

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tuntutan reformasi pada Tahun 1998 ditandai dengan *lengsernya* Rezim Soeharto, membawa perubahan besar pada sistem tata kelola pemerintah. Lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi tonggak sejarah berlakunya konsep otonomi daerah. Secara sederhana, otonomi daerah di pahami sebagai penyerahan wewenang (sebagian atau seluruhnya) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan berbagai urusan yang menjadi tugas pokok pemerintahan. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk melakukan perencanaan dan melaksanakan berbagai kebijakan publik terkait daerahnya dimana sebelumnya dilakukan oleh pemerintah pusat secara sentralistik (Sidik, 2002).

Pelaksanaan atonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja daerah yang menganut asas kepatutan dan kebutuhan dengan memperhatikan kemampuan daerah (Muin, 2014). Menurut Brodjonegoro et al., (2005) kebijakan otonomi daerah diikuti oleh desentralisasi di bidang fiskal (*fiscal decentralization* atau *fiscal federalism*) di mana daerah memiliki kewenangan mengatur porsi anggaran pembangunan secara mandiri.

Hal yang sama disampaikan Halim, (2012) yang mengatakan, bahwa otonomi daerah merupakan implementasi pemerintah daerah dalam mewujudkan

lokal responsiveness, artinya akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah dengan memberikan akses kepada masyarakat sebagai wujud pelibatan masyarakat dalam penyelesaian masalahnya dan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul. Otonomi daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap penyelesaian kemiskinan dan percepatan pertumbuhan ekonomi di daerah (Sudewi et al., 2013).

Kemandirian ini diwujudkan dalam membuat kebijakan anggaran dan program pembangunan oleh pemerintah daerah. Salah satu program kebijakan pemerintah daerah adalah program hibah. Kebijakan hibah diambil sebagai langkah penunjang dan percepatan pembangunan serta untuk mengakomodir kearifan lokal yang ada. Program hibah menjadi andalan pemerintah daerah dalam mengakomodir permasalahan yang ada.

Hibah menurut Permendagri nomor 14 tahun 2016, didefinisikan sebagai pemberian uang atau barang dan jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah baik pusat dan daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus. Hibah dilakukan dengan tujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

Kekuasaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan program pembangunan, khususnya terkait hibah kemudian banyak menuai masalah dan rawan penyimpangan (KPK, 2014). Kasus P2SEM pada tahun 2008 yang melibatkan berbagai elemen di Jawa Timur menjadi indikasi bahwa dana hibah sarat dengan nuansa kepentingan (Eko, 2012). Pemberantasan kasus korupsi dana hibah oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian dan

Kejaksaaan belum memberikan dampak yang signifikan. Kasus dana hibah terus berulang, salah satu bukti kasus dana hibah yang menimpa Gubernur Gatot (Simatupang, 2016). Penelitian juga menemukan bahwa dana hibah digunakan sebagai politik pencitraan (Amalia et al., 2013), hal ini akan berpotensi menimbulkan kerugian Negara.

Maraknya kasus korupsi di era reformasi menjadi indikasi bahwa era reformasi ternyata tidak sejalan dengan tuntutan reformasi khususnya terkait maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Kasus hambalang, dimana korupsi direncanakan sedemikian cantiknya (Khoiruddin, 2013). Mulai dari perencanaan, penganggaran sampai pada penentuan pelaksana di lapangan. Kasus ini kemudian membawa beberapa petinggi pada salah satu partai menjadi narapidana. Kasus terbaru yang menimpa ketua komisi D DPRD provinsi DKI Jakarta, yang ditangkap dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh KPK bersama pengusaha properti atas dugaan penyuapan pembahasan regulasi terkait reklamasi teluk Jakarta (Toyudho, 2016). Ini menjadi salah satu contoh, bahwa potensi *fraud* bisa terjadi pada siapapun saja, baik personal maupun organisasi tanpa mengenal bentuk dan operandinya (Strawser, 1997).

KKN juga di pahami sebagai tindakan *fraud* yang dapat merugikan orang lain. Pada prakteknya KKN yang terjadi tidak hanya terkait masalah keuangan semata namun terjadi pada persoalan aset/properti dan regulasi. Menurut *The Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) bahwa *fraud* digolongkan ke dalam tiga jenis yaitu korupsi (*corruption*), penyimpangan aset (*asset missappropriation*) dan kecurangan laporan keuangan (*fraudulent statement*). Selanjutnya penelitian yang dilakukan (ICW, 2014) menemukan bahwa berdasarkan jenis instansi, tingkat *fraud* paling tinggi adalah pada instansi

pemerintah daerah. *Fraud* yang dilakukan berupa *mark up*, penggelapan, laporan fiktif, penyalahgunaan anggaran, pemotongan anggaran, penyalahgunaan wewenang, suap/gratifikasi. Besarnya potensi *fraud* di daerah, bisa jadi karena kewenangan daerah yang begitu besar terkait pengelolaan sumber daya yang dimilikinya.

Keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah (pemilukada). Keberadaan Pemilukada langsung masih banyak diperdebatkan oleh berbagai pihak baik pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait efisiensi dan efektivitas pelaksanaan. Beberapa kalangan berpendapat bahwa Pemilukada langsung di beberapa daerah di Indonesia memberikan beban keuangan sangat besar bagi daerah serta rawan konflik kepentingan (*conflict of inters*). Permasalahan yang akan muncul ketika Pemilukada dilaksanakan salah satunya adalah penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang tidak sedikit (Sjahrir et al., 2013).

Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang kemudian di amandemen menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, memposisikan “rakyat” sebagai obyek pembangunan, keterlibatan masyarakat dalam pembangunan menjadi sesuatu keharusan. Program yang dirancang adalah jawaban atas permasalahan yang coba dijawab oleh pemerintah. Namun, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih ditemukan indikasi bahwa program pembangunan tidak di susun berdasarkan kebutuhan masyarakat. Hal ini di ungkapkan Hanida et al., (2015) dalam penelitiannya menemukan bahwa adanya ketidaksinkronan dalam

penyusunan APBD antara dokumen perencanaan (RKPD) ke dokumen penganggaran (KUA-PPAS dan program dan kegiatan APBD). Dalam penelitiannya menemukan ada beberapa kegiatan tiba-tiba muncul dalam dokumen anggaran, sedangkan program dan kegiatan tidak ada dalam dokumen perencanaan sebelumnya begitu juga sebaliknya. Hal ini tentunya akan berpotensi adanya penyalahgunaan anggaran.

Berdasarkan kajian Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan alokasi dana hibah dalam APBD yang cenderung meningkat pada kurun waktu menjelang pemilu (KPK, 2014). Kajian tersebut menemukan bahwa terdapat sebuah daerah yang anggaran dana hibahnya mencapai 37 % dari total APBD. Selain itu KPK “mencium” aroma *fraud* di dalamnya. Atas dasar itulah kemudian KPK meminta kepada seluruh kepala daerah dan ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengelola secara sungguh-sungguh dana hibah dan bantuan sosial sesuai dengan regulasi yang ada, agar terhindar dari penyalahgunaan sebagaimana yang tertuang dalam surat bernomor B-14/01-15/01/2014 tertanggal 6 Januari 2014. Langkah ini dilakukan sebagai salah satu bentuk keseriusan dalam melakukan upaya pencegahan (KPK, 2014).

Berbeda dengan KPK, Indonesian Corruption Watch (ICW) menemukan ada 120 kasus penyelewengan dana hibah dan bantuan sosial (Tarmizi, 2013). Selanjutnya, ICW mencatat bahwa kerugian Negara dari penyelewengan dana hibah dan bantuan sosial bisa mencapai 300 triliun (Kurniawan, 2013). Hal tersebut ditandai banyak terjadinya kasus pengalokasian anggaran hibah dan bantuan sosial yang berujung pada penyimpangan anggaran dan korupsi di daerah.

Kerawanan penyalahgunaan dan politisasi terhadap dana hibah bukan sekadar “kabar angin” yang sulit dibuktikan. Pemerintah melalui kementerian dalam negeri mengeluarkan peraturan Permendagri 32 tahun 2011 yang kemudian di revisi menjadi Permendagri Nomor. 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyaluran Hibah dan Bansos adalah upaya dari pemerintah untuk mengantisipasi terjadinya *fraud* pada pengelolaan dan penyaluran dana hibah. Pemberian dana hibah dan bansos harus berpegang pada asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat yang luas bagi masyarakat. Harapannya pengelolaan dan penyaluran dana hibah jauh dari kepentingan pribadi dan kelompok serta kepentingan politik.

Dalam Permendagri tersebut, pemerintah pusat mewajibkan pemerintah kabupaten / kota dan provinsi untuk menjabarkan atas pemendagri ini ke dalam peraturan daerah (perda) atau dalam peraturan bupati/walikota dan atau Gubernur di mana di dalamnya mengatur tata cara penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan serta monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan belanja hibah yang bersumber dari anggaran pendapatan daerah (APBD). Permendagri tentang pedoman penyaluran hibah merupakan pedoman yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah terkait penyaluran hibah. Dampak dari permendagri ini adalah, daerah daerah lebih berhati-hati dalam penyerapannya belanja hibah. Ini dibuktikan dengan belum terserapnya belanja hibah tahun anggaran 2016 pada salah satu provinsi sampai triwulan ketiga (Arif, 2016).

Keluarnya permendagri tidak kemudian bisa berjalan dengan mulus, berbagai persoalan di lapangan muncul. Eksistensi sampai pengakuan secara hukum calon penerima oleh Kemenkumham menjadi persoalan tersendiri.

Sehingga pada salah satu propinsi kemudian mengeluarkan kebijakan yang tidak “sejalan” dengan permendagri, dimana calon penerima hibah tidak harus terdaftar pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa organisasi penerima hibah tidak semua harus melampirkan keterangan berbadan hukum dan hanya cukup dengan surat keterangan terdaftar (SKT) (Ridwan, 2016).

Salah satu tujuan hibah yang diatur dalam Permendagri No 14 Tahun 2016, adalah pemberian hibah dilakukan untuk menunjang capaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah. Dari uraian diatas menjadi kesulitan untuk merealisasikan permendagri apabila sasaran calon penerima adalah organisasi non formal, seperti musholla, kelompok tani dan lain-lain, yang tidak memiliki legalitas secara hukum dan sudah eksis selama tiga tahun seperti yang terjadi di Jawa Timur. Namun, ketika kondisi ini diteruskan tanpa adanya kejelasan regulasi maka, bisa memunculkan potensi penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Memahami manajemen dan pengelolaan keuangan pada sektor pubik tidak semudah pada sektor privat banyak kepentingan yang mesti di okomodir (Halim et al., 2014) begitu juga pemahaman *fraud* pada sektor pemerintah. *Fraud* pada sektor pemerintah dari sisi frekuensi kejadian mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, dan *fraud* ini sulit untuk diungkap sehingga terkadang hal ini di anggap biasa (BPKP, 2009). Memahami *fraud* pada sektor pemerintah perlu mengetahui berbagai faktor yang menyebabkan orang melakukan *fraud*. Teori *fraud triangle* yang dibawa oleh Donald R. Cressey 1950 sebagaimana di kutip (Diany et al., 2014) faktor terjadinya *fraud* adalah karena tekanan (pressure), kesempatan (opportunity) dan rasionalisasi/pembenaran (rationalization). Teori

ini kemudian di komparasi dengan regulasi dan teori lain terkait pengelolaan belanja hibah.

Permendagri No. 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos sudah secara tegas mengatur bagaimana mekanisme penyaluran dana hibah secara transparan, berkeadilan dan memiliki nilai kemanfaatan yang besar. Dana hibah yang diberikan tanpa ada pengembalian kepada Negara. Fenomena yang terjadi dalam penyaluran dan pengelolaan dana hibah dikaitkan dengan teori lain di mana *stake holder* berkepentingan terhadap dana hibah sebagai langkah penyelesaian masalah di daerahnya.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa masih adanya *fraud* pada pengelolaan dana hibah. Penelitian yang dilakukan oleh Ritongga et al. (2010); Amalia et al. (2013) ; Winoto et al. (2015) menemukan bahwa dana hibah digunakan oleh pemangku kebijakan untuk kepentingan pribadi dan politik. Penelitian ini juga menemukan fakta bahwa dana hibah dimanfaatkan oleh *incumbent* untuk kepentingan dalam pencalonan kepala daerah. Hal ini dibuktikan dengan adanya penerima hibah yang tidak semestinya dan proses penyaluran yang tidak sesuai dengan prosedur dan peruntukannya.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Sitanggang et al. (2014) ; Manossoh, (2014) terkait implementasi pelaksanaan dana hibah. Dalam penelitiannya menemukan bahwa pengelolaan dana hibah masih ditemukan *fraud*. Penelitian ini kemudian menemukan penyebab atau faktor terjadinya *fraud* pada pengelolaan dana hibah. Hal lain diungkapkan oleh (Latifah, 2016) bahwa untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan pengelolaan dana hibah, pemerintah daerah sudah melakukan pengendalian internal sebagai langkah mengurangi potensi *fraud* dalam penyaluran dana hibah. Penelitian terkait manajemen pengelolaan

hibah, Handayani, (2012) dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa sumber daya manusia (SDM) yang minim ditambah regulasi yang kurang baik, berdampak pada manajemen pengelolaan hibah.

Berangkat dari penelitian sebelumnya dan banyaknya fakta terkait dugaan korupsi dana hibah maka mengetahui implementasi pengelolaan hibah secara detail dan mengungkap “skandal” dalam pengelolaan hibah menjadi hal penting dalam tindak lanjut kebijakan hibah. Berangkat dari uraian diatas, penelitian terkait bentuk dan pola *fraud* dalam hibah ini akan menjadi fokus penelitian. Penelitian mengambil tema menelisik pengelolaan dana hibah daerah provinsi PKD dengan studi kasus pada Instansi AB. Penelitian ini nantinya mencoba mengungkap dan menganalisis fakta-fakta yang ada dalam pengelolaan dana hibah mulai dari tahapan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Penggunaan kata “menyelisik” ini digunakan oleh peneliti untuk mengetahui dan mengungkap secara mendalam terkait implementasi pengelolaan dana hibah. Hal ini sesuai dengan arti menelisik dalam kamus besar bahasa Indonesia yaitu menyingkap, mencari keterangan dengan teliti, mengusut dengan teliti; menyelidiki, menyelidiki kejadian secara mendalam; mencari (keterangan dan sebagainya) terkait pengelolaan dana hibah (Depdiknas, 2008).

Penelitian ini dilakukan pada Provinsi PKD, hal ini dilakukan karena provinsi PKD memiliki anggaran dana hibah yang cukup besar. Sesuai dengan pernyataan KPK, (2014) yang mengatakan bahwa dana hibah yang besar memiliki potensi *fraud* yang tinggi. Selanjutnya penelitian mengambil sampel pada instansi AB yang mana instansi AB ditunjuk sebagai salah satu instansi pengelola hibah. Peneliti beranggapan bahwa penelitian ini penting di lakukan dengan pertimbangan *pertama*, mengetahui implementasi dan fakta apa yang

terjadi dalam proses pengelolaan hibah pada Provinsi PKD yang dikelola oleh Instansi AB. Instansi AB dipilih karena Instansi AB bukan merupakan Instansi teknis namun dalam hal ini Instansi AB mengelola dana hibah yang bersifat fisik (pembangunan). Pengelolaan ini meliputi penyaluran, monitoring dan evaluasi serta pertanggungjawaban penggunaan dan pemanfaatan dana hibah oleh masyarakat. Hal ini dilakukan apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan harapan dan justru memunculkan *fraud* dalam pengelolaannya karena berdasarkan penelitian (Hanida et al. 2015) menyatakan bahwa masih terdapat ketidaksinkronan dalam proses penyusunan APBD, antara dokumen perencanaan (RKPD) dan dokumen penganggaran (KUA-PPAS dan program dan kegiatan APBD). *Kedua*, sebagai tindaklanjut atas penelitian yang dilakukan pada Kota Manado menemukan bahwa terdapat *fraud* pada pelaksanaan dana hibah (Manossoh, 2014). *Ketiga*, menidaklanjuti penelitian Latifah, (2016) bahwa pemerintah sudah menerapkan sistem pengendalian internal dalam penyaluran dana hibah sebagai antisipasi resiko *fraud* pada pengelolaan dana hibah. *Keempat*, temuan BPK atas hasil rekapitulasi pemeriksaan untuk Provinsi PKD di mana terdapat kerugian negara sebesar Rp.41.6 Triliyun untuk anggaran tahun 2012-2013. *Kelima*, bahwa anggaran belanja hibah pokmas tahun anggaran 2016 belum terserap sampai pada triwulan ketiga (Arif, 2016). *Keenam*, adanya dugaan korupsi hibah oleh birokrat maupun oleh masyarakat (Arifin, 2016) ; (Hen et al. 2016).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah yang diangkat adalah menyelidik bagaimanakah Profil dan Implementasi pengelolaan program hibah pokmas pada Instansi AB provinsi PKD yang diperutukkan untuk membangun infrastruktur (fisik) serta menganalisis pola *fraud* dalam pengelolaannya.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, tujuan penelitian ini untuk :

Mendiskripsikan dan menganalisa Profil dan Implementasi pengelolaan program dana hibah pokmas provinsi PKD serta Mengungkap pola *fraud* pengelolaan dana hibah pokmas tersebut. Memberikan rekomendasi model alternatif sebagai solusi yang dapat di cegah setidaknya meminimalkan potensi *fraud* pada pengelolaan dana hibah yang bersumber dari APBD secara transparan, akuntabel dan responsible.

1.4. Manfaat Penelitian

Harapan penelitian ini dapat berguna bagi kalangan akademisi dan praktisi, yaitu antara lain:

1. Manfaat Teoritis, adalah sebagai sumbangan pengembangan ilmu pengetahuan yang diharapkan dapat bermanfaat sebagai acuan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dalam pengelolaan belanja hibah pembangunan yang diberikan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat.

2. Manfaat Praktis, *Pertama*, Pemerintah Provinsi penelitian ini bermanfaat sebagai pertimbangan dalam membuat kebijakan pengelolaan dana hibah khususnya hibah kepada masyarakat dalam bentuk swakelola. *Kedua*, Pemerintah Pusat, sebagai pertimbangan dalam membuat regulasi terkait dana hibah yang diberikan kepada masyarakat, kelompok masyarakat dan kaitannya dengan kebijakan program anti *fraud* hibah. *Ketiga*, Pemerintah kabupaten/kota, SKPD dan masyarakat, sebagai kontribusi praktis dalam meningkatkan kewaspadaan terhadap *fraud* pengelolaan dana hibah pembangunan.