

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2013 menyatakan bahwa penanggulangan HIV/AIDS merupakan segala upaya yang meliputi pelayanan promotif, preventif, diagnosis, kuratif dan rehabilitatif yang ditujukan untuk menurunkan angka kesakitan. Selain itu, penanggulangan HIV/AIDS diharapkan dapat mengurangi angka kematian, membatasi penularan serta penyebaran penyakit agar wabah tidak meluas ke daerah lain serta mengurangi dampak negatif yang ditimbulkannya. Feranika (2015) menjelaskan bahwa AIDS (*Acquired Immuno Deficiency Syndrome*) merupakan kumpulan gejala penyakit yang disebabkan oleh HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) dengan merusak sistem kekebalan tubuh manusia, sehingga daya tahan tubuh makin melemah dan mudah terjangkit penyakit infeksi.

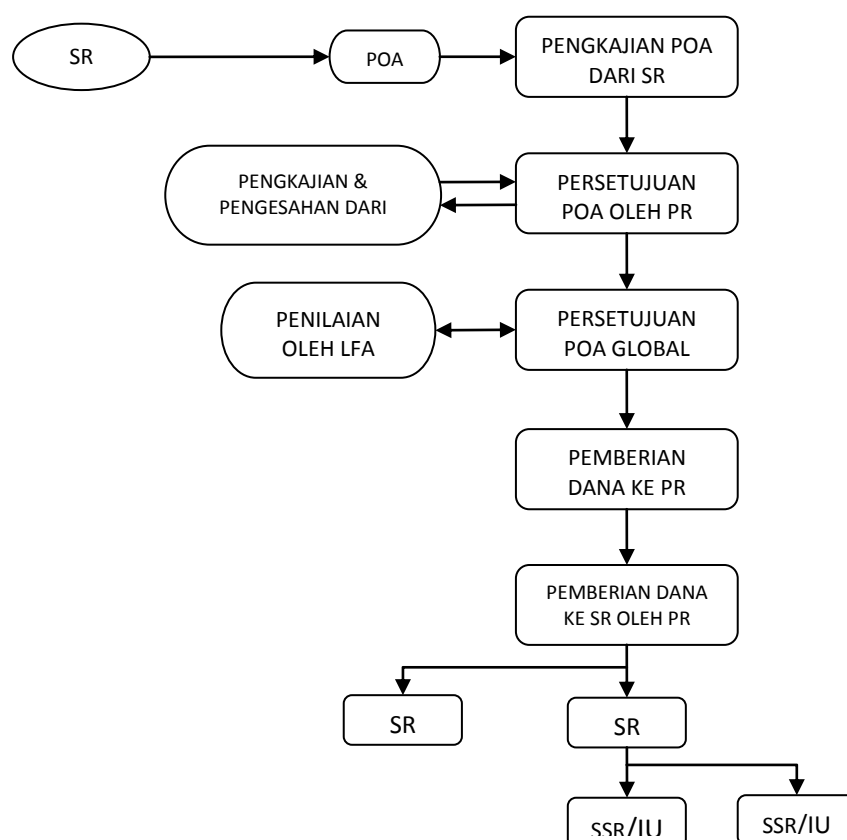
Sampai saat ini penyakit HIV/AIDS masih menjadi masalah kesehatan masyarakat yang serius dan merupakan salah satu penyebab utama kematian dunia. Hal ini ditunjukkan dari hasil laporan Departemen Kesehatan bahwa penularan HIV/AIDS terus meningkat sampai dengan tahun 2015 secara kumulatif pengidap HIV sebanyak 191.073, AIDS mencapai 77.112 dan jumlah kematian 13.319 (Kemenkes RI, 2015). Meskipun sudah banyak akses pengobatan ARV (*Anti Retroviral*) dan berbagai program pencegahan di seluruh belahan dunia, namun epidemik HIV/AIDS terus berkembang semakin cepat. Berdasarkan hasil data tersebut dapat disimpulkan bahwa program pencegahan yang dilaksanakan saat ini masih belum maksimal sehingga angka penularan HIV/AIDS masih terus meningkat.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam program pencegahan penularan penyakit HIV/AIDS sampai akhirnya pemerintah Indonesia bersama dengan organisasi peduli AIDS melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan dukungan dana dalam memberantas dan mencegah penularan HIV dari organisasi Internasional yang konsen terhadap kasus penyakit HIV/AIDS seperti USAID, AusAID, *Global Fund* dan Mitra Pembangunan Internasional (MPI) lainnya. Kegiatan yang dilakukan dengan mengajukan bantuan ataupun kerjasama dengan mekanisme pengajuan proposal (Anshari *et,al.*, 2014).

Pada tahun 2003 Indonesia mulai mendapatkan bantuan dana pertama dari *Global Fund* dengan menunjuk Departemen Kesehatan sebagai penerima dana sebesar empat triliun rupiah, dan menempatkan Indonesia ke dalam sepuluh negara utama penerima bantuan dari *Global Fund*. Kemudian Indonesia terus menerus mendapatkan dukungan dana dari *Global Fund*. Bantuan tersebut, melalui beberapa tahapan yaitu: Ronde-1 yaitu pada tahun 2003 – 2007 melalui “*Prevention and Alleviation of HIV Impact in Indonesian*”. Bantuan dana hibah tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan dalam enam provinsi yaitu dengan nilai hibah yang telah digunakan yaitu sebesar USD 5,554,448.05. Ronde-4 yaitu pada tahun 2005 – 2010 melalui “*Indonesian HIV & AIDS Comprehensive Care*”. Bantuan dana hibah tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan dalam sembilan belas provinsi, bantuan dana hibah pada ronde ke-4 tersebut dibagi menjadi dua fase yaitu fase pertama tahun 2005 – 2007 sebesar USD 19,632,084.42, sedangkan pada fase kedua tahun 2008 – 2010 sebesar USD 27,376,527. Ronde-8 yaitu pada 1 Juli 2009 sampai 30 Juni 2012 dengan

bantuan dana hibah sebesar USD 42.208.504 yang digunakan untuk dua belas provinsi (Kemenkes RI, 2010).

Pada tahap Rounde-8 *Global Fund* menunjuk empat instansi sebagai *Principal Recipient* (PR) yaitu Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (P2PL) perwakilan dari Departemen Kesehatan, Komisi Pemberantasan Aids Nasional sebagai perwakilan dari KPA, Aisyiyah perwakilan dari *Civil Society* dan PKBI sebagai perwakilan dari LSM. Keempat instansi tersebut terpilih menjadi PR dengan mengajukan proposal terlebih dahulu ke *Country Coordinating Mechanism* (CCM). CCM menyeleksinya untuk melihat siapa yang memenuhi syarat untuk mendapatkan dana, kemudian mengajukan proposal permintaan dana ke *Globla Fund* (Oetari, 2012). Alur pengajuan proposal dana penanggulangan HIV/AIDS ditunjukkan pada Gambar 1.1.



Gambar 1.1. Alur Pengajuan Proposal Program HIV/AIDS

Terpilihnya LSM sebagai PR merupakan sebuah jalan menuju keberhasilan program penanggulangan HIV/AIDS karena LSM dan organisasi/lembaga non pemerintah berperan sangat penting dalam penanganan program penanggulangan HIV/AIDS. LSM dapat menjangkau orang-orang dan kelompoknya dengan kebutuhan khusus yang sulit dijangkau oleh pemerintah (KPAN, 2007). Bahkan sebelum pemerintah melaksanakan program penanggulangan HIV/AIDS, LSM lokal sudah melaksanakan beberapa program yang memang konsen terhadap penanggulangan HIV/AIDS di berbagai komunitas masyarakat. LSM juga mendapatkan dukungan dari pemerintah Indonesia melalui berbagai regulasi, diantaranya melalui Permendagri No. 20 tahun 2007 mengenai Pedoman Umum Pembentukan KPA dan Pemberdayaan Masyarakat (KPAN, 2007).

Dalam pengelolaan dana tersebut LSM yang terpilih sebagai PR, SR maupun SSR memiliki kewajiban dalam mengelola keuangan hibah dengan membuat laporan pertanggungjawaban dana dan laporan kegiatan dengan dana yang sudah digunakan berkaitan dalam penanggulangan penyebaran HIV/AIDS kepada pihak *Global Fund* sebagai konsekuensi logika atas hubungan antara *principal* dan *agent*. Bentuk pengelolaan keuangan *Global Fund* berdasarkan proposal yang sudah diajukan oleh PR. Berdasarkan Pedoman Pelaksanaan Program HIV/AIDS (2009) menyatakan bahwa *Global Fund* menganut model pendanaan berbasis kinerja, yang artinya keputusan pendanaan didasarkan pada hasil penilaian transparan terhadap target yang telah terikat waktu. Pendanaan berbasis kinerja pada *Global Fund* menyediakan *platform* untuk hibah yang menunjukkan bahwa mereka dapat mengkonversi

pembiayaan pada hasil, sehingga dana selanjutnya dapat dipertanggungjawabkan untuk mencapai hasil dan dampak dalam program penanggulangan.

Adanya sumber dana proyek yang sangat besar tersebut tentunya rentan terhadap *fraud* dan dapat memungkinkan terjadinya *fraud* di LSM. Kecurigaan adanya *fraud* di sebuah LSM erat kaitannya dengan tingkat transparansi laporan pertanggungjawaban LSM di Indonesia yang masih cukup rendah dan belum akuntabel (Kovach *et.al.*, 2003). Bahkan dalam beberapa organisasi terdapat tindakan *fraud* yang terkait dalam program penanggulangan HIV/AIDS seperti kasus di Papua terdapat beberapa oknum yang terlibat dalam penyalahgunaan dana bantuan program HIV/AIDS (Anshari, 2014). Brown dan Moore (2001) menyatakan bahwa berbagai kasus LSM disebabkan tujuan LSM mengatasi persoalan yang mengatasnamakan kepentingan masyarakat, namun dalam prakteknya mekanisme akuntabilitas LSM masih lemah. Lemahnya akuntabilitas LSM ini, misalnya kebanyakan laporan hanya ditujukan kepada donatur, minimnya penyajian informasi aktivitas organisasi kepada masyarakat (Kovach *et.al.*, 2003), dan kurangnya pengawasan distribusi dana (Dixon *et.al.*, 2006) sehingga menyebabkan banyak praktek kecurangan di LSM.

Beberapa kasus lain akibat dari lemahnya akuntabilitas LSM seperti keterlibatan sejumlah LSM dalam menggelapkan dana JPS (Jaring Pengaman Sosial) dan KUT (Kredit Usaha Tani) pada tahun 1999 - 2000, dugaan penyimpangan dana banjir di Jakarta pada 2002, keterlibatan seorang tokoh terkemuka LSM dalam kasus suap di KPU (Komisi Pemilihan Umum) serta tuduhan pencurian pada masa *emergency* di Aceh paska Tsunami, Koordinator LSM Bandung didakwa korupsi dana hibah dalam kasusnya mengakibatkan kerugian keuangan negara Rp 3 miliar (Tempo.co. Jakarta 3 Februari 2015).

Pimpinan LSM jadi tersangka penyelewengan dana sosial, LSM tersangka menggunakan dana bantuan pemerintah dengan tidak sebagaimana mestinya (Tempo Interaktif, Sidoarjo 29 Juli 2009).

Kasus selanjutnya ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akibat penyelewengan dana bansos tersalurkan kepada LSM fiktif dan LSM yang kabur akibat tidak membuat laporan pertanggungjawaban dari hasil kegiatannya. Kasus dugaan korupsi di Jawa Barat atas dana bansos di Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan nilai kerugian Rp 165,4 miliar yang disalurkan kepada LSM. Kasus dugaan korupsi bansos juga terjadi di Pemerintah Provinsi Lampung pada tahun 2009 senilai Rp 1,23 miliar yang telah menyeret lima tersangka. Modus dugaan korupsi bansos di Lampung adalah dengan menyalurkan dana kepada tiga puluh enam LSM. Kemudian dugaan penyelewengan dana bansos di Provinsi Nusa Tenggara Timur senilai Rp 15,511 miliar. Modus yang dilakukan dana bansos digunakan untuk menangani kasus-kasus kemanusiaan di daerah mereka (Hukumonline.com Rabu, 28 Maret 2012). Dengan banyaknya kasus yang dilakukan oleh oknum LSM menunjukkan bahwa LSM masih rawan dan rentan terhadap praktek *fraud*.

Berdasarkan beberapa ilustrasi kasus di atas menunjukkan bahwa LSM belum transparan dan belum akuntabel dalam pengelolaan program. Terjadinya kasus tersebut bisa jadi disebabkan oleh pihak LSM itu sendiri sehingga mudah disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab, adanya kepentingan dari pihak internal LSM itu sendiri sehingga laporan pertanggungjawaban LSM terkadang hanya sekedar formalitas terhadap donatur. Selain itu, masih banyak LSM tidak dapat membuat laporan yang baik dan benar

berdasarkan PSAK No. 45. Hal inilah yang menyebabkan banyaknya tindakan *fraud* yang terjadi disetiap pengelolaan program LSM (Paskual dan Ansar 2012).

Sehubungan dengan hal di atas, beberapa penelitian tentang akuntabilitas LSM dan kasus penyalahgunaan dana di LSM telah dilakukan seperti Fikri *et.al.*, (2010) meneliti studi fenomenologi akuntabilitas NGO (*Non Governmental Organization*) di kantor lapangan organisasi WWF (*Worl Wide for Nature*) berlokasi di Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat. Dari hasil studinya ditemukan organisasi memiliki dua bentuk akuntabilitas pelaporan, yaitu akuntabilitas program dan akuntabilitas keuangan yang disajikan terpisah. Mereka hanya melaporkan hasil kegiatan sedangkan untuk akuntabilitas keuangan tidak mempublikasikan. Kovach *et.al.*, (2003) juga meneliti akuntabilitas pada tiga bentuk organisasi, yaitu IGO, TNC, dan LSM/NGO. Hasil studinya menemukan bahwa LSM kurang menyajikan informasi mengenai aktivitasnya. Informasi *on line* yang disajikan LSM mengenai kebijakan dan pengambilan keputusan kebanyakan tidak transparan dan tidak semua LSM menerbitkan laporan tahunan. Kemudian Goddard dan Assad (2006) meneliti tentang legitimasi LSM di Tanzania. Dari hasil studinya, ditemukan kelemahan fungsi akuntansi dalam LSM yang disebut sebagai fenomena mekanisme regulator, akuntansi hanya sebagai mekanisme pelaporan yang digunakan sebagai legitimasi LSM kepada donatur.

Penelitian dalam kasus penyalahgunaan dana LSM juga telah banyak diteliti seperti yang dilakukan oleh Gibelman dan Gelman (2001) meneliti skandal yang terjadi pada LSM. Berdasarkan hasil analisis penelitian yang ditemukan oleh Gibelman dan Gelman (2001) sebagian besar permasalahan yang dihadapi LSM berasal dari internal organisasi (Direktur, Manajer, Penasihat Keuangan,

Sekretaris) sehubungan dengan keterlibatan penyalahgunaan, penyuapan, konflik kepentingan, ketimpangan distribusi dana, dan penipuan dana donatur. Kemudian, Praja (2009) hasil penelitian menunjukkan bahwa distorsi peran LSM terjadi karena beberapa faktor yaitu adanya motif mencari keuntungan, tidak adanya sumber dana dan rendahnya profesionalisme, latar belakang profesi aktivis yang beraneka ragam, konsep ideologi yang tidak jelas serta regulasi yang terlalu longgar. Hal serupa juga dilakukan Riawati (2015) yang meneliti studi kasus korupsi program penanganan sosial ekonomi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak praktek-praktek korupsi mulai dari *political bribery*, modus korupsi dan adanya kegiatan fiktif dalam proses menjalankan program.

Dari hasil kajian kasus dan penelitian tersebut terdapat banyak indikasi *fraud* sebuah LSM dalam pengelolaan dana program, peneliti ingin mengungkap dan menelisik kecurangan-kecurangan terkait pengelolaan dana LSM. Peneliti melakukan penelitian di pengelolaan dana LSM karena pada pengelolaan dana biasanya rentan terjadi kecurangan mulai dari pelaksanaan kegiatan program yang biasanya bersifat fiktif dan laporan pertanggungjawaban tidak realistis guna mendapatkan laporan hasil program yang baik, disinilah biasanya terdapat indikasi *fraud*. Penelitian ini dilakukan di sebuah LSM yang menjalankan program penanggulangan HIV/AIDS di Indonesia yang didanai oleh bantuan Bilateral *Global Fund* yang bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia dan LSM lokal sebagai relawan. Dimana peneliti memberi nama samaran pada LSM ini dengan LSM Melati, Kecamatan Indah, Kabupaten Harum. Nama tersebut semuanya merupakan nama samaran dari penelitian ini.

Sebelum melakukan penelitian di lapangan, peneliti melakukan observasi awal untuk menentukan apakah LSM tersebut sesuai dengan objek penelitian ini atau tidak. Hasil observasi awal ditemukan beberapa indikasi *fraud* diantaranya, dari pembuatan laporan pertanggungjawaban, bukti transaksi pengeluaran terkadang dibuat sendiri oleh bendahara, segala hal yang terkait dengan uang merupakan otoritas dari seorang bendahara, mulai pemegang *cash on hand* atau *cash on bank*, pendapatan dan pengeluaran kas serta pencatatan laporan keuangan dan laporan pertanggungjawabanpun dilakukan oleh seorang bendahara kantor, tidak adanya pengawasan dana pada petugas lapangan yang melakukan kegiatan. Selain itu, kegiatan yang seharusnya menjadi sumber data dari hasil kegiatan LSM dilakukan hanya dengan formalitas dan dokumentasi.

Berdasarkan kasus tersebut peneliti ingin mengungkap *fraud* yang terjadi di LSM khususnya dalam pengelolaan dana program penanggulangan HIV/AIDS. Beberapa penelitian terdahulu hanya terfokus dalam penjelasan mengenai transparansi dan akuntabilitas LSM, sedangkan pada penelitian ini mengungkap *fraud* di LSM yang selama ini masih menjadi tabu.

1.2. Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada *fraud* pengelolaan dana program penanggulangan HIV/AIDS sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan oleh *Global Fund*. Penelitian ini difokuskan pada pengelolaan dana program penanggulangan HIV/AIDS LSM Melati sebagai SSR dari PR dan SR PKBI dalam proyek *Global Fund* Rounde-8 periode tahun 2015 dimana tahun tersebut merupakan tahun berakhirnya proyek *Global Fund*. Realita yang terjadi menunjukkan bahwa masih banyak praktek kecurangan yang terjadi dalam

pengelolaan dana di LSM yang menyebabkan peneliti tertarik untuk mengungkap kasus-kasus kecurangan agar tidak ada lagi kecurangan yang terjadi di LSM.

Fokus penelitian ini dilakukan pada pengelolaan dana program penanggulangan HIV/AIDS di LSM Melati yang hanya fokus pada pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban. Fokus selanjutnya adalah tentang bagaimana bentuk *fraud* yang dilakukan oleh informan dalam melakukan *fraud* pengelolaan dana program penanggulangan HIV/AIDS. Penelitian ini hanya dilakukan di SSR LSM Melati, Kecamatan Indah, Kabupaten Harum.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, maka peneliti membuat rumusan masalah yaitu seperti apakah bentuk *fraud* yang dilakukan dan bagaimana strategi anti *fraud* dalam pengelolaan dana penanggulangan HIV/AIDS di LSM Melati?.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui bentuk *fraud* yang dilakukan dan bagaimana strategi anti *fraud* dalam pengelolaan dana penanggulangan HIV/AIDS di LSM Melati.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini dapat berkontribusi dalam memberikan bukti secara empiris terjadi *fraud* dalam pengelolaan keuangan LSM. Bukti empiris ini akan mengungkapkan mengenai segala bentuk *fraud* di LSM bagaimana proses *fraud* yang sesungguhnya terjadi dan berbagai permasalahan yang timbul sesuai informasi dari informan LSM.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam membuat kebijakan, karena penelitian ini dilakukan untuk mengetahui realita praktek *fraud* dalam pengelolaan dana program yang dijalankan oleh LSM.
- b. Bagi Donatur, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam membuat kebijakan sistem monitoring dan evaluasi bahkan pengawasan atas pemberian dana hibah agar terhindar dari praktek *fraud*.
- c. Bagi para auditor dapat memberikan kontribusi serta masukan gambaran fenomena *fraud* yang terjadi di sebuah lembaga swadaya masyarakat dan cara menyikapinya.
- d. Bagi pengawas Lembaga Swadaya Masyarakat memberikan masukan agar membuat kebijakan dengan memberlakukan sistem anti *fraud* pada Lembaga Swadaya Masyarakat.