pendapatan yg sah | : Rp 134.938.447.548 |
| d. Total Pendapatan            | : Rp 751.268.361.957 |
| Belanja Daerah                 | : Rp 842.537.656.325 |
| Belanja Tidak Langsung         | : Rp 798.927.566.000 |
| a. Belanja Pegawai             | : Rp 398.963.783.000 |
| b. Bunga                       | : Rp 2.561.000.000   |
| c. Subsidi                     | : Rp 0               |
| d. Hibah                       | : Rp 62.779.703.000  |
| e. Bantuan Sosial              | : Rp 14.980.900.000  |
| f. Bagi Hasil                  | : Rp 0               |
| g. Bantuan Keuangan            | : Rp 10.000.000.000  |
| h. Belanja Tidak Terduga       | : Rp 1.000.000.000   |
| Belanja Langsung               | : Rp 351.252.270.325 |
| a. Pegawai Honor               | : Rp 39.282.717.198  |
| b. Barang dan Jasa             | : Rp 121.570.533.931 |
| c. Modal                       | : Rp 190.339.019.196 |
| Pembiayaan                     |                      |
| a. Penerimaan                  | : Rp 107.984.094.971 |
| b. Pengeluaran                 | : Rp 57.080.484.682  |

### **TAHUN 2010**

|                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| Pendapatan                     |                      |
| a. PAD                         | : Rp 120.183.277.000 |
| b. Dana Perimbangan            | : Rp 531.857.459.000 |
| c. Lain-lain pendapatan yg sah | : Rp 176.594.220.000 |
| d. Total Pendapatan            | : Rp 828.634.956.000 |
| Belanja Daerah                 | : Rp 838.253.111.000 |
| Belanja Tidak Langsung         | : Rp 561.160.223.000 |
| a. Belanja Pegawai             | : Rp 448.454.807.000 |
| b. Bunga                       | : Rp 2.503.270.000   |
| c. Subsidi                     | : Rp 0               |



|                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| d. Hibah                 | : Rp 92.938.130.000  |
| e. Bantuan Sosial        | : Rp 5.573.500.000   |
| f. Bagi Hasil            | : Rp 0               |
| g. Bantuan Keuangan      | : Rp 10.690.516.000  |
| h. Belanja Tidak Terduga | : Rp 1.000.000.000   |
| Belanja Langsung         | : Rp 277.092.888.000 |
| a. Pegawai Honor         | : Rp 28.646.067.000  |
| b. Barang dan Jasa       | : Rp 110.249.182.000 |
| c. Modal                 | : Rp 138.197.639.000 |
| Pembiayaan               |                      |
| a. Penerimaan            | : Rp 18.750.000.000  |
| b. Pengeluaran           | : Rp 9.131.845.000   |

**Belanja Hibah:**

Belanja Hibah 2007-2008 tidak ada,  
Tahun 2009 Rp 62.779.703.000,  
Tahun 2010 Rp 92.938.130.000.

**Belanja Bantuan Sosial :**

Tahun 2007 Rp 35.504.030.000,  
Tahun 2008 Rp 27.541.918.000,  
Tahun 2009 Rp 14.980.900.000,  
Tahun 2010 Rp 5.573.500.000,

Organisasi kemasyarakatan yang menerima bantuan hibah dan sosial antara lain :  
Bidang Sosial : PWRI, LVRI, PEPABRI, PPAP SEROJA, POKASI, Panti Sosial dan Cacat Se-Kota Surakarta  
Bidang Agama : MUI, BAGS, VI CEP  
Bidang Pendidikan&Kepemudaan: BMPS, Gerakan Pramuka, PPKS  
Bidang Kesehatan : Posyandu Balita, Posyandu Lansia

Mekanisme pendistribusiannya melewati Sekretaris Daerah. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi bantuan sosial dan hibah adalah Tim Anggaran Pemerintah kota dengan menggunakan pedoman belanja hibah yang mengacu pada APBD. Dengan alokasi yang seperti ini maka dana hibah dan sosial bukanlah mata anggaran yang memiliki nilai strategis dalam politisasi anggaran pemerintah kota Solo. Kalau kita memperhatikan mata anggaran yang menonjol, maka alokasi anggaran untuk pendidikan dan kesehatan dapat menjadi target politisasi anggaran ini. Oleh karena itu penting untuk mencermati perkembangan alokasi pada dua mata anggaran ini.

Kalau kita memperhatikan anggaran pada dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga kita akan menemukan bahwa secara proporsional terjadi kenaikan jumlah anggaran. Dari tahun 2007 sd 2009 perbandingan diantara pendapatan, belanja tidak langsung dan belanja langsung sama, hanya ukurannya saja yang berubah. Untuk belanja langsung, alokasi th 2007 adalah Rp.177.794.810.00, menjadi Rp.212.633.719.00 pada tahun 2008, dan meningkat lagi pada tahun berikutnya menjadi Rp.249.280.672.00.

Alokasi anggaran yang pantas mendapatkan kecurigaan yang lain adalah alokasi anggaran kesehatan. Pada bidang kesehatan alokasi anggaran kota Solo juga memperlihatkan kenaikan. Dalam tiga tahun dari tahun 2007 sd 2009, terjadi kenaikan yang cukup signifikan. Pada tahun 2007 pemerinta kota mengalokasikan

Rp.35.277.215.00 dengan rincian Rp.17.099.069.00 untuk belanja tidak langsung dan Rp.20.993.146.00 untuk belanja langsung. Peningkatan terjadi pada mata anggaran ini pada tahun 2008, yaitu menjadi Rp.50.969.248,459 dengan perincian belanja tidak langsung mencapai Rp.20.218.229.000.00, dan untuk belanja langsung mencapai Rp.32.792.469.459.00. Namun pada tahun 2009 alokasi anggaran untuk mata anggaran kesehatan mengalami penurunan, menjadi Rp.46.407.248.219.00.

Dengan melihat kecenderungan pada perkembangan selama tiga tahun terhadap mata anggaran yang menduduki posisi krusial untuk menarik minat masyarakat, masih sulit bagi kita untuk mengetahui apakah kedua mata anggaran ini mengalami politisasi. Akan lebih jelas apabila kita mencermati program-program yang didanai mata anggaran tersebut, terutama sector Pendidikan.

## **B.4.Kebijakan Pendidikan**

### **B.4.1. Bentuk Kebijakan**

Ada beberapa program yang dibuat oleh pemerintah Kota Surakarta di bidang pendidikan. Tetapi, program yang saat ini krusial adalah Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta (BPMKS). BPMKS merupakan bantuan pendidikan yang diperuntukan bagi:

- a. Siswa Warga Kota Surakarta dari Keluarga Mampu yang bersekolah di Kota Surakarta pada Jenjang SD/MI, SMP/MTs Negeri.
- b. Siswa Warga Kota Surakarta dari Keluarga Mampu yang bersekolah di Kota Surakarta pada Jenjang SDLB, SMPLB dan SMALB.
- c. Siswa warga Kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah di Kota Surakarta jenjang SD/MI/SDLB Negeri/Swasta, SMP/MTs/SMPLB Negeri/swasta, SMA/MA/SMK/SMALB Negeri/Swasta.
- d. Siswa warga Kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah pada sekolah PLUS jenjang SD, SMP dan SMK Kota Surakarta.
- e. Siswa warga Kota Surakarta yang yang tidak bersekolah, tetapi masih dalam usia sekolah jenjang SD, SMP dan SMK.

BPMKS dibagi menjadi 3 jenis kartu kategori yaitu silver, gold dan platinum. Masing-masing kategori itu adalah sebagai berikut:

#### **1. Kartu BPMKS Silver**

Kriteri Siswa yang dapat menerima adalah:

- a. Siswa Warga Surakarta dari warga mampu yang bersekolah di kota Surakarta pada jenjang SD/MI Negeri, SMP/MTs Negeri.
- b. Siswa Warga Surakarta dari keluarga mampu yang bersekolah di kota Surakarta jenjang SDLB, SMPLB dan SMALB Negeri/Swasta.

#### **2. Kartu BPMKS Gold**

Kriteri yang dapat menerima adalah:

- a. Siswa warga kota Surakarta dari keluarga tidak mampu yang bersekolah di kota Surakarta jenjang SD/MI/SDLB Negeri/Swasta, SMP/MTs/SMPLB Negeri/Swasta, SMA/MA/SMALB Negeri/Swasta.

#### **3. Kartu BPMKS Platinum**

Kriteri Siswa yang dapat menerima :

- a. Siswa Warga kota Surakarta dari keluarga yang tidak mampu yang bersekolah pada sekolah PLUS jenjang SD, SMP dan SMK kota Surakarta.
- b. Siswa Warga kota Surakarta yang tidak bersekolah, tetapi masih dalam usia sekolah jenjang SD, SMP dan SMK serta yang akan melanjutkan ke Sekolah Plus.

#### **B. 4.2. Merunut Asal Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan ini diluncurkan pada periode kedua pemerintahan Jokowi. Dalam kampanyenya, jelang Pilwako periode 2010-2015 di awal tahun, secara jelas Jokowi menegaskan fokus pemerintah pada peningkatan pelayanan publik, utamanya pendidikan, melengkapi program pelayanan kesehatan (PKMS, Pelayanan Kesehatan Masyarakat Surakarta). Kedua fokus ini bersinergi dengan fokus pemerintahan Jokowi di bidang ekonomi, yang ditujukan untuk meningkatkan investasi besar di Kota Surakarta, maupun mendorong unit usaha kecil dan menengah yang telah digalakkan sejak periode pertama pemerintahan.

Karena diluncurkan menjelang Pilwako kedua inilah, program pendidikan murah dikritik sebagai sarana untuk menaikkan popularitas Jokowi semata. Menelusuri ke belakang, persetujuan program pendidikan murah ini memang ditandatangani pada 3 Maret 2010, waktu yang mendekati Pilwako. Program ini disebut Layanan Pendidikan Masyarakat Surakarta (LPMS). LPMS berisi konsep program pendidikan yang ditargetkan untuk membantu masyarakat miskin. Konsep yang diajukan SKPD teknis ini dibagi menjadi 3 kategori. Pertama, Platinum untuk siswa di lima SD plus, 2 SMP plus dan SMK plus. Kedua, gold bakal dimiliki siswa SD, SMP negeri maupun swasta yang masuk kategori tidak mampu dan tidak diwajibkan membayar biaya operasional. Selain itu siswa SD dan SMP negeri yang mampu tetap dapat subsidi beasiswa silver. Tetapi, konsep LPMS ini kemudian dikembangkan melalui BPMKS (Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota Surakarta), sebagaimana dijelaskan di atas. BPMKS secara lebih jelas mengikutsertakan semua anak usia sekolah sebagai penerima bantuan, termasuk mereka yang tidak mengenyam pendidikan di sekolah. Bukan saja bagi sekolah negeri, bantuan ini juga diperuntukkan bagi anak yang mengenyam pendidikan di lembaga pendidikan swasta. Kategorisasi penerima dalam program mengindikasikan rasionalisasi pengeluaran bantuan pendidikan pemerintah, dimana warga yang paling membutuhkan-lah yang menerima bantuan paling besar, sementara warga yang mampu, menerima bantuan sebagian, mengingat pendidikan bagaimanapun adalah investasi jangka panjang. Program ini tidak didesain dengan semata-mata menggratiskan seluruh biaya pendidikan dasar bagi semua warga, sehingga bersifat sangat populis tetapi memberatkan APBD, namun bantuan ini didesain *targeted*, ditujukan untuk menyasar penerima bantuan yang tepat, dan skema pengeluaran yang efektif dan efisien. Dana 23 Milyar yang dikeluarkan pemerintah ini disambut baik oleh warga.

Dengan demikian, menurut Jokowi dan FX. Rudy (Antara 18 April 2010), program ini jelas semata-mata tidak ditujukan untuk mendongkrak popularitas politik, mengingat sekedar peluncurannya dilakukan menjelang pemilihan walikota periode kedua. Program ini merupakan tindak lanjut dari Perda Pendidikan dan merupakan penyempurnaan dari program-program pendidikan sebelumnya, tambah FX. Rudy. Target utama program ini adalah rakyat kecil, dengan tidak menutup kesempatan warga Surakarta pada umumnya untuk memperoleh bantuan serupa. Oleh karena itu, di dalam program ini diberlakukan kategorisasi, untuk menjamin bahwa uang dikeluarkan pemerintah kota tepat sasaran dan tepat guna.

Sebagai tindak lanjut dari upaya pengembangan pendidikan, pemerintah kota tidak hanya meluncurkan dana bantuan operasional dan biaya sekolah. Setelah program BPMKS berjalan, program ini dilanjutkan pada penguatan substansi pendidikan, yaitu pada kurikulum. Pada Januari 2011, pemerintah kota siap mengembangkan pendidikan berkarakter, yang berisi penguatan karakter siswa,

berbasis pada nilai-nilai budaya dan nasionalisme.

## **C. PENUTUP**

### **C.1 Kesimpulan**

Data dan pembahasan yang telah dilakukan memperlihatkan bahwa politisasi anggaran tidak terjadi di Kota Surakarta. Dua mata anggaran yang sangat strategis untuk menjadi target politisasi, ternyata tidak menunjukkan besaran dan kenaikan yang mengesankan. Dua mata anggaran lain yang bisa dimanfaatkan adalah mata anggaran pendidikan dan kesehatan. Pada alokasi pada dua mata anggaran ini kecenderungan kenaikan cukup nampak, namun tidak dapat ditarik kesimpulan dari kenaikan tersebut bahwa politisasi telah terjadi. Dengan melakukan pengecekan terhadap program yang didanai alokasi anggaran pendidikan, maka terlihat dengan sangat jelas bahwa politisasi anggaran tidak terjadi.

### **DAFTAR RUJUKAN**

- Alesina, A. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.
- Alesina, A. and Drazen, A. (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?," *American Economic Review*, 82:1170-88.
- Drazen, A. and M. Eslava (2004), "Political Budget Cycles Without Deficits: Expenditure Composition Effects," working paper.
- Hibbs, D. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, 7: 1467-1487
- Nordhaus, W. (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42: 169-90.
- Rogoff, K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 80: 21-36.