

# Politik Anggaran Pendidikan Yang Minus Keberpihakan

**Fathur Rahman**

Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya Malang. *Email:*  
*fathur\_rahman@ub.ac.id*

---

## ABSTRACT

This study is about the politics of pro-poor budget. Pro-poor budget is the budget set out in APDN related to the policy on the poor. The observed object is political education budget in the budget of the Semarang City, 2009. The results of this study, suggests that the education sector budget in the 2009 Budget, the Semarang City, there is no statement showing the pro-poor. Although the education sector budget increased to 35 percent of the entire budget. But in reality, its implementation is not up to the level of transparency and accountability are ineffective and inefficient. Causes of non-affirmative education sector budget policy in the 2009 Budget of Semarang is a structural factor. Hence, the needs of the poor should be the main target of budget allocations in the education sector in order to liberate the poor from poverty.

Keywords: Pro poor budgeting, Education sector, Political budgeting.

## ABSTRAK

Penelitian ini adalah tentang politik anggaran yang pro-kemiskinan. Pro-miskin anggaran adalah anggaran yang telah ditetapkan dalam APDN terkait dengan kebijakan terhadap kaum miskin. Obyek yang diamati adalah politik anggaran pendidikan di dalam anggaran Kota Semarang, 2009. Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa anggaran sektor pendidikan dalam APBN 2009, Kota Semarang, tidak ada pernyataan yang menunjukkan kepada pro orang miskin. Meskipun anggaran sektor pendidikan ditingkatkan menjadi 35 persen dari seluruh anggaran. Namun pada kenyataannya, pelaksanaannya tidak maksimal dengan tingkat transparansi dan akuntabilitas tidak efektif dan tidak efisien. Penyebab non-afirmatif dari kebijakan anggaran sektor pendidikan dalam APBN 2009

Kota Semarang adalah faktor struktural. Oleh Kerana itu, kebutuhan orang miskin harus menjadi sasaran utama alokasi dana APBN di sektor pendidikan dalam rangka untuk membebaskan orang miskin dari kemiskinan.

Kata kunci: Pro poor budgeting, Sektor pendidikan, Politik anggaran.

## PENDAHULUAN

Setiap pemerintah daerah pada hakikatnya mencita-citakan masyarakatnya mencapai kesejahteraan. Pencapaian kesejahteraan masyarakat dapat diupayakan melalui kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pembangunan manusia. Dengan masyarakat sejahtera diharapkan tidak lagi terbelenggu dalam kondisi kemiskinan (Sulistiyani, 2004: 32), kelaparan, dan kebodohan. Namun semua belenggu tersebut tidak terlepas dari keberpihakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada masyarakat. Keberpihakan APBD terhadap masyarakat bisa diwujudkan melalui fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Anggaran yang mempunyai keberpihakan kepada masyarakat supaya terlepas dari kemiskinan secara global merupakan hasil kesepakatan *Millenium Development Goals* (MDGs). Pemerintah Indonesia ikut menandatangani kesepakatan tersebut. Anggaran yang berpihak terhadap masyarakat supaya terlepas dari kemiskinan juga telah dijelaskan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 (*MDGs Indonesia 2007*), Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan-SNPK (Wiranto, 2004), dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD). Dokumen-dokumen kebijakan pemerintah pusat dan daerah banyak mengandung visi dan prioritas penanggulangan kemiskinan. Namun, yang selalu terjadi adalah kesenjangan antara kebijakan dan perencanaan di satu sisi dan penganggaran di sisi yang lain. Penganggaran tidak pernah sejalan, searah dengan kebijakan dan perencanaan.

Penganggaran menjadi arena perang antara pengelola keuangan yang selalu berorientasi pada stabilitas ekonomi makro dengan pihak perencana dan masyarakat miskin. Pengelola keuangan cenderung anti kemiskinan karena kebijakan anggaran yang populis selalu mengancam stabilitas ekonomi makro. Hal ini mengingatkan pemikiran mendiang Mubyarto yang berkata “bagaimana mungkin menanggulangi kemiskinan jika tidak ada keadilan dan keberpihakan? Anggaran rekapitalisasi perbankan yang hanya dinikmati oleh segelintir orang menghabiskan anggaran sekitar Rp.

600 triliun, sedangkan anggaran untuk menanggulangi puluhan juta masyarakat miskin hanya dianggarkan Rp. 40 triliun” (Hardoyo dkk, 2008; 50). Kenyataan ini sungguh paradoks di mana keberpihakan terhadap masyarakat miskin sangat rendah.

Hasil studi Bank Dunia 2006 menyatakan, bahwa desentralisasi dan pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) memberikan kesempatan bagaimana pemimpin lokal yang demokratis untuk melancarkan inovasi pelayanan publik yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (Hardoyo dkk, 2008; 53). Di samping itu, dengan desentralisasi telah melahirkan daerah-daerah yang maju karena kepemimpinan lokal yang bagus dalam menggulirkan kebijakan dan mereformasi anggaran daerah untuk keberpihakan kepada masyarakat miskin.

Begitu halnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Semarang memiliki posisi strategis dalam menanggulangi kemiskinan. Hal ini dapat diimplementasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin meskipun melalui diskusi dan debat tetapi prioritas keberpihakan terhadap masyarakat miskin itu adalah solusinya. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin merupakan anggaran baik aspek pendapatan dan pembelanjannya memprioritaskan kepentingan-kepentingan masyarakat miskin.

Ada empat argumen yang mendasari keterkaitan antara APBD dengan konsep keberpihakan kepada masyarakat miskin. *Pertama*, APBD merupakan sebuah pilihan-pilihan dari berbagai kebutuhan. Apabila diteliti lebih mendalam, APBD pada dasarnya merupakan masalah pembuatan berbagai pilihan atau prioritas untuk melakukan sesuatu dan tidak melakukan sesuatu. Pembuatan prioritas bukan hanya asumsi pilihan-pilihan pemikiran rasional yang dihitung melalui pertimbangan ekonomis melainkan terkait tawar-menawar kekuatan mempunyai kewenangan menentukan mana yang penting dan tidak penting. Semakin besar porsi yang dialokasikan untuk belanja rutin pegawai dalam APBD, maka semakin kecil alokasi untuk kepentingan masyarakat miskin.

*Kedua*, APBD merupakan instrumen untuk meningkatkan tanggung gugat atau akuntabilitas publik. Proses pembuatan APBD yang dimulai

dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa atau Kelurahan (Musrenbangdes/kel), maka masyarakat bisa mengawal suara masyarakat atau *voice of the people* terutama masyarakat rentan dari pelayanan publik apakah diakomodasi kepentingan atau tidak dalam APBD mulai dari fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Selain itu, publik bisa menarik kembali bahkan bisa mengingatkan kepada pemerintah ketika kebutuhan-kebutuhan publik tidak termanifestasi di lapangan.

*Ketiga*, APBD menunjukkan keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*). Hal ini bisa terlihat dari kondisi ketidakberdayaan publik untuk memperoleh akses dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Karena itu, sarana-sarana pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar tersebut harus disediakan oleh pemerintah melalui alokasi anggaran dalam APBD. Pemerintah daerah wajib menyediakan *public services* terutama untuk masyarakat miskin.

*Keempat*, APBD merupakan instrumen bagi pemerintah meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Pemahaman ini berangkat dari angka-angka dalam yang tertulis dalam alokasi anggaran tersebut. Angka-angka yang tertulis dalam APBD jangan sampai bersifat normatif tetapi bisa meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin dalam memperoleh hak-hak dasarnya.

Hal ini pula yang dirasakan oleh 498.700 KK yang masuk kategori miskin padahal jumlah penduduk miskin di Kota Semarang tahun 2008 secara keseluruhan berjumlah 1.600.000 KK. Jadi, jumlah penduduk miskin di Kota Semarang 31,16% (*Kompas*, 26 Desember 2008). Atau satu dari tiga penduduk Kota Semarang masuk kategori penduduk miskin. Untuk kategori Rumah Tangga Miskin (RTM) sejak tahun 2001-2004 meningkat rata-rata peningkatan 10,35%/tahun. Jadi, satu dari lima rumah tangga di Kota Semarang masuk kategori Rumah Tangga Miskin (RTM). Pada tahun 2008 BPS (PATTIRO, 2009) menyatakan bahwa pada 2005 jumlah penduduk miskin di Kota Semarang 58.700 orang (4,22%) dengan garis kemiskinan Rp 162.723/kapita/bulan. Angka ini naik pada tahun 2007 menjadi 77.600 orang (5,26%) dengan garis kemiskinan Rp. 171.870/kapita/bulan.

## KERANGKA TEORITIK

Anggaran pelayanan dasar merupakan rencana keuangan yang mencerminkan pilihan dari kebijakan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan dasar masyarakat. Musgrave (1959; 12-13) telah mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. *Pertama*, fungsi alokasi. Anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi sering disebut “belanja publik”, karena alokasi anggaran untuk memenuhi pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, perumahan. *Kedua*, fungsi distribusi. Anggaran merupakan instrumen untuk membagi sumberdaya dan pemanfaatannya kepada masyarakat secara adil. Fungsi ini bertujuan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi. *Ketiga*, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi yaitu penciptaan lapangan pekerjaan.

Sedangkan Wildavsky (1958; 15) mempunyai pemikiran lain, bahwa anggaran bukan sekadar membuat anggaran yang lebih baik (*better budget*) melainkan harus melihat dimensi politik anggaran, terutama “siapa memperoleh apa” (*who gets what*). Pembicaraan tentang “siapa memperoleh apa” itu mencakup dua fungsi saja yaitu fungsi alokasi dan distribusi.

Penganggaran pelayanan dasar maka anggaran dari pemerintah diperuntukkan untuk membiayai pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pelayanan dasar masyarakat. Masyarakat ditempatkan secara utuh sebagai warganegara karena semua lapisan masyarakat berhak atas kebijakan anggaran pelayanan dasar. Hal ini sesuai dengan pemahaman dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat atau publik (*pro public budgeting*), masyarakat ditempatkan secara sama, universal, normatif dalam proses penganggaran. Namun, dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*), masyarakat diposisikan secara diskriminasi positif, afirmatif atau penegasan, *targeting* bahkan selektif. Keberpihakan dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*) bertujuan untuk melindungi dan menghormati hak-hak dasarnya. Selain itu, posisi masyarakat miskin sudah terpinggirkan oleh pasar dan

negara selama ini.

Ada empat perspektif untuk memahami anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*). *Pertama*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin merupakan bentuk afirmatif dalam pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam kebijakan pembangunan. Dalam konteks ini, kebijakan anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin harus dipandang sebagai bagian tidak terpisahkan dari sekian banyak kebijakan anggaran yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan (Mawardi dan Sumarto, 2003). Suatu anggaran dikatakan mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin apabila kebijakan anggaran diarahkan untuk mempercepat peningkatan pendapatan secara agregat, membuka akses bagi masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kebutuhan untuk berkembang sekaligus instrumen utama untuk mengurangi ketimpangan distribusi pendapatan (Hardoyo dkk, 2008; 38). Hal ini berarti bahwa anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin memfokuskan pada partisipasi masyarakat miskin dalam proses pembuatan kebijakan, perencanaan pembangunan, orientasi alokasi, dan penilaian dampak yang mengarusutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin (Suhirman, 2004).

*Kedua*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin dilihat dari pendekatan berbasis kebutuhan dasar (*basic-need approach*) (Hardoyo dkk, 2008; 38). Apabila pendekatan berbasis kebutuhan berupaya mengamankan sumberdaya tambahan untuk melayani atau mencukupi kebutuhan kelompok-kelompok marjinal, pendekatan berbasis hak menegaskan bahwa sumberdaya yang tersedia seharusnya dibagi secara adil kepada masyarakat marjinal sekaligus memperkuat posisi masyarakat marjinal untuk memperjuangkan hak-hak dasar mereka atas sumberdaya.

Kebutuhan dasar masyarakat miskin mencakup kebutuhan pendidikan dan kesehatan karena dua kebutuhan ini merupakan basis untuk menikmati hak-hak dasar lainnya. Hal ini sesuai dengan *The International Covenant on Economic, Social dan Cultures Rights* dimana secara resmi dinyatakan oleh pemerintah Indonesia dalam Undang-Undang No. 11/2005. Pemerintah daerah harus mengacu dengan standar internasional

yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kemajuan pemenuhan hak pendidikan (Rukmini dkk, 2006; 8, 14, 24) bisa dilihat dari tingkat melek huruf (*literacy*), pemenuhan wajib belajar dan lain-lain.

Dengan perspektif ini, masyarakat miskin harus ditempatkan secara utuh sebagai *citizen* yang berhak atas kebijakan afirmatif dan berhak atas anggaran bukan sekadar target penerima manfaat yang menerima amal atau bantuan sebagaimana potret di Indonesia. Hak-hak dasar masyarakat miskin merupakan sasaran afirmatif anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin termasuk hak-hak politik masyarakat miskin yaitu akses berpartisipasi dalam merumuskan perencanaan penganggaran sehingga substansi dan proses penganggaran berpihak kepada mereka (Hardoyo dkk, 2008: 39).

*Ketiga*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin bisa dipahami melalui perspektif pendekatan pembangunan berbasis hak (*right based approach to development*) (Hardoyo dkk, 2008: 38-39). Pendekatan ini berpijak pada kerangka hubungan antara hak dan kewajiban yaitu hubungan antara individu maupun kelompok pemegang hak dan pemerintah sebagai pemenuhan kewajiban. Hal ini bekerja menuju penguatan kapasitas pemegang hak untuk menyampaikan klaim-klaim mereka dan pemenuhan tugas untuk menjalankan kewajibannya. Hak masyarakat meliputi ekonomi, sosial, politik dan budaya tentu mengandung rangkaian kewajiban pemerintah untuk menghormati, mempromosikan, melindungi dan memenuhinya (Kapur dan Duvvury, 2006).

*Keempat*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin mengombinasikan tiga perspektif kemiskinan yaitu struktural, gender, dan institusional (Hardoyo, 2008; 39-40). Pandangan struktural atau kelas memperlihatkan keberpihakan secara afirmatif kepada masyarakat miskin sebagai kelas bawah yang termiskinkan oleh pembangunan dan kebijakan anggaran. Karena itu, apabila pandangan struktural memunculkan *pro poor budgeting*, cara pandang gender mengusung *gender budget* atau anggaran yang responsif gender. Apabila keduanya dipadukan akan menghasilkan konsep *pro poor budgeting* yang responsif gender yaitu anggaran secara responsif dan afirmatif berpihak kepada masyarakat miskin perempuan.

Cara pandang institusional melihat bahwa marjinalisasi masyarakat

miskin dalam anggaran terjadi karena substansi dan desain kebijakan anggaran yang tidak responsif terhadap mereka. Karena itu, cara pandang ini merekomendasikan perlunya reformasi kebijakan anggaran agar fungsi-fungsi anggaran yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi bersifat efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsif terhadap masyarakat miskin. Reformasi kebijakan itu mencakup desain alokasi anggaran, mekanisme perencanaan dan penganggaran, lembaga-lembaga pengelola keuangan, mekanisme pengawasan, sistem informasi dan sebagainya.

*Keempat*, anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin identik dengan anggaran yang demokratis (Hardoyo, 2008: 39-44). Masyarakat miskin dan perempuan mempunyai suara, akses, dan kontrol terhadap anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai dengan evaluasi (Rinusu dan Mastuti, 2003: 27).

## HASIL DAN ANALISIS

### 1. Prinsip-Prinsip Dalam Implementasi *Pro Poor Budgeting*

Pemerintah daerah melalui perspektif desentralisasi mengajarkan tentang prinsip membawa negara lebih dekat kepada masyarakat (*World Development Report*, 2007) yaitu mendekatkan kekuasaan, tata pemerintahan, pelayanan publik, dan perencanaan dan penganggaran dari negara kepada masyarakat atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi memungkinkan pengelolaan sumber daya kekuasaan, kebijakan, pelayanan, perencanaan, anggaran berlangsung secara demokratis di aras lokal (Hardoyo dkk, 2008: 43).

Prinsip-prinsip anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*) meliputi mengelola anggaran secara transparan, partisipatif, efektif, efisien dan adil serta mempunyai mempunyai derajat akuntabel (Berek, 2006: 373). Transparan merupakan konsep yang penting, karena hal ini sejalan dengan semangat dari pengembangan praktik *good governance*. Praktik *good governance* juga mensyaratkan adanya ketransparanan dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan termasuk yang berkaitan dengan anggaran. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin kemudahan bagi *stakeholders* terhadap berbagai informasi tentang proses kebijakan, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, dan pemantauan serta evaluasi pelaksanaan kebijakan

(Dwiyanto; 229). Selain itu, Christensen (1995; 256) mempunyai penilaian, bahwa transparansi anggaran dari tata pemerintahan mempunyai nilai strategis. Hal ini karena kebijakan anggaran menunjukkan bagaimana perilaku pemerintah kabupaten atau kota dalam mengalokasikan anggaran untuk membiayai program-program masyarakat.

Informasi tentang tindakan pemerintah, seperti alasan yang melatarbelakangi tindakan, bentuk tindakan, waktu dan cara melakukan tindakan, harus tersedia bagi *stakeholders* dan masyarakat luas (Dwiyanto, 229). Dengan memiliki akses terhadap berbagai jenis informasi itu maka masyarakat dan *stakeholders* akan dapat menilai apakah pemerintah telah benar-benar mengabdikan pada kepentingan masyarakat atau kepentingan pihak lain. Masyarakat dan *stakeholders* dapat menilai sejauh mana keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan mereka dan mengambil sikap dalam merespon kebijakan yang diambil oleh pemerintah tersebut.

Berkaitan dengan alokasi anggaran, masyarakat memiliki hak untuk mengakses informasi tentang jumlah anggaran yang dialokasikan untuk suatu kegiatan termasuk alasan yang melatarbelakanginya. Masyarakat perlu mengetahui seberapa besar perhatian pemerintah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dengan memiliki akses terhadap informasi anggaran maka mereka dapat menilai seberapa banyak uang yang dimiliki oleh pemerintah digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat (Dwiyanto, 230). Masyarakat dapat mengetahui apakah pemerintah membelanjakan uangnya untuk kepentingan masyarakat atau hanya untuk kepentingan pihak lain, seperti pengusaha dan kelompok tertentu.

Sedangkan prinsip partisipatif dalam anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin ketika masyarakat atau warga negara sebagai *stakeholders* utama terlibat dalam proses formulasi, implementasi dan evaluasi anggaran. Partisipasi dalam proses penganggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin sebagai salah satu cara untuk meyakinkan kepada masyarakat bahwa pembuatan anggaran tersebut dilahirkan dari proses demokratis. Dengan demikian, maka akan diperoleh keuntungan-keuntungan (Wagle, 2000: 214) yang dapat diraih oleh pemerintah dan masyarakat. *Pertama*, adanya peningkatan kualitas anggaran sebagai hasil dari proses kebijakan publik

oleh pemerintah. Peningkatan kualitas kebijakan gilirannya akan menguntungkan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. *Kedua*, adanya pemerintah yang kuat dalam arti peningkatan kapasitas kelembagaan akan berimplikasi terhadap peningkatan dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Bahkan menurut Glicken (1999: 302) yang mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik akan memberikan keuntungan yaitu kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas, memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan yang dibuat, memberikan citra positif sebagai masyarakat yang demokratis.

## **2. Prakondisi Menuju *Pro Poor Budgeting***

Pencapaian kesejahteraan melalui inisiasi anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin (*pro poor budgeting*) tidak begitu saja lancar tanpa hambatan. Pengalaman empiris dan pembelajaran dari teoretis mengharuskan reformasi anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin. Oleh karena itu, diperlukan prakondisi-prakondisi antara lain (Hardojo, 2008: 55-60):

*Pertama*, keseimbangan antara komitmen elit dan partisipasi masyarakat. Reformasi akan kuat dan berkelanjutan apabila didukung oleh komitmen elit dan partisipasi masyarakat. Apabila ada partisipasi masyarakat tetapi tidak ada komitmen elit maka hasilnya penyerobotan oleh elit. Apabila ada komitmen elit tetapi tidak ada partisipasi masyarakat, maka yang terjadi reformasi oleh elit. Reformasi elitis ini membuat masyarakat pasif dan tergantung sehingga reformasinya rapuh dan tidak berkelanjutan. Apabila tidak ada partisipasi masyarakat dan tidak ada komitmen elit maka yang terjadi adalah status quo.

*Kedua*, komitmen dan kebijakan politik yang progresif. Sebuah bangsa memiliki komitmen dan kebijakan yang progresif tidak lain ditandai dengan adanya ide-ide dan kebijakan sosial-politik yang diusung kaum elit politiknya baik yang di pemerintahan maupun di luar pemerintah seperti yang menduduki di partai politik, parlemen dan media masa. Seringkali elit politik atau elit masyarakat hanya berpikir dan bertindak untuk dan atas nama kepentingan sendiri.

*Ketiga*, pola demokrasi lokal yang kondusif. Dalam konteks masyarakat majemuk, Arend Lipjhart membagi demokrasi dua yaitu demokrasi yang memusat (kedalam) atau sentripetal dan demokrasi yang memencar (keluar) atau sentrifugal (Hardoyo, 2008: 59). Demokrasi sentrifugal ditandai oleh kompetisi antar aktor dan antar segmen secara tajam sehingga membuat pemerintahan tidak stabil dan tidak efektif. Daerah-daerah yang memiliki karakter sentrifugal-konflikual ini pada umumnya memiliki pemerintahan yang tidak efektif dan tidak mempunyai kesempatan untuk melakukan reformasi anggaran. Sedangkan demokrasi sentripetal bukanlah demokrasi yang memusat di tangan elit melainkan demokrasi yang dibangun berdasarkan konsensus bersama diantara berbagai segmen elit dan masyarakat. Model demokrasi ini lebih stabil dan memungkinkan pemerintah lokal berjalan efektif termasuk dalam melancarkan reformasi anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin.

*Keempat*, desain kelembagaan yang baik dalam alokasi, distribusi dan stabilisasi. Desain kelembagaan yang baik dalam hal ini terbagi dua yaitu: *Pertama*, Desain kelembagaan desentralisasi (kewenangan, perencanaan, keuangan) antara pemerintah pusat dan daerah. *Kedua*, Desain kelembagaan mekanisme akuntabilitas dan transparansi sekaligus mempunyai desain responsivitas anggaran yang mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin. *Ketiga*, Desain partisipasi masyarakat dalam kebijakan anggaran daerah.

*Kelima*, masyarakat sipil yang aktif dan partisipatif. Masyarakat sipil tidak lain adalah warga negara. Warga negara yang sadar akan hak sosial dan hak politiknya untuk terlibat dalam menentukan dan memperbaiki kehidupan bersama. Dalam masyarakat modern, pelayanan publik seperti Pendidikan, Kesehatan yang baik sebagian besar bergantung pada informasi pelayanan yang memadai.

### **3. Politik Anggaran Pada Sektor Pendidikan Di Kota Semarang**

Pergeseran pengelolaan sektor publik dari *old public management* ke *new public management* seharusnya menghasilkan perubahan dalam penganggaran pada sektor publik. Pemerintah daerah melalui semangat kewirausahaan dan skema *good governance* seharusnya bisa menghasilkan dokumen anggaran yang efisien dan memperlihatkan efektifitas

kemanfaatannya untuk masyarakat miskin

Hal ini berbeda dalam implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Semarang 2009 masih menimbulkan kejanggalan yaitu penentuan penerima pendidikan gratis harus menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) padahal seharusnya tanpa syarat dan verifikasi yang berbelit-belit (Rahman, 2010). Bahkan menurut hasil penelitian PATTIRO ada sekolah dasar yang meminta pungutan kepada seluruh siswa untuk membeli laptop sekolah (Hasil wawancara dengan Manajer Proyek PATTIRO Semarang, 2010 tanggal 18 Agustus 2010). Namun kejadian yang ditemukan oleh PATTIRO Tahun 2009 menunjukkan bahwa yang meminta pungutan dilakukan oleh oknum saja bukan kebijakan dari Dinas Pendidikan Kota Semarang. (Hasil wawancara dengan Manajer Proyek PATTIRO Semarang, 18 Agustus 2010).

TABEL 1. ANGGARAN SEKTOR PENDIDIKAN DI KOTA SEMARANG TAHUN 2009

JENIS ANGGARAN	JUMLAH
Belanja Tidak Langsung (BTL)	Rp 428.847.022.000
- Gaji	Rp 417.111.998.000
- Bantuan Sosial dan Hibah	Rp 65.735.024.000
Belanja Langsung	Rp 78.256.998.000
Total Anggaran	Rp 561.104.020.000
APBD Tahun 2009	Rp 1.604.782.733.058
Persentase	35 %

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Semarang Tahun 2009.

Namun, setelah ditelusuri melalui *Public Budgeting Expenditure Tracking Systems* (PBETS) dan wawancara berdasarkan syarat-syarat agar anggaran mempunyai keberpihakan terhadap masyarakat miskin maka ada beberapa penyebab terjadinya kebocoran dalam implementasi anggaran sektor Pendidikan Dasar terutama dalam program pendidikan gratis di Kota Semarang Tahun 2009, yaitu: *Pertama*, penghitungan 20% anggaran sektor Pendidikan sulit karena terbentur besaran Belanja Bantuan di Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah (DPKD) dan dana pendampingan yang belum pasti. *Kedua*, adanya usulan baru ketika selesai pembahasan panitia anggaran atau APBD telah disahkan. Hal ini karena perbedaan antara tahun pelajaran dengan anggaran. *Ketiga*, tidak adanya SDM seperti pegawai Tata Usaha (TU) sebagai pengelola anggaran terutama di Sekolah

Dasar (SD). *Keempat*, Tidak adanya SDM sebagai perencana dan pengelola keuangan yang sangat memahami spesialisasinya di Dinas Pendidikan. *Kelima*, hubungan koordinasi dan komunikasi dengan sekolah baik tingkatan SD dan SMP belum optimal. (Pattiro,2009)

Sedangkan kebocoran secara umum anggaran sektor Pendidikan dari 2007 sampai 2009 masih terus terjadi dan jumlah kebocorannya selalu bertambah dari tahun ke tahun yaitu jumlah kebocoran anggaran sektor pendidikan tahun 2007 sejumlah Rp. 120.831.500 (0,14%), 2008 sejumlah Rp 503. 549.000 (0,56%) dan 2009 jumlah kebocorannya mencapai Rp 439.899.000 (0,47%).

TABEL 2. PERBANDINGAN ANGGARAN BELANJA SEKTOR PENDIDIKAN DARI TAHUN 2007-2009

Kegiatan / Program Pendidikan	Tahun Perbandingan dan Capaian Pemerintah Daerah (%)					
	2007	%	2008	%	2009	%
Belanja Administrasi Perkantoran	3.713.641.577	4,24	3.712.064.700	4,11	16.602.731.000	1,50
Belanja Aparatur	3.270.762.450	3,75	2.244.026.400	2,48	1.750.418.000	1,09
Belanja Infrastruktur Dasar	50.771.532.227	58,19	68.273.862.000	75,58	57.320.634.200	61,15
Belanja Peningkatan Akses Masyarakat	20.516.708.216	23,52	4.356.198.800	4,82	654.363.000	0,70
Belanja Peningkatan Mutu	8.833.948.800	10,13	11.193.262.100.00	12,39	16.550.026.000	17,66
<b>Belanja Tidak Jelas</b>	<b>120.831.500</b>	<b>0,14</b>	<b>503.549.000</b>	<b>0,59</b>	<b>439.899.000</b>	<b>0,47</b>
Belanja Urusan Langsung	87.245.424.770		90.332.963.000.00		93.736.998.000	

Sumber: Local Budget Index-PATTIRO Semarang Tahun 2009

## KESIMPULAN

Kebijakan anggaran sektor pendidikan dalam APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 tidak menunjukkan keberpihakan terhadap masyarakat miskin. Hal ini terbukti dari temuan-temuan lapangan. *Pertama*, meskipun alokasi anggaran sektor Pendidikan dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 sebesar 35 % dari jumlah keseluruhan APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2009 tetapi tidak memberikan alokasi anggaran secara konkrit untuk masyarakat miskin. Apalagi anggaran sektor Pendidikan yang terealisasi untuk Program Pendidikan Gratis di Kota

Semarang 2009 hanya 3,46% saja. *Kedua*, Program Pendidikan Gratis 2009 dalam implementasinya masih mempraktikkan partisipasi semu, tingkat akuntabilitas, dan transparansi masih tertutup, dan belum memenuhi derajat efektif dan efisien. Padahal masyarakat miskin harus mendapatkan keberpihakan, penegasan atau afirmasi dari alokasi anggaran sehingga bisa memperoleh hak-hak dasarnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Berek, Fridolin, 2006, *Kumpulan Modul: Pendidikan Politik Anggaran Bagi Warga*, BIGS dan Yayasan TIFA, Jakarta.
- Berita Resmi Statistik dari Badan Pusat Statistik, No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.
- Gilcken, J, 1999, *Effective Public Involvement In Public Decisions*, dalam *Science Communication Journal*, Vol. 20 (3).
- Hardoyo, Antonio Pradjasto dkk, 2008, *Mendahulukan Si Miskin*, LKiS, Yogyakarta.
- Laporan Bank Dunia, 2006, *Making the New Indonesia Work for the Poor*, diterjemahkan oleh Sri Watarti dkk dari Pusat Penerjemahan Universitas Katholik Atmajaya, Diterbitkan oleh Kantor Bank Dunia, Jakarta.
- Laporan *Perkembangan Pencapaian MDGs Indonesia 2007*, Penerbit Kementrian Negera Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Republik Indonesia, Jakarta.
- PATTIRO Semarang, *Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang*, 10 Agustus 2009.
- PATTIRO Semarang, *Kemiskinan di Kota Semarang*, 13 Januari 2009.
- Profil Bidang Kesehatan Kota Semarang 2007, Penerbit Pemerintah Kota Semarang.
- Rinusu dan Sri Mastuti, 2003, *Panduan Praktis Mengontrol APBD*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Kantor Perwakilan Indonesia dan Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CiBa), Jakarta.
- Rukmini, Mimin dkk, 2006a, Editor: Buni Yani, *Pengantar Memahami Hak Ekosob*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) dan European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Uni Eropa, Jakarta.

- Rukmini, Mimin dkk, 2006b, Editor: Buni Yani, *Pemenuhan HAM Pendidikan dan Kesehatan di Daerah*, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) dan European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Uni Eropa, Jakarta.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, 2004, *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Sulton Mawardi dan Sudarmo Sumarto, Lembaga Penelitian SMERU, 2003.
- Tatag Wiranto, Lokakarya *Tukar Pengalaman Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan*, Denpasar, 2-4 Agustus 2004.
- Wagle, U, 2000, *The Policy Science of Democracy: The Issue of Methodolgy and Citizen Participation*, Policy Science Vol. 33.
- World Development Report 2007.