

Siklus Politik Anggaran di Kabupaten Ponorogo

(Studi Kasus Dana Hibah dan Bantuan Sosial APBD 2013)

ABSTRACT

Perdebatan publik terkait besarnya alokasi anggaran hibah dan bantuan sosial pada APBD Ponorogo 2013, diduga terkait dengan kepentingan elite dalam kontestasi politik tahun 2014. Dengan teori ekonomi politik terutama siklus politik anggaran model Rogoff dan Sibert (1988) yang menegaskan bahwa pemilih lebih memilih politisi dan membentuk ekspektasi rasional mengenai kemampuan *incumbent* terkait hasil kebijakan fiskal, penelitian ini berusaha mendeskripsikan bagaimana siklus politik anggaran di kabupaten Ponorogo terutama dalam kasus alokasi hibah dan bantuan sosial pada APBD tahun 2013 ? Data dihimpun dari dokumen, hasil observasi dan wawancara, serta diskusi terfokus dengan informan yang ditetapkan secara purposive, terutama dari unsur TAPD, Satker terkait, dan anggota badan anggaran DPRD. Analisis data dengan teknik komparasi model interaktif menyimpulkan bahwa alokasi anggaran hibah dan bantuan sosial pada APBD Ponorogo tahun 2013, terkait dengan kontestasi politik dalam pemilu tahun 2014. Pertimbangan alokasi anggaran lebih pada faktor *discretionary power* eksekutif dan legislatif daerah. Pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial diliputi berbagai penyimpangan karena lemahnya mekanisme pengelolaan anggaran. Modusnya berupa pemberian bantuan tanpa pengajuan, melebihi alokasi, pemotongan bantuan, tidak adanya pertanggungjawaban, dan proposal atau bantuan fiktif. Ini terjadi karena adanya korupsi politik, yaitu eksploitasi politik oleh eksekutif dan legislatif daerah dalam upaya memperoleh keuntungan politik tertentu. Akibatnya pengelolaan anggaran hibah dan bantuan sosial, jauh dari prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas yang dipersyaratkan oleh peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Drs. Sulton, M.Si., NIK. 19650814 1988 09 11, Dosen DPK Kopertis VII pada Program Studi PPKn Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Ponorogo

Kata Kunci : Siklus, Politik, Anggaran

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Desentralisasi akhir-akhir ini menjadi isu menarik, karena implementasinya di tengah perubahan politik, arus demokratisasi serta dampaknya terhadap politik di daerah. Kebijakan itu tidak saja mengubah aturan main, tetapi juga tata organisasi, kewenangan, sumberdaya manusia dan perilakunya (Jaya, 2010). Meski asumsi teoritiknya menjanjikan, tetapi sejumlah penelitian atas implementasi desentralisasi di Indonesia menunjukkan fenomena sebaliknya. Desentralisasi bukan memperkuat mekanisme *check and balances* antara eksekutif-legislatif daerah, tetapi justru menjadi ajang kontestasi kepentingan politik keduanya. Keadaan ini mendorong terjadinya sinergi negatif antara kedua lembaga dalam berbagai penyimpangan (Halim, 2002; Rohdewohld, 2003; Syukry, 2006; Aribowo, 2008)

Biaya mahal politik transaksional¹ pemilu di Indonesia, menjadi alasannya mereka menggunakan APBD untuk kebutuhan dana politik kontestasi. Fenomena yang sama terjadi

¹ hasil wawancara dengan beberapa caleg maupun tim sukses dari kontestasi pemilu legislatif 2014 menunjukkan fenomena dimaksud. Seorang caleg jadi DPR RI harus merogoh kantongnya dari Rp. 6 milyar

di kabupaten Ponorogo, dimana anggaran berada dalam kendali elit dan tidak tersentu oleh warga sehingga banyak alokasi anggaran lebih berpihak pada kepentingan elit daripada publik² sebagaimana terbukti dari terungkapnya kasus-kasus korupsi dengan berbagai turunannya jelang kontestasi pemilu legislatif 2014 beberapa waktu lalu.

Perdebatan publik di media massa sekitar besarnya alokasi dana hibah dan bansos pada APBD Ponorogo 2013, diduga terkait dengan kepentingan elite dalam kontestasi politik tahun 2014. Penelitian ini mencoba mengungkap siklus politik anggaran atas alokasi dana hibah dan bansos APBD tahun 2013. Studi ini berkaitan dengan teori siklus ekonomi-politik Nordhaus (1975), tentang motivasi oportunistik pembuat kebijakan, dimana politisi dapat mencalonkan diri secara sistematis dan mempengaruhi hasil ekonomi makro dalam rangka memaksimalkan peluang mereka terpilih kembali. Varian teori ini bernama siklus politik anggaran (Rogoff & Sibert, 1988) dengan gagasan tentang kompetensi ditambah dan akses informasi yang tidak simetris. Dalam model ini, pemilih lebih memilih politisi dan membentuk ekspektasi rasional mengenai kemampuan *incumbent* terkait hasil kebijakan fiskal. Terlepas dari ideologi mereka, pembuat kebijakan melakukan ekspansif fiskal sebelum pemilu untuk memuaskan pemilih, popularitas, dan meningkatkan kesempatan mereka dalam pemilihan ulang (Lihat: Brender, 2003; Alesina dan Tabellini, 2005; Shi dan Svensson, 2006; Alt dan Lassen, 2006).

Studi empiris topik ini menemukan bukti adanya manipulasi kebijakan fiskal yang mendukung kampanye-pemilu (lihat, Block, 2002; Gonzalez, 2002). Sementara Brender dan Drazen (2005, 2010) menemukan adanya manipulasi fiskal, karena pemilih yang belum berpengalaman serta kekurangan informasi. Secara umum studi siklus politik anggaran masih fokus pada keseluruhan anggaran dan mengabaikan kemungkinan elite untuk mengubah komposisi pengeluaran publik pada tahun pemilihan tanpa meningkatkan defisit anggaran. Dengan mempertimbangkan modelnya Rogoff (1990), penelitian ini menekankan pada komposisi pengeluaran pemerintah terutama alokasi hibah-bansos, dimana *incumbent*

sampai Rp. 10 milyar, sementara caleg jadi DPRD Proponasi harus menyediakan dana antara Rp. 3 milyar sampai 6 milyar, sedangkan caleg DPRD Kabupaten/Kota bergerak antara Rp. 750 juta sampai 2 milyar.

² Bupati Ponorogo periode 2000-2005 Markum Singodimejo, berhasil menaklukkan penentangan dari berbagai komponegn termasuk legislatif atas keputusan berbagai pembangunan mercusuaranya, seperti: pembangunan Gedung Pemda berlantai VIII, pembangunan terminal baru, pasar induk, pembangunan gedung reog, pembangunan gelanggang olah raga, pembangunan 15 patung-patung monumen dan sebagainya; Bupati periode 2005-2010 Muhadi Suyono, membangun RSUD type-A yang terindikasi korup serta kebijakan penataan personilnya yang sangat kolutif dan nepotis; Bupati Amin periode 2010-2015, mengalokasikan anggaran cukup besar untuk membangun alon-alon, pendopo kabupaten dan perkantoran terpadu lantai VI yang terindikasi korup.

dengan kompetensinya dapat menggeser pengeluaran pemerintah terhadap pengeluaran konsumsi yang mudah diamati dan jauh dari investasi sebelum diselenggarakannya pemilu.

B. PERMASALAH DAN TEMUAN YANG DIHARAPKAN

Penelitian mencoba mendiskripsikan bagaimana siklus politik anggaran di kabupaten Ponorogo terutama dalam kasus alokasi hiba dan bansos pada APBD tahun 2013 ? Jawaban dikonstruksi melalui sub masalah: 1) bagaimana dinamika politik sekitar penetapan alokasi anggaran? 2) apa saja pertimbangan yang mendasarinya? 3) bagaimana pengelolaannya? dan 4) bagaimana pula dampak politik bagi kontestasi para *incumbent* ? Penelitian ini diharapkan dapat menemukan profil siklus politik anggaran kabupaten Ponorogo yang dikonstruksi dari fakta lapangan, sehingga diketahui sisi positif dan sisi negatif yang bermanfaat untuk koreksi kebijakan dalam merespon praktek siklus politik anggaran setiap menjelang pemilu.

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Desentralisasi dan Politik Anggaran di Daerah

Politik anggaran daerah dalam studi ini difahami sebagai cara bagaimana eksekutif dan legislatif di daerah mempraktekkan, memkontestasikan, dan memodifikasi kewenangannya dalam proses anggaran di daerah. Paradigma ini terkait dengan kebijakan desentralisasi, dengan implikasi pemerintah pusat harus membentuk unit-unit pemerintahan di luar dirinya, disertai penyerahan sebagian fungsi kepada unit pemerintahan tersebut untuk dilaksanakan secara otonom (Smith, 1985:8-12 dan Hoessein:2001c) termasuk didalamnya urusan fiskal.

Dengan desentralisasi fiskal, terdapat otoritas hukum, politik dan administratif dari pemerintah daerah untuk merencanakan program, membuat keputusan dan mengelola fungsi-fungsi publik untuk meningkatkan layanan publik sekaligus menciptakan tantangan dalam mengelola stabilitas makro ekonomi dan pertumbuhan (Baltaci dan Yilmaz, 2006). Meskipun Prud'homme dan Tanzi mengingatkan, tanpa disiplin fiskal dan perilaku fiskal yang sehat, desentralisasi fiskal akan menciptakan risiko makro ekonomi, disamping problem distribusi dan alokasinya (Anwar, ed. 2007:81). Disinilah pentingnya PP No. 58 tahun 2005 yang mengatur penganggaran publik di daerah.

2. Penganggaran Publik

Proses anggaran publik termasuk di daerah sedikitnya melalui tiga tahap yakni (1) perumusan proposal, (2) pengesahan proposal, (3) implementasi anggaran (Samuels, 2000). Tahapan itu dibagi menjadi empat dengan peran agen yang berbeda yaitu: tahap

perencanaan oleh eksekutif; tahap persetujuan oleh parlemen; tahap implementasi oleh eksekutif; tahap ex-post akuntabilitas oleh auditor (Hagen (2005:7). Dalam konteks ini, penganggaran publik merupakan proses politik yang kompleks.

Pada penganggaran publik, ada pertanyaan "*Atas dasar apa diputuskan alokasi X dolar untuk kegiatan A dan bukan kegiatan B?*" (V.O.Key,1940:1137-1144). Keterbatasan anggaran sering membuat proses alokasi menjadi dinamis, apalagi banyak pihak memiliki kepentingan dan preferensi berbeda (Rubin, 1993:4) terutama para elite, sehingga "*anggaran sebenarnya mencerminkan proporsi relatif dari keputusan yang dibuat untuk kepentingan lokal dan konstituen*" (Rubin, 2000). Itulah sebabnya di setiap penganggaran ada interaksi sosial, penggunaan kekuasaan, pilihan alternatif, penetapan kebijakan dan ini adalah proses politik yang kompleks. Dari penentuan alokasi anggaran diketahui, bagaimana politik bekerja dibalik penganggaran ? Termasuk bagaimana pemerintah beroperasi, apa yang penting/tidak penting? Siapa-apa yang diperhitungkan atau diabaikan ? (Good, 2011).

3. Prinsip Penganggaran Publik

Potret politik penganggaran, dapat dilihat dari pelaksanaan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas (Norton dan Elson, 2002:22). Sebagai penganggaran publik, penganggaran harus memberi kesempatan luas pada rakyat untuk terlibat dalam setiap tahapannya (Anwar Sah, 2005:29-30). Penganggaran harus memenuhi prinsip transparan, ditandai dengan ketersediaan informasi publik tentang prosedur pengambilan keputusan dan transaksi pemerintah (Premchand dalam Cohen, 2011:9). Sementara itu dengan prinsip akuntabilitas, pemerintah dapat dimintai pertanggung jawaban oleh orang atau institusi terkait penggunaan anggaran publiknya, dan pemerintah wajib memenuhinya.

4. Teori Siklus Politik Anggaran

Penelitian ini mengacu pada teori siklus politik anggaran yang dikenalkan Rogoff dan Sibert (1988), yaitu siklus dari komponen anggaran pemerintah karena adanya siklus pemilu, ditandai oleh peningkatan belanja pemerintah atau defisit anggaran atau penurunan pajak pada tahun pemilu karena keinginan incumbent untuk terpilih (Rogoff, 1990:21-36). Elit yang oportunis akan menggunakan kebijakan ekspansif fiskal pra-pemilu untuk pemilih, popularitasnya, dan meningkatkan kesempatan mereka dalam pemilu (Schuknecht, 1996; Hallerberg dan von Hagen, 1999; Brender, 2003; Alesina dan Tabellini, 2005; Shi dan Svensson, 2006; Alt dan Lassen, 2006). Studi awal topik ini juga menemukan bukti adanya kecenderungan manipulasi kebijakan fiskal yang mendukung kampanye-pemilu (Alesina, 1987, Alesina dan Roubini 1992; Alesina *et al*, 1999.; Block, 2002; Gonzalez, 2002).

Keberhasilan manipulasi fiskal, bisa jadi karena pemilih tidak berpengalaman atau kurang informasi (Brender dan Drazen, 2005). Sementara pemilih dapat saja menghukum bukan memberi hadiah atas defisit anggaran di tahun pemilu sehingga tidak membantu terpilihnya kembali kandidat (Kraemer, 1997; Brender, 2003; Drazen-Eslava, 2005). Berbeda dengan beberapa studi tersebut, yang fokus pada anggaran level nasional, penelitian ini fokus pada siklus politik anggaran di daerah terutama perubahan komposisi anggaran hiba-bansos pada APBD Ponorogo tahun 2013, yang diduga berkaitan dengan pemilu legislatif tahun 2014.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus, terutama terkait dengan tindakan eksekutif dan legislatif kabupaten Ponorogo dalam menetapkan, mengelola anggaran hiba dan bansos tahun anggaran 2013. Sumber data utama yaitu: (1) TAPD dan Satker terkait; (2) Banggar DPRD. Secara skematis riset ini dilakukan dengan 5 tahapan: tahap observasi dan penelusuran dokumen; tahap wawancara; tahap komparasi data; tahap penentuan pola; tahap generalisasi. Data dikumpulkan melalui dokumenasi, observasi dan wawancara terstruktur/non struktur, serta diskusi terfokus dengan informan yang ditetapkan dengan teknik purposive. Data dianalisa secara simultan dengan teknik komparasi dengan model interaktif meliputi : pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi (Huberman dan Miles, dalam Denzin dan Lincoln, 2009:591-592).

E. PAPARAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Paparan Hasil Penelitian

Pemerintah daerah dapat memberikan hibah sesuai kemampuannya setelah belanja urusan wajib, untuk menunjang pencapaian sasaran program sesuai asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk rakyat. Pemerintah daerah juga dapat memberikan bansos kepada pokmas sesuai kemampuannya, setelah belanja urusan wajib berdasar asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk rakyat dengan tujuan rehabilitasi, perlindungan, pemberdayaan, dan jaminan sosial, serta penanggulangan kemiskinan dan penanggulangan bencana (Permendagri No. 32 tahun 2011). Adapun cara pengelolaannya diatur dalam perda, sebagaimana juga terjadi di kabupaten Ponorogo³.

³ Lihat Perda Kabupaten Ponorogo No. 2 tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, Perda No. 37 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan, serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD, sebagaimana diubah dalam Perda Kabupaten Ponorogo No. 13 Tahun 2013 perihal yang sama.

Selama masa pemerintahan Bupati Amin – Wakil Bupati Ida, data alokasi anggaran belanja hibah dan bansos pada tabel 1 menunjukkan angka sebesar Rp. 317.414.568.097,77. Angka yang besar apabila dibanding alokasi belanja modal maupun belanja urusan wajib yang menjadi prioritas pemerintah kabupaten Ponorogo. Jumlah terbesar dialokasikan pada APBD 2013 yaitu mencapai Rp. 133.047.180.250,00 atau sekitar 41,91% dari total alokasi selama 5 tahun atau meningkat 200% dari anggaran tahun 2012. Angka ini memperkuat dugaan adanya kecenderungan meningkatnya alokasi hibah dan bansos dibanding tahun sebelumnya karena jelang pemilihan umum (lihat Budi:2014)⁴, dalam hal ini pemilu 2014.

Tabel 1
Alokasi Belanja Hibah dan Bantuan Sosial
APBD Kabupaten Ponorogo Tahun 2010-2014

No	APBD Tahun	Alokasi Belanja Hibah	Alokasi Belanja Bansos	Jumlah Alokasi
1.	2010	25.503.024.500,00	22.026.780.000,00	47.529.804.500,00
2.	2011	14.790.904.000,00	28.407.060.000,00	43.197.964.000,00
3.	2012	34.959.113.800,00	13.686.608.000,00	48.645.721.800,00
4.	2013	125.229.132.250,00	7.818.048.000,00	133.047.180.250,00
5.	2014	32.157.476.000,00	12.836.421.547,77	44.993.897.547,77
Jumlah		232.639.649.750,00	84.774.917.547,77	317.414.568.097,77

Sumber : Diolah dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Ponorogo Akhir Masa Jabatan Periode tahun 2010-2015

Tabel 2 menunjukkan perbandingan alokasi dana hibah dan bansos dengan belanja modal yang berhubungan langsung dengan kebutuhan dasar rakyat. Selama lima tahun masa pemerintahan Bupati Amin – Wakil Bupati Ida, dengan alokasi anggaran hibah-bansos sebesar Rp. 317.414.568.097,77, dibandingkan total alokasi belanja modal yang mencapai Rp. 817.953.355.243,16, maka proporsi hibah dan bansos berkisar 38,80% nya belanja modal. Bahkan pada APBD tahun 2013 alokasi belanja hibah dan bansos yang mencapai Rp. 133.047.180.250,00 terhitung lebih besar sekitar 2,68% dari belanja modal dengan alokasi sebesar Rp. 129.573.687.396,41. Seharusnya pemda menetapkan alokasi lebih besar untuk belanja modal, karena keberadaannya menyentuh langsung kebutuhan dasar rakyat, berkorelasi kuat dengan kesejahteraan rakyat, distribusi-pengelolaan-kinerja hasilnya yang terukur sehingga mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran.

Tabel 2
Perbandingan Alokasi Belanja Hibah-Bansos
dengan Belanja Modal APBD tahun 2010-2014

⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah melakukan kajian yang menemukan adanya relasi dana bantuan sosial (bansos) dan hibah APBD terkait pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. KPK juga menemukan kecenderungan dana hibah mengalami kenaikan menjelang pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang terjadi pada kurun 2011 sampai dengan 2013.

No	APBD Tahun	Jumlah Alokasi Belanja Hibah-Bansos	Jumlah Alokasi Belanja Modal	% dari Belanja Modal APBD
1.	2010	47.529.804.500,00	113.286.862.895,67	41,95%
2.	2011	43.197.964.000,00	158.436.591.438,00	27,26%
3.	2012	48.645.721.800,00	203.177.395.135,21	23,94%
4.	2013	133.047.180.250,00	129.573.687.396,41	102,68%
5.	2014	44.993.897.547,77	213.478.818.378,47	21,07%
	Jumlah	317.414.568.097,77	817.953.355.243,16	38,80%

Sumber : Diolah dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Ponorogo Akhir Masa Jabatan Periode tahun 2010-2015

Tabel 3 menunjukkan proporsi alokasi belanja hibah dan bansos dibandingkan alokasi belanja tiga urusan wajib pertama yaitu pendidikan, kesehatan dan infrastruktur, yang dipersyaratkan untuk dicukupi terlebih dahulu sebelum belanja hibah dan bansos. Selama lima tahun sejak 2010-2014 dengan total alokasi anggaran belanja tiga urusan wajib sebesar Rp. 1.258.563.562.611,- dan belanja hibah dan bansos yang mencapai Rp. 317.414.568.097, maka proporsi alokasi belanja hibah dan bansos berkisar 25% nya alokasi belanja wajib. Dan pada APBD 2013, proporsi alokasi belanja hibah dan bansos mencapai 50% dari belanja wajib atau sebesar Rp. 133.047.180.250 berbanding total anggaran wajib yang mencapai Rp. 263.799.267.315. Data ini sekali lagi menggambarkan besarnya alokasi anggaran belanja hibah dan bansos dibanding alokasi belanja urusan wajib, sehingga nampak sekali adanya dominasi kepentingan politik elite di daerah menjelang pemilu legislatif tahun 2014.

Tabel 3
Perbandingan Alokasi Belanja Urusan Wajib
dengan Alokasi Belanja Hibah-Bansos APBD Tahun 2010-2014

No	Tahun	Urusan Wajib			Jumlah	Alokasi Hibah-Bansos	%
		Pendidikan	Kesehatan	Infrastruktur			
1	2010	45.267.722.700	36.072.316.150	40.435.109.500	121.775.148.350	47.529.804.500	39%
2	2011	109.769.759.800	44.169.030.300	57.909.033.000	211.847.823.100	43.197.964.000	20%
3	2012	63.965.547.000	80.908.325.807	116.879.183.850	261.753.056.657	48.645.721.800	18%
4	2013	42.330.170.100	98.532.035.285	122.937.061.930	263.799.267.315	133.047.180.250	50%
5	2014	51.675.286.742	156.024.620.603	191.688.359.844	399.388.267.189	44.993.897.547	11%
J u m l a h					1.258.563.562.611	317.414.568.097	25%

Sumber : Diolah dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Ponorogo Akhir Masa Jabatan Periode Tahun 2010-2015

Diskripsi data pada tabel 1, 2 dan 3 tersebut, menunjukkan bahwa alokasi dana hibah-bansos selama pemerintahan Bupati Amin – Wakil Bupati Ida, khususnya anggaran tahun 2013 terhitung sangat besar. Dari dokumen APBD tahun 2013 diketahui bahwa belanja hibah dan bantuan sosial dialokasikan untuk 4.781 kelompok, terutama kelompok yasinan dan karang taruna yang tersebar di seluruh kabupaten Ponorogo. Sebagian besar

pokmas, berada pada kantong-kantong konstituen anggota legislatif, sehingga memperkuat dugaan KPK dan ICW, akan kecenderungan naiknya anggaran hibah-bansos menjelang pemilu (Widadi:2012, Budi:2014).

Realitas politik menunjukkan karena keterbatasan sumberdaya, penentuan alokasi dan pengelolaan dana hibah dan bansos di kabupaten Ponorogo tahun 2013 masih menjadi arena kontestasi dan cerminan kekuatan relatif para aktornya yang memiliki preferensi berbeda atas hasil anggaran (lihat Rubin, 2000:4). Meskipun eksekutif memiliki otoritas atas teknis pengelolaannya⁵, tetapi longgarnya mekanisme penetapan penerima dan pengelolaan dana hibah-bansos menjadikannya sebagai arena kaplingan legislatif, melalui manuver dan intervensi politiknya sejak penetapan pada KUA-PPAS sampai dengan penetapan APBD.⁶ Sementara, eksekutif tetap berusaha mengendalikan proses penganggaran dengan berbagai legitimasinya⁷, sehingga memaksa eksekutif akomodatif dan responsif atas kepentingan anggaran legislatif yang merepresentasikan konstituen pada dapil masing-masing⁸.

Sementara itu pengelolaan dana hibah dan bansos tahun 2013 yang kenaikannya mencapai 200% dari anggaran tahun sebelumnya menjadi sorotan publik. Ada kekhawatiran dan ketakutan yang mengemuka terkait pengelolaan dana hibah dan bansos yang ada, sehingga seorang Kabag Kesra, selaku pimpinan satker pengelola memilih mengundurkan

⁵ Menurut Permedagri No. 13 Tahun 2006 pasal 5 ayat 2 kekuasaan pengelolaan anggaran daerah ada di tangan kepala daerah yang dibantu oleh TAPD, sedangkan legislatif berada dalam kewenangan untuk menetapkan anggaran yang ada. Tetapi praktiknya dalam kepemimpinan Bupati yang lemah, manajemen pemerintahan termasuk dalam mengelola anggaran menjadi tidak terarah, para aktor anggaran kemudian tergoda bermain sendiri-sendiri dengan kepentingan pragmatismenya. Disinilah kemudian munculnya kapling-kapling anggaran, mulai dari kaplingnya Bupati, kapling Wakil Bupati, kapling TAPD, kapling legislatif dll.

⁶ Intervensi legislatif untuk mengawal anggaran titipannya dimulai pada saat pembahasan KUA PPAS. Ketika semua program yang menjadi titipannya masuk dalam KUA PPAS tidak serta merta menjadi aman, artinya mereka harus dapat memastikan masuk dalam RAPBD, itupun kadar jaminan amannya hanya mencapai 50%. Artinya masih terbuka kesempatan tergeser atau raib dari dokumen sebagai akibat hasil perdebatan, negosiasi, baik internal TAPD, eksekutif, maupun pada tingkat legislatif dengan bangganya, serta antara legislatif dan eksekutif. Keberadaan masing-masing anggota legislatif dengan segala kapasitas dan kewenangannya menentukan hasil bargaining position dalam sidang-sidang penganggaran. Wawancara Dengan Anggota Banggar DPRD 2009-2014 Sunarto, S.Pd. Selasa 7 Januari 2014 Pk. 10.00-12.00 hal yang sama dibenarkan oleh anggota TAPD (sekeretaris Bapeda) dalam wawancara, Senin 6 Januari 2014 pk. 18.00-20.00

⁷ Wawancara Dengan TAPD (Sekda Selaku Ketua, Kepala Bapeda Selaku Sekretaris, Dan Kepala BPPKAD Selaku Bendahara) "anggota dprd kepentingannya tidak ada lain kecuali akses pragmatis atas anggaran, mereka tidak memiliki kapasitas dan pengetahuan yang memadai untuk itu, tetapi keberadaannya memang tidak bisa diabaikan karena mereka selalu menebarkan ancaman baikot setiap pembahasan anggaran. Ini tidak boleh terjadi karena mengukir cerita negatif atas prestasi penganggaran dan bisa menimbulkan masalah politik tersendiri" wawancara di kantor Sekda hadir Sekda, Bapeda, dan BPPKAD, Senin 24 Agustus 2015 pk. 14.00-16.00

⁸ Wawancara lanjutan dengan TAPD di Kantor Sekda Senin 24 Agustus 2015 Pk. 14.00-16.00 "Kami tau bahwa mereka – legislatif – berkepentingan dengan anggaran terutama untuk memelihara konstituen masing-masing, tetapi intervensinya yang begitu kuat dengan banyak kepentingan anggaran seringkali menyulitkan eksekutif dalam merumuskan alokasi anggaran. Tetapi demi menjaga agenda penganggaran, stabilitas politik dan penganggaran yang ada terpaksa kita akomodir.

diri dari jabatannya karena takut tersandung hukum di tengah tekanan politik yang ada⁹. Hal yang sama dinyatakan oleh pokmas penerima “*sebenarnya saya takut mencairkan, tetapi saya dipaksa. Masak jatah untuk 1 kelompok harus dibagi lagi menjadi 5 kelompok. Sudah begitu dana langsung diminta oleh caleg incumbent dan saya tidak tahu dibelikan apa, kapan dan untuk siapa ?*” tutur ketua Yasinan. (Seputar Ponorogo, edisi 99: 2014)

Berbagai modus penyimpangan muncul berkaitan dengan pengelolaan dana hibah dan bansos, sebagaimana disinyalir Politisi PDIP¹⁰. Kasus terjadi di beberapa kecamatan, mulai dari permainan alokasi, tanda tangan palsu, pemotongan bantuan, penerimaan bantuan tidak sesuai pedoman sampai pada pengelolaan dana yang ada. Ditegaskan bahwa “*Aturan yang ada diabaikan. Banyak pokmas yang tidak mengetahui, kalau mereka dijadikan alat*”. Ironisnya, sebagian besar pencairan dana tidak melibatkan pokmas wilayah terkait. “*Warga tahunya diberi bantuan, bukan mengajukan bantuan dan dicairkan. Mereka lebih banyak dimanfaatkan oknum,*” jelasnya (Radar Madiun, 2014). Kondisi ini jelas jauh dari prinsip transparansi dan akuntabilitas yang dipersyaratkan undang-undang dalam pengelolaan anggaran. Penganggaran dana hibah dan bansos oleh *incumbent* jelang pemilu memang bukanlah hal baru dan telah menjadi modus umum yang “difahami” oleh elite berkuasa demi merebut simpati pemilih dan memenangkan kontestasinya. Meskipun tidak semuanya sukses karena terkoreksi oleh sikap rasional pemilihnya.

2. Pembahasan Hasil Penelitian

Sebagai sistem informasi, penganggaran idealnya digunakan untuk mengurangi oportunisme agen (Eisenhardt, 1989 dalam Abdullah & Asmara, 2006), tetapi realitasnya setiap proses penganggaran selalu memunculkan konflik kepentingan agen atau aktor (Jackson, 1982 dalam Abdullah & Asmara, 2006) karena sikap oportunisnya. Yaitu sikap pragmatis menggunakan kebijakan ekspansif fiskal pra-pemilu guna memuaskan pemilih, memaksimalkan popularitas, meningkatkan kesempatan mereka dalam pemilu (Schuknecht, 1996; Hallerberg dan von Hagen, 1999; Brender, 2003; Alesina dan Tabellini, 2005; Shi dan

⁹ Kabag Kesra Sekretariat Daerah atas nama Ari Basuki, pada awal tahun 2013 memilih mengundurkan diri dari jabatannya karena ketakutan yang bersangkutan dalam mengelolah dana hibah dan bantuan sosial yang sarat dengan pertarungan kepentingan politik maupun penyimpangan dalam pengelolannya.

¹⁰ Wakil Ketua Komisi D DPRD Ponorogo, Sutyas Hadi Riyanto yang juga politisi PDIP mensiyalir banyaknya penyimpangan dalam pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial tahun 2013. Dimuat pada media Radar Madiun, *Dana Bansos Hibah Banyak Diselewengkan*, By Radarmadiunweb – 10 Feb 2014, 5:58 Am

Svensson, 2006; Alt dan Lassen, 2006). Itulah sebabnya belanja hibah dan bansos seringkali dijadikan katup pengaman kepentingan serta alat pencitraan politik *incumbent*.

Anggaran otomatis terdistorsi, karena perilaku oportunistik elite mengarah pada keuntungan pribadi dengan mengalokasikan lebih banyak pada proyek-proyek yang mudah dikorupsi (Mauro, 1998a; 1998b dalam Abdullah & Asmara, 2006) dan memberikan keuntungan politik bagi elite politik (Keefer & Khemani, 2003 dalam Abdullah & Asmara, 2006), melalui manipulasi, dominasi, pemangkasan, pengambilan keputusan secara tertutup dan praktik buruk lainnya terkait dengan penganggaran. Profil pengelolaan anggaran hibah dan bansos di Ponorogo tahun 2013 merepresentasikan sikap elite politik yang oportunistik. Artinya praktek pengalokasian belanja hibah dan bansos tidak didasarkan pada kebutuhan dan masalah rakyat, tetapi lebih pada faktor *discretionary power* eksekutif dan legislatif sesuai kepentingan masing-masing¹¹.

Fenomena penyimpangan penyaluran dana bansos disebabkan karena lemahnya mekanisme pengelolaan anggaran, hingga memperbesar peluang penyalahgunaan anggaran negara. Sebagaimana temuan BPK di berbagai daerah, ada tiga modus penyimpangan dalam pengelolaan dana hibah-bansos tahun 2013 di Ponorogo, yaitu usulan fiktif, penerimaan atau pencairan dana yang tidak sesuai besaran, penyaluran yang berhubungan dengan prosesi politik dalam hal ini pemilu legislatif 2014.

Sebagaimana penegasan Roy Salam, adanya kesamaan dari berbagai modus yakni relasi antara penerima dana dengan elit politik – *caleg incumbent*. Kuatnya relasi penerima dan pemberi ini menimbulkan proses verifikasi proposal dan pencairan yang tidak teliti dan cermat. Dalam konstruksi politik anggaran demikian, *incumbent* dan kroninya merupakan pihak yang paling diuntungkan secara politik dan materiil atas kebijakan pemberian dana hibah dan bantuan sosial tersebut. Fenomena ini dapat dikatakan sebagai korupsi politik karena didalamnya ada unsur eksploitasi politik yang dilakukan oleh elite politik atau pejabat politik dalam upaya memperoleh keuntungan politik sehingga memberikan dampak bagi keadaan politik maupun ekonomi negara (lihat Alkostar, 2008:8-34)

F. KESIMPULAN DAN SARAN

Secara normatif alokasi anggaran hibah-bansos di Ponorogo tahun 2013, harusnya ditujukan untuk memenuhi standar pelayanan minimum dan melindungi rakyat dari adanya

¹¹ Ada kelompok masyarakat di kelurahan Tonatan, yang merasa tidak pernah mengusulkan alokasi dana hibah dan bantuan sosial, tiba-tiba dinyatakan sebagai penerima bantuan. Sekelompok orang yang diidentifikasi sebagai calo atau terkadang tim sukses dari *incumbent* bergerilya ditengah-tengah masyarakat menawarkan dana hiba atau bantuan sosial dengan konsesi kepentingan pragmatis tertentu.

risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan kesra. Tetapi realitas politiknya pertimbangan alokasi anggaran lebih pada faktor *discretionary power* eksekutif-legislatif daerah. Sikap oportunistik dapat mendorong keduanya menggunakan kebijakan ekspansif fiskal pra-pemilu sesuai kepentingan politiknya, sehingga dana hibah-bansos menjadi arena kontestasi kepentingan masing-masing. Fenomena loby, bargaining, kompromi, manipulasi, manuver dan tekanan politik, dominasi, pemangkasan, serta pengambilan keputusan tertutup menjadi aktivitas utama yang melingkupi keputusan alokasi anggaran dimaksud.

Pengelolaan dana hibah-bansos kabupaten Ponorogo tahun 2013 diikuti berbagai tindak penyimpangan – oleh eksekutif dan legislatif sebagai pemberi atau oleh masyarakat penerima – karena lemahnya mekanisme pengelolaan. Modus penyimpangan umumnya berupa pemberian bantuan tanpa pengajuan, melebihi alokasi, pemotongan bantuan, tidak adanya pertanggungjawaban penggunaan, dan proposal atau bantuan fiktif. Hal ini terjadi karena adanya korupsi politik, yaitu unsur eksploitasi politik yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif daerah dalam upaya memperoleh keuntungan politik sehingga memberikan dampak bagi keadaan politik maupun ekonomi negara. Kecendrungan ini menyebabkan pengelolaan anggaran hibah dan bantuan sosial, jauh dari prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas yang dipersyaratkan oleh peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Agar anggaran dapat berfungsi maksimal, maka dalam pengalokasian dana hibah-bansos hendaknya memprioritaskan kebutuhan dasar masyarakat, karena anggaran pada dasarnya adalah “alat perjuangan” kolektif masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya dan juga sebagai sumber daya agar mampu meraih kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Karena itu penting untuk menjadi komitmen bersama eksekutif, legislatif dan masyarakat untuk meminimalisasi timbulnya celah permasalahan dalam maupun pengelolaan dana hibah-bansos dengan memperjelas dan mempertegas peraturan daerah yang menjadi landasan teknis pelaksanaannya. Untuk ini, segenap komponen stakeholders masyarakat harus mengawasi dan mengkritisi konten dan pelaksanaan dari peraturan daerah dimaksud.

Daftar Kepustakaan

- Abdullah, Syukriy dan Abdul Halim. 2006., *Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: Sebuah Penelitian Anggaran dan Akutansi*, Jurnal Akutansi Pemerintah, Vol. 2, No. 1, Mei 2006, hal. 53-64.
- Abdullah, Syukriy dan John Andra Asmara., 2006. *Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik*, Artikel Hasil Penelitian disampaikan dalam Simposium Nasional Akutansi 9 di Pandang, 23-26 Agustus 2006.

- Albuquerque, B., (2010), "Fiscal Institutions and Public Spending Volatility Europe, "Estudos e Documentos de Trabalho, Working Paper.
- Alesina, A., (1987), "Macroeconomic Policy in Two-Party System as a recurrent Game, "Quarterly Journal of Economics, 102, 651-678. Alesina, A. and N. Roubini, (1992), "Political Cycles in OECD Economics," Review Economic Studies, 59, 663-688.
- Alesina, A. and N. Roubini, (1992), "Political Cycles in OECD Economics," Review Economic Studies, 59, 663-688.
- Alesina, R., H. Hausmann, Hommes R., and E. Stein, (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, "Journal of Development Economics, 59, 253-273.
- Alesina, A. and G. Tabellini, (2005), "Why Politicians delegation?" NBER Working Paper, No. 11531.
- Alkostar, Artidjo, 2008., *Korupsi Politik di Negara Modern*, Jogjakarta: FH UII Press.
- Alt, J. and D. Lassen, (2006), "Transparency, Political Polarization, and Politics The budget cycle in OECD countries, "American Journal of Political Science, 50, 530-550.
- Aribowo, 2008., "Legislatif Rente: Persengkongkolan Politik antara Kepala Daerah dan DPRD", *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Th. XXI. No. 2, April-Juni 2008., 105-114.
- PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Block, SA, (2002), "Business Cycle Politics, Democratization, and Economics Reform: The Case of Africa, "Journal of Development Economics, 67, 205-228.
- Brender, A., (2003), "Effect of Financial Performance in Local Government Election results in Israel: 1989-1998, "Journal of Public Economics, 87, 2187-2205
- Brender, A. and A. Drazen (2005), "Political Budget Cycle in New comparison Established Democracy, "Journal of Monetary Economics, 52, 1271-1295.
- Budi, Johan, 2014., Cegah Dana Bansos dan Hibah dari Penyalahgunaan, Siaran Pers KPK, Minggu 26 Januari 2014, pk. 16.00.
- Cohen, Nissim. 2011. *The Power of Expertise ? Politician-Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy*, The Open University of Israel, Research Institute for Policy, Political Economy and Society, Working Paper Series No. 9
- Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (ed), 2009., *The Handbook of Qualitative Research* (terj. Daryanto dkk.), Jogjakarta : Pustaka Pelajar
- Drazen, A. and M. Eslava, (2005), "Election manipulation via Spending Composition: Theory and Evidence, "NBER Working Paper, No. 11085.
- Gonzalez, M. dl A., (2002), "Do for Democratic Change Affects Politics The budget cycle? Evidence from Mexico, "Review of Economic Development, 6, 204-224.
- Good, A. David., 2011. *Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts*. Canada : School of Public Administration, University of Victoria, Victoria, British Columbia V8W 2Y2. Policy and Society 30 (2011) 41–51, Available online 15 January 2011
- Hagen, Jurgen von., 2005., Political Economy of Fiscal Institutions, Discussion Paper No. 149, ZEI, University of Bonn, Indiana University, and CEPR. <http://www.sfbtr15.de/uploads/media/149.pdf>
- Halim, Abdul. 2002., Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia. Universitas Gadjah Mada. *Disertasi*;

- Hallerberg, M. and J. von Hagen, (1999), "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and the budget deficit in the EU," In: Poterba, J. and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University Chicago Press, Chicago.
- Hoessein, B. 2001c., "Kewenangan Pengelolaan Sumberdaya Alam dala Pelaksanaan Otonomi Daerah". Makalah dalam seminar *Pemberdayaan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta : 30-31 Oktober
- Key, V.O. 1940., The lack of budgetary theory. *American Political Science Review* 34 (December), dalam Shafritz, Jay M. & Albert C. Hyde. 1997. *Classics of Public Administration*. Fourth edition. Fort Worth: Harcourt Brace College Publisher
- Kraemer, M., (1997), "Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incident, Causes, and Political vanities," *Inter-American Development Bank Working Paper*, Washington, DC
- Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati Ponorogo Akhir Masa Jabatan Periode Tahun 2010-2015.
- Nordhaus, WD (1975), "The Political Business Cycle," *Review of Economics Study*, 42, 169-190.
- Norton, Andy. dan Diane Elson, 2002., "*What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*" London: Overseas Development Institute, ISBN 0 85003 597 X. p.50)
- Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No. 2 tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Daerah No. 37 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan, serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD
- Prud'homme, R. 1995., "The Dangers of Decentralisation." *The World Bank Reseach Observer* 10(2): 201-220.
- Radar Ponorogo, Rabu 5 Februari 2014
- Radar Madiun, *Dana Bansos Hibah Banyak Diselewengkan*, By Radarmadiunweb – 10 Feb 2014, 5:58 Am
- Rogoff, K. and A. Sibert, (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles" *Review of Economic Studies*, 55, 1-16.
- Rogoff, Kenneth. 1990. *Equilibrium Political Budget Cycle*. *American Economic Review* 80 (1): 21-36.
- Rohdewohld, R. 2003., Decentralisation and the Indonesian bureaucracy : major changes, minor impact ? Dalam Edward Aspinall & Greg Fealy (eds). *Local power and politics in Indonesia : decentralisation & democratisation*, 259-274, Singapore : ISEAS.
- Rubin, Irene S., 2000., *The Politics Of Public Budgeting: Getting and spending, Browing and Balancing*, New York : Chatham Houce Publishing, p. 32.
- Rubin, Irene S. 1993., *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Second edition. Chatam, NJ: Chatham House Publishers, Inc
- Sah, Anwar ed. 2007. *Local Budgeting: Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington DC : USA
- Seputar Ponorogo, edisi 99, 22-28 Januari 2014
- Schuknecht, L., (1996), "Business Cycle Politics and Policy in Developing Countries States," *Kyklos*, 49, 155-170.

- Shi, M. and J. Svensson, (2006), "Political Budget Cycle: Are They Different Across Countries and Why?" *Journal of Public Economics*, 90, 1367-1389.
- Smith, Brian C., 1985. *Decentralization : the Territorial dimension of the State*, George Allen & Unwin, London
- Tanzi, Vito & Hamid Davoodi. 2002. Corruption, public investment, and growth, dalam Abed, George T. & Sanjeev Gupta (eds.). 2002. *Governance, Corruption, & Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Wawancara Dengan Anggota Banggar DPRD 2009-2014 Sunarto, S.Pd. Selasa 7 Januari 2014 Pk. 10.00-12.00
- Wawancara Dengan Anggota Banggar DPRD 2009-2014 Sunarto, S.Pd. Jum,At, 10 Januari 2014 Pk. 10.30-11.30
- Wawancara Dengan anggota TAPD (Sekretaris Bapeda), Senin 6 Januari 2014 pk. 18.00-20.00
- Wawancara Dengan TAPD (Sekda Selaku Ketua, Kepala Bapeda Selaku Sekretaris, Dan Kepala BPPKAD Selaku Bendahara) di Kantor Sekda, Senin 24 Agustus 2015 Pk. 14.00-16.00
- Widadi, Apung., 1012., *Politik Anggaran Hiba*, Anggota Badan Pekerja ICW, Suara Merdeka 2 Juni 2012.