

ANALISIS PROSES PERENCANAAN PENGANGGARAN HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL YANG BERSUMBER DARI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Morowali)

Arifin¹, Djayani Nurdin dan Nina Yusnita²

arifinukasaipin@gmail.com

¹*Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako*

²*Dosen Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako*

Abstract

The study aims to determine and describe the process of grant-budgeting and social assistance planning based on the local Revenue and Expenditure Budgets of Morowali Districts. It also means to explore and analyze "policy" in grant-budgeting and social assistance planning in the year of 2011-2015. Tipe of study is qualitative; data collecting method include observation, documents and in-depth interviews to selected informants that are considered to have better understand and directly participated in the process of grant-budgeting and social assistance planing. Study results show that the cause of irregularities in budget planning is the lack of understanding from the executive and legislative in the planning process of both budgets and is elitist. In addition, the interactions or "indications" that occur tend to be collaborative because each has its own interests in the form of cooperation and accommodation for self-image of political elites and the interests of the group, rather than representing the public interest. Most of the grants and social assistance expenditures are used for organizational operations and the construction of worship houses with a nominal range of hundreds millions to billions of rupiah. The mode of deviation or "indications" that have occurred so far in the form of placing the targeted or occupying key positions in the nepotism beneficiary and the lack of oversight of the legislature.

Keywords: *budgeting planning, indication and collaboration, grant expenditure, and social assistance expenditure*

Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk keputusan politik untuk memberikan kewenangan kepada daerah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat memberikan perubahan ke arah yang lebih baik dalam penyediaan pelayanan publik serta berdampak pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Komitmen kepala daerah beserta lembaga

legislatif sebagai pembuat kebijakan di tingkat daerah untuk mewujudkan cita-cita dan substansi otonomi daerah tersebut tercermin dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Hibah dan Bantuan Sosial pada awalnya dapat dilakukan secara "gelondongan" dengan alokasi tertentu pada tahap perencanaan anggaran. Artinya belanja hibah dan bantuan sosial dialokasikan jumlahnya, namun penerima dan pertanggungjawaban dari uang yang nantinya dicairkan tidak terintegrasi. Pemberian hibah dan bantuan sosial dapat dilakukan seenaknya dan diberikan pada orang tertentu demi kepopuleran kepemimpinan sesaat tanpa memikirkan keberlanjutan dari

pencapaian kesejahteraan yang lebih besar. Sehingga dengan demikian dalam perencanaan penganggaran dana hibah dan bantuan sosial belum sepenuhnya terwujud sebagaimana yang telah diharapkan.

Tempo.co, 2016 memberitakan Kepolisian Daerah Riau akhirnya menahan bupati Bangkalis periode 2010-2015 dengan inisial HS pada hari jum'at 04 Maret 2016 terkait dengan kasus korupsi dana bantuan sosial (bansos) Bengkalis tahun anggaran 2012 sebesar 272 milyar. Kasus dugaan korupsi Bengkalis bergulir sejak 2012, anggaran Hibah dan Bansos senilai 272 milyar disalurkan kepada 2.000 lembaga sosial dan organisasi kemasyarakatan yang diduga fiktif karena tidak jelas jenis kegiatan dan tujuan sosial (*sumber: Tempo co. 2016*).

Hal ini menunjukkan bahwa dana hibah dan bantuan sosial sangat rentan dengan penyalahgunaan. Itu artinya sebuah kebijakan yang mengatur dan mengarahkan pengelolaan hibah dan bantuan sosial ini diharapkan implementasi dengan baik. Nasucha (2004:37) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang dijadikan acuan perumusan kebijakan sosial agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. Perkataan ini seakan memperkuat bahwa sebuah kebijakan sangat perlu untuk pengelolaan hibah dan bantuan sosial ini.

Kebijakan publik yang mengatur pengelolaan hibah dan bantuan sosial ini berbentuk peraturan. Nugroho (2003:159) mengatakan: "Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain kepres, kepmen, keputusan kepala

daerah, keputusan kepala dinas, dan lain-lain"

Di Kabupaten Morowali telah ditetapkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengelola dana hibah dan bantuan sosial mulai dari penganggaran sampai kepada penentuan orang/lembaga yang akan menerima bantuan hibah. SKPD dimaksud adalah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Morowali.

Fakta empiris di lapangan sesuai Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (LHP-BPK) perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah pada pemerintah daerah Kabupaten Morowali tahun anggaran 2015 masih banyak temuan, yakni mekanisme penganggaran, pembayaran dan pertanggungjawaban Hibah tidak tepat serta pengendalian pelaksanaannya lemah diantaranya:

- a. Perencanaan: 1) penerima hibah dan bansos tidak memiliki kriteria tertentu, 2) Pemberian hibah tidak dilengkapi dengan proposal.
- b. Pelaksanaan dan Penatausahaan: 1) Terdapat hibah uang senilai Rp. 414.300.000 tidak dilengkapi dengan SK Bupati, 2) Pengendalian proses penetapan nama hingga pencairan dana hibah pendidikan umum lemah, 3) Mekanisme penyaluran dan pencairan dana hibah pendidikan umum tidak memadai.
- c. Pelaporan dan pertanggungjawaban : terjadi selisih antara uang yang dicairkan dengan pertanggungjawaban yang dimasukkan.
- d. Pengendalian (monitoring dan evaluasi) tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 32 tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 tahun 2012 tentang pedoman pemberian hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD.

Perencanaan mekanisme penerima bantuan hibah dan bantuan sosial sering ditetapkan pada tahun berjalan. Sehingga hal

ini berakibat pada penganggaran di mana kelompok/individu penerima bantuan tersebut tidak tepat sasaran.

METODE

Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif, merupakan penelitian bersifat kontekstual yang berusaha menekankan pada pemaknaan suatu fenomena yang secara spesifik berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan. Sebagai landasan teori dalam memahami pendekatan kualitatif berdasarkan pendapat Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2006) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh) yaitu : Penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara tepat sifat-sifat dari beberapa fenomena individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan reabilitas. Analisanya dikerjakan berdasarkan *ex post facto*, artinya data dikumpulkan setelah semua kejadian berlangsung (Nazir.1983:105). Sementara itu Sugiyono (2005:60) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk mengabarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau menemukan penyebaran (frekuensi) suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Perencanaan Penganggaran Belanja Hibah dan Bantuan Sosial

Sejak tahun 2007 Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali telah mengalokasikan belanja hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD dengan mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini masih bersifat umum dalam mengatur masalah belanja hibah dan bantuan sosial sehingga pengelolaan kedua jenis belanja tersebut belum jelas peruntukannya. Begitu juga dengan kriteria penerima hibah dan bantuan sosial serta syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan hibah dan bantuan sosial. Sehingga pengelolaannya tergantung pada keinginan kepala daerah selama tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku bukan didasarkan pada permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal ini diakui oleh Bupati Morowali sesuai wawancara pada hari Jum'at tanggal 27 Januari 2017 Pukul 09.30 Wita sebagai berikut:

“Penganggaran hibah dan bansos sebelum tahun 2013 hanya bersifat umum, artinya kita tidak menguraikan nama-nama penerima di APBD karena belum kita mengetahui siapa-siapa saja yang akan mengajukan permohonan, masyarakat kita juga ini nanti ada kebutuhan baru mereka mengajukan peroposal dan sampai saat ini belum ada tim verifikasi khusus masalah hibah dan bansos siapa-siapa saja yang layak untuk mendapatkan bantuan tersebut”.

2) Mekanisme Formal Perencanaan Penganggaran Hibah dan Bantuan Sosial

Bastian, (2009:39), menguraikan pengertian anggaran yaitu: merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau

metode untuk mempersiapkan suatu anggaran, yang dipraktikkan dalam organisasi sektor publik sebagai kebijakan politik”. Sementara belanja hibah dan bantuan sosial, tahap perencanaannya diawali dengan masuknya proposal dari masyarakat atau kelompok masyarakat yang ditujukan kepada bupati. Proposal yang masuk kemudian di evaluasi oleh SKPD terkait sesuai dengan lining sektornya. Selanjutnya hasil evaluasi kepala SKPD tersebut menjadi rekomendasi sebagai dasar untuk menentukan jumlah anggaran belanja hibah dan bantuan sosial dalam KUA dan PPAS yang akan dibahas bersama-sama dengan DPRD. Penentuan alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial ini tanpa proses penjangkaran aspirasi masyarakat dalam Musrembang sebagaimana belanja modal, tetapi masyarakat dapat secara langsung mengajukan permohonan bantuan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi.

Secara umum tahapan dan mekanisme proses perencanaan anggaran belanja hibah dan bantuan sosial dari tahun 2011 hingga 2015 tidak ada perbedaan yang mendasar. Sebelumnya pada periode tahun 2007-2011 mekanisme penganggaran menggunakan sistem paket (*plafond*) tanpa mencantumkan penerima hibah dan bantuan sosial. Pada tahun 2012 sesuai dengan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD khusus untuk penganggaran hibah diharuskan mencantumkan nama dalam lampiran Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, sedangkan bantuan sosial tetap dengan sistem paket (*plafond*). Kemudian pada tahun 2013, berpedoman pada Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 32 Tahun 2011, penganggaran baik hibah maupun bantuan sosial tidak lagi dengan sistem paket melainkan dengan mencantumkan daftar nama penerima, alamat penerima serta besaran hibah dan bantuan

sosial dalam Lampiran III Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD atau yang dikenal dengan istilah *by name by address*

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD dan Peraturan Bupati Morowali Nomor 9 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan, Penatausahaan, dan Pertanggungjawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, secara garis besar tahapan proses perencanaan Anggaran Belanja Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD Kabupaten Morowali adalah sebagai berikut:

Tahap Pertama: Pemerintah, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan serta anggota/kelompok masyarakat menyampaikan usulan permohonan hibah atau bantuan sosial secara tertulis berupa proposal kepada Bupati.

Tahap Kedua: Bupati menunjuk SKPD terkait (melalui disposisi) untuk melakukan evaluasi terhadap proposal tersebut dengan tujuan untuk mengetahui keberadaan (domisili) pemohon apakah sudah sesuai dengan proposal yang diajukan (tidak fiktif). SKPD terkait tersebut adalah:

- a. Sekretariat Daerah Cq. Kabag Pemerintahan melakukan evaluasi usulan hibah dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya dan perusahaan daerah.
- b. Sekretariat Daerah Cq. Kabag Kesejahteraan Rakyat melakukan evaluasi usulan hibah dari masyarakat di bidang perekonomian, kesehatan, keagamaan, olah raga non profesional, kesenian, adat istiadat dan organisasi kemasyarakatan serta bantuan sosial dari anggota/kelompok masyarakat.
- c. Dinas Pendidikan melakukan evaluasi usulan hibah dari masyarakat bidang

pendidikan dan organisasi kemasyarakatan bidang pendidikan.

- d. Badan kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat melakukan evaluasi usulan hibah dari KPU Kabupaten, Panwaslu Kabupaten dan Pengamanan Pemilu Kepada Daerah Kabupaten.

Tahap ketiga: Kepala SKPD terkait menyampaikan hasil evaluasi berupa rekomendasi kepada Bupati melalui TAPD.

Tahap keempat: TAPD memberikan pertimbangan atas rekomendasi tersebut sesuai dengan prioritas dan kemampuan keuangan daerah.

Tahap kelima: Rekomendasi kepala SKPD dan pertimbangan TAPD menjadi dasar pencantuman alokasi anggaran hibah dalam rancangan KUA dan PPAS yang akan dibahas bersama DPRD.

Tahap keenam: Setelah dibahas bersama TAPD dan Banggar DPRD, maka dicantumkanlah semua nama-nama calon penerima yang jelas (*by name by address*) dalam rencana kegiatan anggaran (RKA) yang selanjutnya dimasukkan dalam RAPBD.

Tahap ketujuh: RAPBD kemudian dibahas kembali bersama DPRD untuk disepakati menjadi perda dan dijabarkan dalam peraturan kepada daerah tentang APBD untuk dijalankan pada 1 Januari tahun berikutnya. Setelah disetujui oleh DPRD,

perda dan perkara dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Tahap kedelapan: Setelah dievaluasi oleh mendagri, maka nama-nama yang tercantum dalam calon penerima hibah dan bantuan sosial yang tertera dalam APBD berhak untuk menerima dana tersebut.

3) Kolaborasi Perencanaan Penganggaran Hibah dan Bantuan Sosial

a. Eksekutif

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan aktivitas pembangunan, Pemerintah Kabupaten Morowali memiliki perangkat pemerintah daerah dengan komposisi 2 sekretariat, 14 Dinas, 14 Lembaga Teknis Daerah, dan 9 kecamatan dan 3 Lembaga Lain Daerah. Semua instansi pemerintah daerah tersebut memiliki tugas pokok dan fungsinya masing-masing dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Dalam rangka perencanaan penyusunan dan pembahasan APBD Kabupaten Morowali setiap tahunnya dibentuklah Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Tim ini memiliki tugas untuk menyusun dan membahas Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), Rancangan APBD di tingkat eksekutif dan selanjutnya dilakukan pembahasan bersama-sama dengan legislatif. Adapun susunan TAPD Kabupaten Morowali tahun 2015 adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Morowali Tahun 2015

No.	Jabatan Organik	Kedudukan dalam Tim
1.	Bupati Morowali	Penanggungjawab
2.	Wakil Bupati	Wakil Penanggungjawab
3.	Sekretaris Daerah Kabupaten	Ketua
4.	Asisten Administrasi Sekretaris Daerah Kabupaten	Koordinator
5.	Kepala Dinas PPKAD	Wakil Ketua I
6.	Kepala BAPPEDA	Wakil Ketua II
7.	Sekretaris Dinas PPKAD	Sekretaris I
8.	Sekretaris BAPPEDA	Sekretaris II
9.	Para Kepala Bidang pada Dinas PPKAD	Anggota
10.	Para Kepala Bidang pada BAPPEDA	Anggota
11.	Kabag Administrasi Pembangunan dan SDA Setdakab. Morowali	Anggota
12.	Para Kepala Seksi pada Dinas PPKAD	Anggota
13.	Para Kepala Seksi pada BAPPEDA	Anggota
14.	Staf Dinas PPKAD dan Staf BAPPEDA Kab. Morowali	Sekretariat TAPD

Sumber: DPPKAD Kabupaten Morowali 2017

b. Legislatif

Jumlah anggota DPRD Kabupaten Morowali hasil pemilihan umum tahun 2014 berjumlah 25 orang terdiri dari 21 orang laki-

laki dan 4 orang perempuan, yang diketuai oleh H. Ambo Dalle, SH dan dua orang wakil yakni H. Silahudin Karim dan Drs. Taslim.

Tabel 2. Anggota DPRD Kabupaten Morowali Berdasarkan Jenis Kelamin Periode 2014-2019

No.	Partai Politik	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Demokrat	4	1	5
2.	Golkar	3	1	4
3.	Nasdem	3	-	3
4.	PKB	3	-	3
5.	Hanura	2	-	2
6.	Gerindra	2	-	2
7.	PAN	1	1	2
8.	PBB	2	-	2
9.	PKS	-	1	1
10.	PDI-P	1	-	1
	Jumlah	21	4	25

Sumber: Morowali Dalam Angka 2016

Adapun alat-alat kelengkapan DPRD adalah sebagai berikut:

1) Komisi-Komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang dibentuk pada awal masa

jabatan keanggotaan DPRD yang memiliki tugas antara lain melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan keputusan DPRD; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan

pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing; membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan Bupati dan masyarakat kepada DPRD; menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat; memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah; melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD; mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat; mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi serta

memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

2) Badan Anggaran DPRD

Badan Anggaran DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Bersama-sama dengan Tim Anggaran pemerintah Daerah (TAPD), Banggar DPRD mempunyai tugas memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Bupati dalam mempersiapkan RAPBD selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkan.

Tabel 3. Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Anggaran DPRD Kabupaten Morowali Periode 2014-2019

NO.	NAMA	UNSUR	JABATAN
1.	H. AMBO DALLE	Pimpinan	Ketua
2.	SILAHUDIN K, S.Sos	Pimpinan	Wakil Ketua
3.	Drs. TASLIM	Partai Nasdem	Wakil Ketua
4.	AMINUDDIN A, S.Pdi	Fraksi Demokrat	Anggota
5.	MOH. ANSAR, S.IP	Fraksi Demokrat	Anggota
6.	MAKMUR A.MADING, Par	Fraksi Demokrat	Anggota
7.	IRIANE ILYAS, SE	Fraksi Golkar	Anggota
8.	LUKMAN HANAFI	Fraksi PKB	Anggota
9.	SUBHAN MATORANG, S.Pi	Fraksi HANURA	Anggota
10.	SYAHRUDIN, SE	Fraksi Merah Putih	Anggota
11.	ASGAR ALI, S.Pdi	Fraksi Merah Putih	Anggota
12.	KUSWANDI	Fraksi Nasdem	Anggota
13.	H. FATMAWATI M, SE. M.Si	Sekretaris DPRD	Sekretaris (bukan anggota)
14.	JUFRI	Kabag Keuangan DPRD	Kabag Keuangan Set DPRD

Sumber: DPRD Kabupaten Morowali 2017

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pedoman atau kebijakan umum pemberian hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali setiap tahunnya semakin kompleks, tidak hanya berdasarkan pada peraturan menteri dalam negeri tetapi juga berpedoman pada peraturan Bupati, khususnya 2 (dua) tahun terakhir. Hanya saja peneliti menilai semua peraturan tersebut masih memiliki kekurangan yang dapat menjadi celah untuk terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan belanja

hibah dan bantuan sosial terutama ketidakpahaman legislatif tentang hibah dan bantuan sosial.

Sesuai wawancara dengan Ketua Komisi II DPRD Kabupaten Morowali tanggal 9 Februari 2017 Pukul 09.00 sebagai berikut:

“ini juga pembelanjaran buat kami walaupun sesungguhnya kami selaku banggar dan sebagai ketua komisi II, bukan kami tidak pernah tau dan bukan juga kami tidak pernah evaluasi tapi memang dalam

proses penganggaran itu seperti apa yang terjadi selama ini, yang kami tau itu ada hibah dan bansos, tetapi kami dari pembahasan anggaran tidak tau klasifikasi hibah seperti apa dan bansos seperti apa karena sudah terjadi setiap tahun seperti itu, makanya ini adalah ilmu besar bagi kami”

Ketidakhahaman legislatif tentang penempatan pos anggaran Hibah dan Bantuan Sosial dapat mengakibatkan terjadinya salah penempatan pos mata anggaran, artinya yang seharusnya pos anggaran bantuan sosial tetapi dianggarkan di pos belanja hibah seperti penganggaran bantuan sosial rumah ibadah yang seharusnya sebagai bantuan sosial tetapi dianggarkan bantuan hibah.

4) Ketidak Sesuaian Alokasi Pos Belanja Hibah dan Bantuan Sosial

Pertemuan nilai dan kepentingan para perencana kebijakan dalam proses perencanaan anggaran hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali serta interaksi yang terjadi antar aktor dalam proses tersebut sebagaimana telah peneliti uraikan pada sub bab sebelumnya, pada akhirnya memunculkan kesepakatan-kesepakatan. Kesepakatan-kesepakatan itu menjadi titik pertemuan serta solusi bagi pertarungan kepentingan yang terjadi dalam perencanaan anggaran dan tentu saja menguntungkan semua pihak yang terlibat. Berikut ini dapat dilihat alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali selama 5 (lima) tahun terakhir sebagai hasil dari kesepakatan para perencana anggaran.

Tabel 4. Anggaran Hibah dan Bantuan Sosial Kabupaten Morowali Periode 2011-2015

No	TAHUN	BANTUAN HIBAH (Rp)	BANTUAN SOSIAL (Rp)
1.	2011	11.585.696.000	11.470.660.000
2.	2012	50.951.323.900	6.763.500.000
3.	2013	48.978.426.005	2.700.000.000
4	2014	22.100.000.000	770.000.000
5.	2015	16.084.300.000	770.000.000

Sumber: DPPKAD Kab.Morowali 2017

Tabel diatas menggambarkan peningkatan anggaran hibah di tahun 2012 dan 2013 karena ada 4 (empat) kategori lembaga atau organisasi penerima dana hibah APBD Kabupaten Morowali. Pertama, kategori hibah kepada lembaga non departemen meliputi Palang Merah Indonesia (PMI), Badan Narkotika Nasional (BNN), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU), POLRES; Kedua, hibah kepada Badan/Lembaga/Organisasi meliputi PKK, Dharma Wanita, KONI, Pramuka; Ketiga, hibah kepada lembaga pendidikan meliputi semua lembaga yang bergerak dalam bidang pendidikan; Dan yang keempat, hibah kepada organisasi kemasyarakatan meliputi organisasi-organisasi yang berasal dari masyarakat yakni pada tahun 2012 dan 2013 peruntukannya lebih didominasi untuk pembangunan rumah ibadah.

Alokasi belanja hibah APBD Kabupaten Morowali bersifat fluktuatif. Akan tetapi, pada tahun 2012 dan 2013 hampir semua bidang, kecuali hibah kepada lembaga pendidikan, mendapatkan alokasi tambahan dana yang sangat besar. Bahkan alokasi dana hibah kepada masyarakat/organisasi kemasyarakatan mengalami kenaikan tajam terus menerus dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir (2012-2014). Hal ini berbeda dengan alokasi dana hibah kepada lembaga pendidikan yang justru terus mengalami penurunan khususnya pada tahun 2011 dan 2012. Hal ini sejalan dengan

pendapat Jhingan (2000) bahwa perencanaan adalah teknik/cara untuk mencapai tujuan, untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang telah ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik oleh badan perencanaan, tujuan tersebut mungkin untuk mencapai sasaran sosial, politik atau lainnya.

Di samping itu, penyebab naiknya pos belanja hibah tahun 2012 dan 2013 karena munculnya ide pembangunan Islamic Center di Bungku sebesar Rp. 9.000.000.000 dan Chris Centrum di Kolonodale sebesar Rp 3.500.000.000. Organisasi ini lahir atas kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Ide awal munculnya organisasi ini dari Bupati Morowali kemudian melalui proses negosiasi yang panjang akhirnya disetujui oleh DPRD Kabupaten Morowali. Untuk Islamic Center Ketua pengurusnya merupakan Ketua Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Morowali. Penyebab lain meningkatnya jumlah hibah pada tahun 2012 dan 2013 adalah bertambahnya jumlah bantuan pendidikan umum. Pada tahun 2011 bantuan pendidikan umum sebesar Rp 589.800.000,-, tahun 2012 menurun menjadi Rp.520.000.000 dan tahun 2013 naik drastis sebesar Rp 4.700.000.000,- sedangkan untuk belanja bantuan sosial dari tahun 2011 hingga tahun 2013 didominasi untuk kegiatan pembangunan rumah ibadah, pondok pesantren, bantuan pendidikan dan organisasi kemasyarakatan.

Berdasarkan uraian alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali di atas, dapat dipastikan bahwa perencanaan alokasi kedua jenis belanja tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 serta perubahan kedua Nomor 39 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD, hal ini dapat di lihat pada penempatan pos belanja yang seharusnya di pos belanja hibah tapi ditempatkan pada pos belanja bantuan sosial dan sebaliknya yang

seharusnya di belanja bantuan sosial ditempatkan pada pos belanja hibah. Ketidak sesuaian penempatan pos anggaran ini diakui oleh Kepala Dinas PPKAD sesuai wawancara pada tanggal 26 Januari 2017 Pukul 14.00 Wita sebagai berikut:

“Penempatan pos anggaran pembangunan rumah ibadah dan bantuan pendidikan memang selama ini kita poskan di bantuan hibah. Kalau memang seperti itu aturannya Insya Allah kita akan benahi kedepan bagaimana yang bagus supaya kita tidak menyalahi ketentuan karena ini akan berimplikasi pada proses pertanggungjawaban. Saya kira ini kita harus respon kebetulan ini sementara penyusunan DPA dan saya akan pantau langsung bagaimana penempatan nomenklatur yang benar. Terkait dengan bantuan pendidikan umum memang selama ini kita serahkan pada dinas pendidikan menangani proses verifikasi berkas sampai pertanggungjawabannya dan memang sama kita penganggarnya karena bantuan berbentuk tunai, jadi saya berharap kemarin supaya dinas pendidikan dikonsultasikan ke BPK atau BPKP supaya status penerima bantuan itu kita tidak menyalahi aturan”.

Hal senada juga disampaikan anggota Badan Anggaran DPRD Kabupaten Morowali dalam wawancara pada tanggal 09 Februari 2017 Pukul 20.00 Wita sebagai berikut:

“Memang penganggaran hibah dan bansos selama ini kita tidak mengoreksi lagi apakah sudah benar pos mata anggarannya atau tidak, dan kita tidak mengetahui seperti apa itu kriteria dan persyaratan penerima hibah dan bansos, apa yang diajukan oleh dinas keuangan sudah itu yang kita setuju tinggal kami biasa menambahkan dan menyampaikan ke anggaran sesuai usulan yang masuk.”

5) Alokasi Belanja Hibah dan Bantuan Sosial yang berbau Nepotisme

Selama ini pengelolaan organisasi penerima hibah maupun bantuan sosial yang bersumber dari APBD Kabupaten Morowali sebagian besar diisi oleh orang-orang yang menduduki jabatan penting dalam lembaga eksekutif maupun legislatif, istri bupati atau masyarakat biasa yang menjadi orang-orang pilihan bupati.

Penentuan anggaran organisasi kepemudaan dan organisasi bidang keagamaan secara gelondongan, artinya tidak dirinci secara detail siapa semua penerima hibah dan bantuan sosial, hal ini tidak sesuai dengan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 pada Pasal 11 A bahwa kepala daerah harus mencantumkan daftar nama penerima, alamat penerima dan besaran hibah atau bansos yang diterima dalam Lampiran III peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Sesuai wawancara dengan Kepala Seksi Penyusunan Anggaran DPPKAD pada tanggal 24 Januari 2017 Pukul 11.00 Wita sebagai berikut:

“Dalam pencantuman nominal pagu anggaran dalam APBD khususnya hibah dan bansos yang ada di DPA DPPKAD pada tahun-tahun sebelumnya secara gelondongan karena belum kita tau siapa semua yang mendapatkan dana tersebut, serta biasa proposal pengajuan organisasi masyarakat atau kelompok keagamaan nanti pada tahun berjalan baru masuk atau biasa hanya melalui telepon oleh pejabat tertentu supaya dianggarkan organisasi ini proposalnya nanti menyusul. Akhirnya di APBD itu kita tidak uraikan secara rinci nominalnya, tapi alhamdulillah mulai tahun 2016 kemarin kita sudah rinci secara jelas dipenjabaran APBD”.

6) Penggunaan Anggaran Hibah dan Bantuan Sosial Bukan pada Substansi Kepentingan Masyarakat

Pada saat menjelang penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah pada tahun

2012 dan PSU 2013, dana hibah yang diberikan kepada organisasi-organisasi khususnya organisasi yang dikelola oleh pejabat di eksekutif maupun legislatif seperti PMI, Pramuka, KONI baru dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat sosial bagi masyarakat tidak seperti tahun-tahun sebelumnya yang habis digunakan untuk kepentingan organisasi dan pengurusnya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bendahara Bantuan Sosial dalam wawancara pada tanggal 17 Januari 2017 Pukul 10.00 Wita sebagai berikut:

“Selama ini dana hibah habis dipakai organisasi untuk operasional kantor, sewa gedung, perjalanan dinas, honor pengurus organisasi dan sedikit sekali berdampak pada masyarakat. Mereka (pengurus organisasi) tidak pernah mengganggu kegiatan-kegiatan yang melibatkan masyarakat secara langsung kecuali tahun-tahun 2014-2015. Waktu itu ada beberapa organisasi binaan pak ketua (ketua DPRD) mengganggu kegiatan pramuka dalam rincian anggaran biaya dalam proposal permohonan hibah mereka. Kegiatannya kalau tidak salah melakukan Jambore di Bandung dananya habis di kegiatan-kegiatan nasional. Ada juga binaan ibu bupati seperti PMI dan pembagian sembako kepada ibu-ibu melalui kegiatan di PKK dan Dharma Wanita”.

Kenyataan di atas tentu saja mengindikasikan adanya kaitan erat antara kegiatan-kegiatan organisasi hibah tersebut terutama yang dikelola oleh.

7) Kurangnya Pengawasan

Secara normatif, lembaga legislatif dalam menjalankan kekuasaannya memiliki tiga fungsi yakni: Pertama adalah fungsi legislasi, yakni sebagai wakil rakyat menampung dan berusaha mewujudkan aspirasi dan kepentingan rakyat melalui kebijakan. Kedua, fungsi anggaran (*budgeting*) yakni memiliki kewenangan menentukan APBD. Ketiga, fungsi

pengawasan (*controlling*), yang berkewajiban untuk menilai kinerja eksekutif. Akan tetapi, ketiga fungsi tersebut belum dijalankan secara optimal oleh DPRD Kabupaten Morowali terutama berkaitan dengan kebijakan anggaran belanja hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD.

Pertama, fungsi legislasi dalam hal ini adalah penetapan kebijakan mengenai kriteria penerima hibah dan bantuan sosial serta masalah apa saja yang layak untuk dibantu. Sejak tahun 2011, tahun pertama kali Pemerintah Morowali menetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan pemberian dana hibah dan bantuan sosial kepada masyarakat yang bersumber dari APBD Kabupaten Morowali hingga sekarang ini, tidak terlihat peran DPRD dalam penentuan siapa saja yang dapat dibantu melalui dua jenis belanja tersebut.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara Anggota Badan Anggaran DPRD Kabupaten Morowali pada tanggal 09 Februari tahun 2017 Pukul 14.00 Wita sebagai berikut:

“Selama ini proses penganggaran hibah dan bansos kami belum paham seperti apa itu kriteria penerima hibah dan bansos, apa yang diusulkan oleh SKPD itu kami tidak terlalu persoalkan karena mungkin mereka yang lebih pahami prosedurnya. Yang kami tau itu ada hibah dan ada bansos, kalau ada usulan masyarakat masuk sesuai hasil reses dilapangan kami konsultasikan ke SKPD terkait untuk dianggarkan dalam bentuk program kegiatan tidak melalui hibah atau bansos karena ini bagaikan sisi mata uang yang saling menguntungkan antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan. Ketidak tahuan kami tentang hibah dan bansos ini juga salah satu yang menyelamatkan kami untuk tidak terjebak seperti di daerah-daerah lain. Dana aspirasi kami itu kami kolaborasikan dengan program bupati”

Menurut Isra (2006: 135 - 136) desentralisasi politik lebih banyak membuka akses bagi elit lokal pada sumber-sumber

daerah yang sangat rawan terjadinya penyimpangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Perubahan yang terjadi dalam suasana transisi menjadi sulit untuk dikendalikan. Eksekutif sebagai pengelola dan pengendali keuangan daerah dengan kekuasaan politik yang terbatas. Di sisi lain, legislatif muncul sebagai supremasi yang memegang kendali politik dengan sumber keuangan yang amat tergantung bagi eksekutif. Dua kutub kekuasaan membuka peluang terjadinya sinergi negatif untuk melakukan kolusi.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

- a) Proses perencanaan penganggaran belanja hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali selama ini khususnya periode tahun 2011-2015 bersifat elitis, hanya melibatkan lembaga eksekutif dan legislatif.
- b) Secara umum penentuan jumlah anggaran belanja hibah dan bantuan sosial tidak berdasarkan proposal hanya inisiatif dari pemerintah, bukan dari masyarakat. Penyelenggaraan pemberian dan pengelolaan kedua jenis belanja tersebut hanya ditujukan untuk menjawab kepentingan aktor yang terlibat dalam proses perencanaannya. Sementara kepentingan masyarakat bukan menjadi prioritas utama bahkan terabaikan.
- c) Proses perencanaan penganggaran hibah dan bantuan sosial mulai dari pengajuan proposal sampai penetapan dalam APBD belum sepenuhnya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, ini disebabkan karena ketidak pahaman atau ketidak tahuan oleh aktor perencana baik di eksekutif maupun legislatif.
- d) Indikasi yang dilakukan para elit daerah untuk mewujudkan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemberian dana hibah dan bantuan sosial APBD Kabupaten Morowali ini dengan menempatkan

oknum-oknum yang ada di birokrasi atau orang dekat dalam organisasi yang sudah ada atau organisasi baru bentukannya. Selain itu juga ada yang lebih memilih untuk duduk langsung dalam kepengurusan suatu organisasi. Tindakan ini dilakukan sebagai bentuk pencitraan diri dan usaha untuk memperkuat basis kekuasaan serta mengkohkan kemapanan ekonomi mereka.

- e) Kurangnya pengawasan dari legislatif yang seharusnya ditujukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, justru terperangkap dalam hubungan nepotisme yang timbul dari interaksi yang terjadi antara lembaga eksekutif dan legislatif.

2) Rekomendasi

Dari hasil hasil penelitian yang telah dijelaskan, maka beberapa rekomendasi yang diajukan adalah:

- a) Perlunya penetapan kebijakan mengenai batas maksimal anggaran belanja hibah dan bantuan sosial dalam APBD serta pembatasan maksimal jumlah bantuan baik dana hibah maupun bantuan sosial untuk setiap penerima bantuan sehingga tercipta rasa keadilan, baik ditingkat pusat melalui peraturan menteri dalam negeri (permendagri) maupun di tingkat daerah melalui peraturan kepala daerah.
- b) Melakukan sosialisasi terhadap peraturan tentang pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial
- c) Melakukan penambahan bidang atau seksi di DPPKAD sebagai pengelola dana hibah dan bantuan sosial sehingga tidak terjadi dominasi kekuasaan pada satu SKPD dalam pengelolaan belanja hibah dan bantuan sosial. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir terjadinya interaksi antar aktor terutama antara lembaga eksekutif dan legislatif yang akan berdampak terjadinya penyimpangan pada perencanaan penganggaran sampai penggunaan dan pertanggungjawaban.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyadari bahwa dalam penyelesaian artikel ini tidak terlepas dari bantuan dan masukan, saran dan tanggapan, bimbingan serta arahan dari berbagai pihak. Untuk itu dengan segala rasa hormat dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Djayani Nurdin, S.E.,M.Si.sebagai PembimbingKetua dan Dr. Nina Yusnita, S.E.,M.Si.,Ak. sebagai Pembimbing Anggota yang selalu sabar dan tekun membimbing, memberikan perhatian dan meluangkan waktunya untuk mengarahkan penulis dalam penyelesaian artikel ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Bastian Indra, 2009, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta
- Chaizi Nasucha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Grasindo
- <https://m.tempo.co>.2016.*Korupsi dana Bansos, Mantan Bupati Bengkalis Ditahan*. Diakses tanggal 06-6-2016 Pukul 15.20 Wita
- Moleong, Lexy J. 2002 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugrho. Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*, PT. Alex Media Komputindo, Jakarta.
- Peraturan Bupati Morowali Nomor 9 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggung Jawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Saldi, Isra. 2006. Wakil Rakyat Menjarah Uang Rakyat. [penyunt.] Danang Trisasongko dan dkk. *Melawan Korupsi: dari Aceh sampai Papua, 10 Kisa Pemberantasan Korupsi di Indonesia*. Jakarta : Kemitraan & PT Penebar Swadaya.

Sugiyono, 2014. *Metode Penelitian Pendidikan pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta. Bandung.