

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi penyakit sosial akibat risiko sosial, pemerintah menerapkan program pemberian hibah dan bantuan sosial yang diwujudkan dalam rekening belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pemberian hibah dan bantuan sosial oleh pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 298 ayat (4) dan (5) dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah.

Secara spesifik pemberian hibah dan bantuan sosial diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD yang kemudian mengalami perubahan dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD. Pada perkembangannya Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 mengalami perubahan kedua dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD.

Kenyataannya meskipun telah diatur dengan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemberian dana hibah dan bantuan sosial sebenarnya rawan terjadi penyimpangan. Sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Dalam

Negeri Tjahjo Kumolo (2015) bahwa ada lima pos anggaran di APBD yang rawan diselewengkan yaitu: belanja hibah dan bantuan sosial, pengadaan barang dan jasa, pajak dan retribusi daerah, belanja perjalanan dinas, dan penyusunan anggaran.

Hampir setiap tahun pelaksanaan anggaran ditemukan adanya penyimpangan pada pengelolaan hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD. Ada beberapa contoh kasus terkait penyimpangan dana hibah dan bansos, seperti disebutkan dalam warta BPK edisi khusus Kaleidoskop Desember 2013 dimana BPK menemukan sejumlah kasus penyelewengan dana bantuan sosial antara lain di Pemprov Lampung pada tahun 2009 dengan nilai kerugian sebesar Rp 1,23 miliar dan di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2009 – 2010 dengan nilai kerugian sebesar Rp. 165,4 miliar. Selanjutnya berdasarkan penelusuran *Indonesia Corruption Watch* (ICW) ada dugaan penyelewengan dana hibah dan bansos pada tahun 2011 di Provinsi Banten dengan nilai kerugian mencapai Rp. 34,9 miliar. Lebih lanjut Nurcahyo (2016) menyebutkan bahwa dari hasil audit BPKP Provinsi Jawa Timur diketahui bahwa akibat korupsi dana hibah Provinsi Jatim kepada Kadin Jatim tahun 2011–2014 negara telah dirugikan sebesar Rp. 26 miliar. Berikutnya dari hasil audit BPKP Provinsi Riau diketahui bahwa Kabupaten Bengkalis mengalami kerugian senilai Rp. 31,3 miliar akibat penyalahgunaan dana hibah tahun 2012.

Arminsyah (2015) menyatakan bahwa untuk kasus dana hibah dan bantuan sosial di Sumatera Utara pada tahun anggaran 2012-2013 menurut perhitungan sementara telah merugikan negara sebesar Rp 2,2 miliar. Selanjutnya Ucok (2013) mengutarakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) menemukan adanya penggunaan dana hibah dan bansos tahun anggaran

2013 sebesar Rp. 1,4 triliun oleh *incumbent* pada pikada Sumsel. Selain itu juga Margono (2016) menyampaikan bahwa berdasarkan audit yang dilakukan BPKP Perwakilan Riau sejak tahun 2012 – 2015 pada kabupaten indragili hulu terdapat aliran dana milyaran rupiah kepada beberapa organisasi tanpa adanya proposal. Adapun rincian penyimpangan-penyimpangan tersebut di atas dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Data Penyimpangan Hibah dan Bansos
Periode TA. 2009 – 2015

No	Tahun Anggaran	Daerah	Kasus	Nilai Kerugian (Rp)
1	2009	Lampung	Penyaluran dana kepada 36 LSM fiktif dengan membuat proposal atas nama LSM fiktif	1,23 Miliar
2	2009-2010	Jawa Barat	Pihak yang mengajukan proposal permintaan dana bansos berbeda dengan pihak yang menerima	165,4 Miliar
3	2010-2011	Banten	Penyalahgunaan dana hibah & bansos untuk kepentingan pendanaan pilgub	34,9 Miliar
4	2010-2014	Kadin-Jatim	Penggunaan dana hibah dan pertanggungjawabannya tidak sesuai dengan kenyataan	26 Miliar
5	2012	Bengkalis	Penyaluran kepada lembaga & organisasi fiktif karena tidak jelas jenis kegiatan dan tujuan sosialnya	31,3 Miliar
6	2012-2013	Sumut	Menerbitkan Pergub terkait proses penganggaran dana hibah & bansos tanpa melalui evaluasi SKPD serta dalam proses pencairan terdapat 17 lembaga penerima tanpa melalui verifikasi	2,2 Miliar

7	2013	Sumsel	Penggunaan anggaran bansos untuk kepentingan kampanye	1,4 Triliyun
8	2014-2015	Indragiri Hulu	pemberian dana hibah & bansos kepada beberapa Organisasi tanpa disertai proposal yang tidak melalui bagian kesra Pemda Inhu serta pemberian dana hibah kepada sang Bupati, Yopi Arianto maupun kepada orang tua kandungnya ketika itu secara berturut-turut sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2015	201,8 Miliar

Sumber: website BPK, website ICW, website seknasfitra, website tempo, dan www.jelajahriau.com.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dari Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2015, diperoleh data yang menunjukkan bahwa belanja bantuan sosial masih menjadi temuan berulang yang selalu muncul setiap tahunnya. Adapun yang menjadi temuan berulang terkait belanja bantuan sosial ini menyangkut:

- 1) Pengklasifikasian penganggaran belanja bantuan sosial yang kurang tepat,
- 2) Realisasi belanja bantuan sosial masih mengendap dan tidak disetorkan kembali sampai akhir periode anggaran berjalan,
- 3) Penyaluran yang tidak tepat sasaran dan tidak sesuai ketentuan, dan
- 4) pertanggungjawaban realisasi belanja bantuan sosial tidak sesuai ketentuan.

Beberapa bukti empiris juga menemukan permasalahan terkait pelaksanaan pengelolaan belanja hibah dan bantuan sosial. Penelitian Muaja, dkk (2014) menunjukkan bahwa masih terjadi kesalahan dalam pengklasifikasian anggaran antara belanja bantuan sosial dan belanja hibah di Pemerintah Kota Manado. Selanjutnya penelitian Amalia dan Pratolo (2013); Ritonga dan Alam

(2010) menemukan bahwa alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan daerah incumbent pada saat pemilukada lebih besar dibandingkan sebelum pemilukada.

Yenni (2014), mengatakan bahwa setiap menjelang pilkada penyaluran bansos selalu meningkat karena merupakan diskresi kepala daerah dan ini menjadi modus penyimpangan dana bansos di daerah (Majalah Akuntan Indonesia, Juni 2014). Pelaksana Tugas Wakil Ketua KPK Adji (2015), juga menyatakan bahwa penyaluran dana bantuan sosial (bansos) untuk kepentingan pilkada biasanya juga dimanfaatkan kepala daerah petahana untuk kembali berkuasa. Hasil kajian KPK menemukan indikasi terjadinya penyalahgunaan dana bansos terutama oleh para calon petahana yang tetap ingin memimpin (<http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/3099-bansos-bisa-disamarkan>).

Pramono (2014) mengemukakan bahwa permasalahan dana bantuan sosial terjadi mulai dari proses penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Dahlan (2013) dari ICW menjelaskan tentang sejumlah alasan mengapa dana bansos mudah diselewengkan yaitu karena minimnya pengaturan yang mengikat pengelolaan dana bansos, belanja bansos lekat dengan program dan kegiatan bersifat populis sehingga tidak tepat sasaran, dan pada kesempatan tertentu mudah dipolitisi. Kemudian Santosa (2014) juga mengungkapkan tentang beberapa alasan mengapa dana bansos mudah diselewengkan, antara lain kurangnya transparansi dan kejelasan dalam mekanisme penyaluran, penetapan penerima, maupun pelaporannya sehingga akibatnya banyak dana bansos secara tersamar mengalir ke tangan yang tidak berhak. Lebih lanjut dikatakan oleh Santosa (2014) masalah administratif juga menjadi masalah pada saat proses pendistribusian, yaitu ada perbedaan antara

jumlah riil warga masyarakat yang berhak dan yang kemudian menerima dana bansos, serta sasaran pendanaan yang bias bahkan sering dipalsukan untuk kepentingan dana politik bagi para politisi dalam pemilu/pemilukada. Realitanya dana bantuan sosial menjadi pos-pos anggaran dengan akuntabilitas rendah.

Merujuk pada beberapa uraian di atas maka dapat diargumenkan bahwa faktor-faktor yang dapat dikaitkan dengan terjadinya penyimpangan pada dana hibah dan bansos adalah minimnya regulasi yang mengatur, sifat dana bansos yang merupakan pemberian tanpa harus dikembalikan lagi, belum adanya data yang akurat tentang jumlah dan subjek penerima, serta belum transparannya mekanisme penetapan penerima, penyaluran, dan pelaporan. Kemudian bentuk-bentuk penyimpangan dana hibah dan bansos tersebut dapat terjadi mulai dari proses penganggaran/pengalokasian, proses penyaluran, dan proses pertanggungjawaban.

Meskipun menemukan indikasi terjadinya penyelewengan dana bantuan sosial menjelang pilkada, KPK tidak merekomendasikan penghapusan dana bantuan sosial tetapi memberi rekomendasi agar pemerintah bersama sejumlah instansi terkait, seperti DPRD dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, melakukan pengawasan terhadap penyaluran dan penerimaan dana bantuan sosial (<http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/3099-bansos-bisa-disamarkan>). Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Samsudin, dkk (2014) yang menunjukkan bahwa pengawasan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas penyaluran bantuan sosial di Bagian Sosial Sekretariat Daerah Kabupaten Kutai Timur.

Selanjutnya hal yang sama juga menjadi rekomendasi BPK untuk menjaga tata kelola dan akuntabilitas pengelolaan dana bantuan sosial, yaitu dengan peningkatan fungsi pengawasan berjenjang di K/L yang bersangkutan

sejak perencanaan program/kegiatan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban, termasuk monitoring dan evaluasinya (Majalah Akuntan Indonesia, Juni 2014). Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Jannah (2013) menunjukkan bahwa pelaksanaan pemberian hibah dan bantuan sosial pada Pemerintah Kabupaten Kubu Raya telah sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku, namun ada faktor-faktor yang harus diperhatikan agar pelaksanaan pemberian hibah dan bantuan sosial menjadi lebih baik dimana salah satu yang menjadi rekomendasinya adalah meningkatkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi pemberian hibah dan bantuan sosial.

Lebih lanjut Rus (2015) menganalisis dan mengidentifikasi elemen-elemen yang secara khusus menunjukkan pengaruhnya terhadap proyek hibah, terutama hibah dari Uni Eropa, dimana menunjukkan bahwa proses evaluasi masih memiliki kekurangan khususnya dalam dua hal, yaitu transparansi dan adanya perbedaan yang mencolok pada evaluator. Penelitian Achyani (2014) menemukan bahwa pelaksanaan bantuan sosial di Kabupaten Pontianak tahun 2009-2013 masih belum efektif, baik dari sisi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran, penyalurannya, pelaksanaan monitoring dan evaluasi, serta audit keuangan bantuan sosial.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 telah mengamanatkan tentang keharusan melaksanakan monitoring dan evaluasi bagi SKPD pemberi dana hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD. Lebih lanjut Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 menyebutkan juga bahwa SKPD yang melakukan monitoring dan evaluasi atas pemberian hibah dan bantuan sosial harus menyampaikan hasil monitoring dan evaluasi kepada kepala daerah dengan tembusan kepada SKPD yang mempunyai tugas dan

fungsi pengawasan. Hal tersebut merupakan upaya pengendalian terhadap pelaksanaan dana hibah dan bantuan sosial agar terhindar dari penyalahgunaan, karena telah ditegaskan juga bahwa apabila dari hasil monitoring dan evaluasi diketahui terdapat penggunaan dana hibah dan bantuan sosial yang tidak sesuai dengan usulan yang disetujui maka akan diberlakukan sanksi sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Agoes (2014:102) menyatakan bahwa pemantauan (monitoring) merupakan proses penentuan kualitas kinerja pengendalian intern sepanjang waktu dimana mencakup penentuan desain dan operasi pengendalian tepat waktu dan pengambilan tindakan koreksi. Lebih lanjut dikatakan oleh Agoes bahwa monitoring dapat dilakukan melalui kegiatan yang berlangsung secara terus menerus, evaluasi secara terpisah, atau dengan berbagai kombinasi dari keduanya.

Salah satu penyebab terjadinya penyelewengan yang berupa tindak kecurangan (*fraud*) adalah terbukanya peluang atau kesempatan melakukan fraud (Priantara, 2013:196). Lebih lanjut Tuanakotta (2010:271) menyebutkan bahwa unsur peluang atau kesempatan dapat ditekan melalui pengendalian intern. Pada *The Committee of Sponsoring Organization of The Treadway Commission* (COSO) (1992) disebutkan bahwa ada lima elemen dasar pengendalian intern, dimana salah satunya adalah pemantauan (monitoring) yaitu proses memastikan mutu, kinerja dan pengendalian intern sepanjang waktu termasuk pengambilan tindakan koreksi.

Hasil penelitian Nisak, dkk (2013) menunjukkan bukti empiris bahwa pemantauan (monitoring) berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* baik secara simultan maupun secara parsial. Hal itu juga sejalan dengan penelitian Hermiyetti (2011) yang menunjukkan bahwa pemantauan (monitoring) berpengaruh

terhadap pencegahan *fraud* pengadaan barang. Hal itu menunjukkan bahwa peran monitoring dan evaluasi dalam suatu program atau kegiatan sangat penting untuk dapat mengurangi terjadinya *fraud*.

Memperhatikan pentingnya keberadaan hibah dan bantuan sosial untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi penyakit sosial akibat risiko sosial masyarakat, yang dibuktikan oleh Pane, dkk (2011) bahwa kinerja belanja hibah dari pemerintah Kota Pekanbaru yang berupa bantuan modal usaha merupakan usaha pengentasan kemiskinan kelompok masyarakat dan perorangan yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas pendapatan dan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu sudah seharusnya dana hibah dan bantuan sosial dikelola dengan tertib, sesuai peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat. Sebagai upaya mewujudkan hal tersebut maka perlu dilakukan monitoring secara berkelanjutan serta evaluasi.

Srimarga, dkk (2011:6), menyatakan bahwa persoalan-persoalan dalam implementasi program bantuan sosial terjadi karena kurang kuatnya sistem monitoring yang diterapkan dalam implementasi program tersebut. Oleh karena itu kegiatan monitoring dan evaluasi harus dilakukan secara efektif sehingga dapat mengontrol terjadinya penyalahgunaan atas dana hibah dan bantuan sosial sehingga dapat menjaga akuntabilitas dan tata kelola yang baik dalam implementasi dana hibah dan bantuan sosial.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian terkait dengan hibah dan bantuan sosial yang telah dilakukan adalah menyangkut penganggarannya, efektifitas pelaksanaannya, elemen-elemen yang berpengaruh pada proyek hibah, risiko *fraud* yang teridentifikasi pada program bansos dan hibah, serta tren waktu

pengalokasian dana hibah dan bansos. Sementara untuk kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap dana hibah dan bansos belum pernah dilakukan. Lebih lanjut dari hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Pemkab Panembahan diketahui pernah terdapat temuan terkait pengelolaan dana hibah dan bansos dimana pada satu periode tahun anggaran belanja hibah dan bansos tidak dianggarkan dan dikelola SKPKD kemudian pada periode tahun anggaran yang lain diketahui bahwa penerima manfaat atas hibah Dana Alokasi Khusus Bidang Sarana dan Prasarana Daerah Tertinggal tidak tepat sasaran dan tanpa Naskah Perjanjian Hibah. Penelitian Akti (2015) memberikan fakta empiris bahwa profil risiko *fraud* dalam Program Pemberdayaan dan Pengembangan Agribisnis pada LM3, dari beberapa risiko *fraud* yang teridentifikasi, salah satunya adalah pengawasan yang belum independen. Oleh karena itu penelitian ini akan melihat bagaimana kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap dana hibah dan bansos dalam kaitannya sebagai upaya untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dalam pelaksanaan dana hibah dan bansos.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan kajian yang telah diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana efektivitas penerapan kegiatan monitoring dan evaluasi pengelolaan hibah dan bantuan sosial?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan efektivitas penerapan kegiatan monitoring dan evaluasi pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian yang telah ditetapkan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik teoritis dan praktik.

1. Manfaat akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dan bermanfaat sebagai bahan acuan bagi peneliti berikutnya berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap fraud hibah dan bantuan sosial.

2. Manfaat praktik

Bagi instansi pengelola hibah dan bantuan sosial, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan tentang pelaksanaan monev atas hibah dan bantuan sosial yang telah dilakukan sehingga kedepannya bisa lebih meningkatkan efektifitasnya lagi untuk dapat menekan terjadinya penyalahgunaan dana hibah, bantuan sosial, dan bantuan keuangan serta dapat menjaga akuntabilitas dan tata kelola yang baik pada implementasi dana hibah dan bantuan sosial.