

Hasil Penelitian

PROBLEMATIKA KEBIJAKAN DANA HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL SUMBER APBD: RELASI KORUPSI TERHADAP KEKUASAAN, KEPEMIMPINAN, DAN PERILAKU ELIT

(PROBLEMATICS OF GRANTS FUND AND SOCIAL ASSISTANCE SOURCES OF APBD: CORRUPTION RELATIONSHIP ON POWER, LEADERSHIP, AND ELITE BEHAVIOR)

*Wimmy Haliim**, *Iqbal Fajar Dwiranda***

*Universitas Brawijaya
Jl. Veteran, Kota Malang, Jawa Timur - Indonesia
email: wimmyfisip@ub.ac.id

** Universitas Airlangga.
Jl. Airlangga, Kota Surabaya, Jawa Timur - Indonesia

Diterima: 25 Juni 2019; Direvisi: 14 Agustus 2019; Disetujui: 2 Oktober 2019

ABSTRAK

Kebijakan dana hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari anggaran APBD sejatinya memiliki tujuan dalam hal pelayanan publik. Namun pada praktiknya, program dana hibah dan bantuan sosial memiliki celah yang kerap dijadikan peluang oleh birokrat dan elit politik untuk menguntungkan diri dan kelompok mereka dengan tujuan untuk menunjang popularitas maupun elektabilitas politik hingga korupsi. Studi ini mencoba untuk memberikan informasi kepada pembaca bahwa problematika program dana hibah dan bantuan sosial memiliki kerentanan tinggi terhadap kepentingan korupsi dan politik. Studi ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, karena penelitian ini merupakan studi yang menggabungkan pembahasan ilmu politik dan administrasi publik untuk menjelaskan suatu fenomena. Konsentrasi studi ini terletak pada analisa atas hadirnya kebijakan dana hibah maupun bantuan sosial yang harus berhadapan dengan model pengelolaan, kekuasaan, moral-kepemimpinan, hingga budaya dan perilaku elit dan birokrat lokal yang cenderung korup. Pada artikel ini penulis akan menjelaskan tiga pembahasan. Pertama Relasi Kekuasaan dan Korupsi. Kedua adalah moral dan kepemimpinan politik pada praktik korupsi. Ketiga adalah Problem perilaku elit, birokrasi dan budaya korupsi di daerah. Tujuan artikel ini adalah memberikan tuntutan kepada Negara untuk mengawasi dan mengawal implementasi kebijakan dana hibah dan bantuan sosial. Kontrol publik juga diperlukan bukan saja untuk memastikan bahwa dana hibah maupun bantuan sosial dapat terealisasi dengan baik dan tepat sasaran, namun juga menghindarkan pelaksanaannya dari problematika korupsi dan kepentingan politik elit tertentu.

Kata kunci: dana hibah, bantuan sosial, kebijakan, elit, birokrasi, korupsi

ABSTRACT

The grants and social assistance policies originating from the APBD budget actually have a goal in terms of public services. But in practice, grants and social assistance programs have gaps that are often used as opportunities by bureaucrats and political elites to benefit themselves and their groups with the aim of supporting political popularity and electability to corruption. This study tries to inform readers that the problematic of grants and social assistance programs has a high vulnerability to corruption and political interests. This study is a normative research with a conceptual approach, because this research is a study that combines the discussion of political science and public administration to explain a phenomenon. The concentration of this study lies in the analysis of the presence of a grant and social assistance policy that must deal with models of management, power, moral leadership, to the culture and behavior of elites and local bureaucrats who tend to be corrupt. In this article the author will explain three discussions. First is the Relationship of Power and Corruption. Second is moral and political leadership in corrupt

practices. Third is the problem of elite behavior, bureaucracy and a culture of corruption in the regions. The purpose of this article is to provide a requirement for the State to oversee and oversee the implementation of grants and social assistance policies. Public control is also needed not only to ensure that both grants and social assistance are properly realized and on target, but also avoids the implementation of problems of corruption and the political interests of certain elites.

Keywords: grants fund, social assistance, policy, elite, bureaucracy, corruption

PENDAHULUAN

Istilah hibah memiliki makna memberikan hak milik oleh suatu pihak kepada pihak lain tanpa mengharapkan imbalan dan jasa apapun. Menghibahkan sesuatu tidak sama arti dan maknanya dengan melakukan transaksi jual-beli ataupun sewa-meyewa. Maka dari itu yang perlu kita pahami dan mengerti bahwa istilah hingga kegiatan balas jasa dan ganti rugi harusnya tidak berlaku dalam proses hibah. Hibah menurut hukum positif diatur dalam KUH Perdata, dalam Pasal 1666 yaitu: "Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup".

Negara juga memiliki wewenang untuk melakukan program-program dana hibah. Dana hibah adalah pemberian bantuan uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah. Dana hibah ditujukan kepada pemerintah 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 yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, nalitas dan manfaat untuk masyarakat (Darmastuti & Setyaningrum, 2010).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) nomor 13 tahun 2018 belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah. Hibah kepada pemerintah daerah lainnya dan kepada perusahaan daerah, badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/perorangan dikelola dengan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. APBD merupakan

rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran (Kawedar, Rohman, & Handayani, 2008).

Selain mengatur penggunaan dana hibah, Permendagri nomor 13 tahun 2018 juga mengatur tentang dana bantuan sosial. Dana bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2018 dana bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada intinya, dana hibah dan bantuan sosial disiapkan oleh negara sebagai salah satu bentuk kebijakan untuk menunjang pembangunan fisik hingga manusia warga negaranya.

Namun yang menjadi permasalahan di berbagai daerah di Indonesia, dana hibah dan bantuan sosial sering kali dimanfaatkan penguasa daerah untuk kepentingan pribadinya. Dari program yang digunakan untuk menunjang popularitas-elektabilitas politiknya hingga dijadikan ajang korupsi besar-besaran oleh politisi maupun pejabat publik lainnya yang memiliki kuasa, terutama kuasa anggaran. Banyaknya laporan, keluhan hingga kritikan dari berbagai lapisan masyarakat menunjukkan bahwa implementasi program-program dana hibah dan bantuan sosial tersebut dinilai tidak efektif. Ketidakefektifan tersebut akibat dari masalah manajemen atau besarnya celah korupsi dalam sistem dan proses implementasinya. Kritik juga tertuju pada sasaran program-program bantuan sosial tersebut yang juga dinilai tidak efektif. Dampaknya, mengakibatkan terjadinya banyak kasus seperti salah sasaran, kegiatan yang tidak tepat, hingga pemanfaatan program oleh kelompok yang seharusnya tidak berhak

(Haliim, 2018, 2019; Saragintan dan Hidayat, 2017; Harsasto, 2015).

Program-program dana hibah juga harus berhadapan dengan perilaku korupsi penguasa hingga pejabat publik daerah di Indonesia. Perilaku inilah yang merupakan ancaman bagi program-program dana hibah bantuan sosial tersebut di Indonesia. Penyalahgunaan dana hibah yang baru-baru ini terjadi adalah kasus suap penyaluran bantuan dari pemerintah melalui Kementerian Pemuda dan Olah Raga (Kemenpora) kepada Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) pada tahun anggaran 2018. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menetapkan tersangka sebagai pemberi suap kepada para penerima yaitu Mulyana, Adhi Purnomo (Deputi IV Kementerian Pemuda dan Olah Raga) yang merupakan pejabat pembuat komitmen pada Kemenpora dan Eko Triyanto (Staf Kementerian Pemuda dan Olah Raga). Diduga Adhi Purnomo, Eko Triyanto, dan pelaku lainnya menerima pemberian kurang lebih Rp318 juta dari pejabat KONI terkait dengan hibah pemerintah ke KONI melalui Kemenpora. Mulyana diduga menerima sejumlah uang dengan saldo sekitar Rp100 juta terkait dengan penyaluran bantuan dari pemerintah melalui Kemenpora kepada pihak KONI pada tahun anggaran 2018.

Contoh program-program dana bantuan sosial yang sering bermasalah seperti seperti Program Bantuan Beras Keluarga Miskin (Raskin), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan penjualan pupuk bersubsidi seringkali dilaporkan salah sasaran dan tidak efisien dalam pembiayaannya. Pada program Raskin dilaporkan kurangnya transparansi dalam distribusi beras dan dana operasional, dan terjadi penyimpangan beras dan dana dalam jumlah besar. Pada program BOS, tidak adanya verifikasi pendaftaran siswa di sekolah; sosialisasi program yang tidak efektif dan kurangnya diseminasi petunjuk pelaksanaan mengakibatkan monitoring dan evaluasi sulit dilakukan, sehingga sulit untuk menentukan siapa yang menerima manfaat dari program tersebut.

Tidak berbeda dengan program dana hibah, dana bantuan sosial pun tidak lepas dari kasus korupsi, salah satunya terjadi di Kabupaten Tasikmalaya. Kasus tersebut bermula pada tahun 2017 saat Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Tasikmalaya menganggarkan dana hibah dengan nama kegiatan belanja dana hibah organisasi kemasyarakatan. Dana tersebut bersumber dari APBD Kabupaten Tasikmalaya tahun anggaran 2017. Tersangka dalam kasus tersebut yaitu: a) Abdul Kodir (Sekda Kabupaten Tasikmalaya); b) Ade Ruswandi (Kepala Bagian

Kesejahteraan Masyarakat); c) Alam Rahadian Muharam dan Eka Ariansyah (Pejabat Kantor Bagian Kesejahteraan Masyarakat); d) Endin (Inspektorat Kabupaten Tasikmalaya); dan, e) Lia Sri Mulyani, Mulyana, dan Setiawan (Wiraswasta).

Pada kegiatan belanja tersebut, terdapat hibah untuk 21 yayasan atau lembaga keagamaan yang diduga diselewengkan atau disalahgunakan oleh beberapa oknum aparatur sipil negara dan warga sipil. Hasil pemotongan dana bantuan sosial tersebut merugikan negara mencapai Rp 3,9 miliar. Teknisnya, hasil korupsi tersebut dibagi-bagi kepada para tersangka dengan pembagian uang yang beragam.

Selain menjadi lahan korupsi, dana hibah dan bantuan sosial juga kerap menjadi lahan politis. Tujuannya untuk meningkatkan popularitas hingga elektabilitas penguasa (politisi yang menjabat jabatan publik). Dugaan perilaku politik "balas budi", politik distributif, hingga politik anggaran yang menguntungkan pribadi ataupun golongan sering menjadi perhatian para akademisi maupun publik. Salah satu dugaannya berasal dari melonjaknya jumlah dana hibah dan Bansos DKI Jakarta pada tahun 2018. Dana tersebut meningkat menjadi Rp1.7 Triliun, naik dari tahun sebelumnya senilai Rp1,4 triliun. Besarnya dana hibah dan Bansos diperuntukkan untuk sekitar 104 lembaga/organisasi. Berbeda dengan jumlah penerima di era sebelumnya, meskipun anggarannya lebih kecil tetapi diperuntukkan bagi 352 lembaga/ organisasi. Dengan anggaran yang sangat fantastis, di sisi lain daftar penerima yang masih patut dikaji agar tepat sasaran. Jangan sampai peruntukan dana hibah dan Bansos ini dijadikan ajang dana politik "balas budi".

Kebijakan bansos yang didompleng kepentingan politik juga kita bisa lihat pada momentum pemilu gubernur Jawa Timur 2018. Salah satu mesin pemenangan/politik Khofifah Indar Parawansa adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Selama tiga tahun terakhir para pendamping PKH merawat basis masyarakat kelas bawah melalui program penunjang pengentasan kemiskinan (Haliim, 2018; Aminuddin, 2018).

Pengertian korupsi dikelompokkan menjadi dua bagian, yakni dalam pengertian sempit dan pengertian luas (Ruslan, 2017). Dalam pengertian sempit, korupsi mengacu pada penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi. Pejabat publik atau para elit memperoleh keuntungan dari dan penggunaan monopoli akses kepada birokrasi, seperti izin ekspor-impor, izin pembangunan atau pengeboran, maupun kesehatan untuk

kepentingan diri sendiri atau kelompok. Sedangkan dalam pengertian luas, korupsi menghambat negara untuk menjadi kendaraan utama dalam rangka menjalankan fungsi distribusi akses bagi kesejahteraan masyarakat. Ini menunjukkan bahwa, perlawanan terhadap korupsi pada sektor kebijakan publik, merupakan hal yang perlu diperjuangkan, dan mengalihkan negara dari proses untuk mencapainya merupakan kerja dari korupsi itu sendiri. Korupsi tidak sesederhana sebagai sebatas tindakan mencari untung untuk diri sendiri dalam arena politik, tetapi lebih luas dari itu, yakni sebagai kegagalan negara demokrasi liberal untuk menegakkan cita-cita yang dijanjikannya (Sullivan, 2005).

Korupsi juga muncul sebagai konsekuensi dari adanya komodifikasi kebijakan oleh lembaga-lembaga negara. Lebih lanjut, dalam pandangan ini korupsi ditafsirkan sebagai bentuk kapitalisasi kebijakan dan mengubahnya dalam dan menurut suatu transformasi radikal lembaga negara yang menjadikan para pengusaha lembaga negara, pemilik, kapitalis, pengolah modal yang bersarang di dalam negara dan keseluruhan lembaga-lembaga pendukungnya (Dhakidae, 2018).

Ada dua perspektif dalam memahami korupsi berdasarkan Michael Johnston (Dalam Jain, 2002). Pertama, perspektif *behaviouralisme*, yang menandakan bahwa korupsi sebagai penyalahgunaan jabatan-jabatan publik, kekuasaan dan sumberdaya untuk keuntungan pribadi. Sedangkan yang kedua, dalam perspektif neo-klasik melihat korupsi sebagai proses politik yang lebih luas yang melibatkan pengaruh dan otoritas. Josep J Nye (1967) mendefinisikan korupsi politik sebagai suatu perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban resmi atas sebuah peran publik karena alasan pribadi terkait dengan keuntungan material atau status; atau melanggar aturan-aturan karena menggunakan pengaruh pribadi. Praktik-praktik korupsi pada dana hibah dan bansos merupakan bentuk dari kompleksitas penjelasan di atas. Bahwa dalam praktik korupsi dana hibah dan bansos merupakan penyalahgunaan wewenang jabatan publik sekaligus mereka menggunakan pengaruh dan otoritas dalam melakukan praktik korupsi.

Korupsi juga dapat dipahami berdasarkan tiga elemen kunci. Pertama, konsep jabatan publik dengan aturan-aturan dan norma-norma yang dimiliki. Jabatan publik menyediakan kemungkinan bagi terjadinya konflik kepentingan antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi atau kelompok dari orang yang menempati jabatan publik. Kedua,

pandangan bahwa korupsi melibatkan upaya distorsi atau perusakan terhadap pelaksanaan jabatan publik karena jabatan publik digunakan untuk optimalisasi kepentingan pribadi atau kelompok. Ketiga, adalah keterlibatan tiga aktor dalam aktivitas korupsi, yaitu pejabat publik, publik sebagai penerima manfaat yang ideal, dan penerima manfaat yang senyatanya (Heywood, 2014). Permasalahan tersebut seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis akan melakukan analisis relasi korupsi terhadap kekuasaan, kepemimpinan dan perilaku elit terhadap penggunaan dana hibah dan bansos. Analisis ini dipilih penulis karena sistem politik yang ideal hingga korup, tidak bisa lepas dari bagaimana elit berperilaku, hingga mengelola kekuasaan dengan berbagai model kepemimpinan yang beragam (Isjwara, 1980; Kiernan dalam Ruslan, 1998; Varma 1992; Ruslan, 2017).

METODE

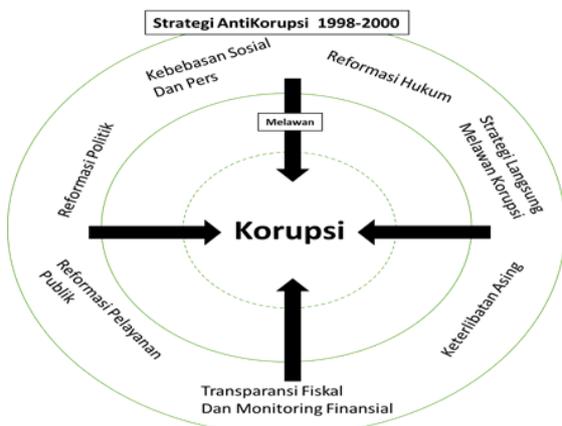
Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual. Karena penelitian bersifat interdisipliner, penelitian ini perlu mencari gagasan konseptual politik dan hukum dalam arti filosofis yuridis (Mukti Fajar & Achmad, 2007). Penelitian ini meletakkan kajian politik dan hukum sebagai sebuah pembahasan yang tidak terpisahkan dari sistem politik. Sistem politik yang dimaksud adalah mengenai sebuah sistem politik yang berkaitan dengan proses-proses politik (Haliim, 2017). Artikel ini ditulis dengan menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan. Teknik ini menggunakan berbagai macam material yang terdapat di ruang kepustakaan seperti buku, Koran, jurnal ilmiah, majalah, naskah, dan segala jenis dokumen yang relevan untuk pengembangan penulisan ini (Koentjaraningrat, Budhisantoso, Danandjaya, & Suparlan, 1984; Sugiyono, 2008).

Artikel ini juga menggunakan kajian literatur. Kajian literatur atau kepustakaan bertujuan untuk memberikan penulis gagasan dan ide untuk pengembangan ilmu politik yang didasarkan kajian-kajian akademis yang sudah pernah dilakukan sebelumnya (Prastiwi & Haliim, 2018). Peneliti akan mengkaji tentang motif pejabat maupun politisi yang melakukan penyelewengan hingga penyalahgunaan dana hibah dan korupsi yang bersumber dari APBD menggunakan analisis kekuasaan, kepemimpinan hingga perilaku. Output yang diharapkan dari analisis ini, pemerintah segenap parlemen Republik Indonesia bisa memproduksi aturan yang tegas dengan dasar akademik yang kuat, sehingga tidak ada lagi penyelewengan

hingga penyalahgunaan dana hibah dan bansos oleh elit dan birokrat lokal.

HASIL & PEMBAHASAN

Relasi Kekuasaan dan Korupsi. Kajian akademis seputar korupsi di Indonesia tampaknya masih kurang menarik dibandingkan wacana seputar kecaman terhadap korupsi dan pelakunya yang berproses di ruang publik. Juga, korupsi masih dipandang sebagai sebuah laku buruk yang dipicu kombinasi berbagai persoalan yang tidak dapat diatasi, sebuah perspektif dan persepsi pesimistik. Sementara itu, ada pemahaman bahwa korupsi sudah menjadi persoalan global, tetapi upaya konkret penanggulangannya belum bergerak mengikuti kecenderungan itu. Buktinya, ketika sejumlah negara tetangga mengganjar pelaku tindak pidana korupsi dengan hukuman mati, Indonesia justru bingung mengambil sikap. Ketika para pejabat negeri tertangkap tangan melakukan korupsi, sontak muncul wacana untuk memberlakukan hukuman mati. Tetapi, beberapa hari kemudian, desakan itu pun berlalu tanpa bekas sama sekali. Para petinggi negeri bahkan mencoba mengalihkan pembicaraan seputar hukuman mati dengan menawarkan alternatif lain yang menjauh dari isu hukuman mati, umpama pemiskinan koruptor dan pencabutan hak politik terpidana kasus korupsi. Korupsi biasanya dipahami sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi. Penyalahgunaan kekuasaan publik itu mudah terjadi ketika sektor publik dan privat bertemu. (Akca, 2006).



Gambar 1. Strategi Antikorupsi Indonesia Awal Era Reformasi
 Sumber: Hamilton-Hart (2001)

Kajian yang cukup menarik tentang strategi antikorupsi di Indonesia diajukan oleh Natasha Hamilton-Hart (2001). Ada tujuh inisiatif yang telah dilakukan Indonesia sejak tahun 1998 hingga tahun 2000 seperti disajikan pada Gambar 1.

Namun, jika dilihat pada praktiknya, strategi tersebut kurang efektif. Karena strategi tersebut cenderung hanya menggunakan pendekatan Institusionalisme. Theodore M Smith (dalam Setiawan Djody, 2013) mengatakan, bahwa hingga hari ini korupsi memang lebih sering muncul sebagai masalah pengelolaan kekuasaan hingga perilaku politik daripada masalah lainnya (ekonomi/ administratif). Kajian politik terkait korupsi harusnya memang masuk pada pendekatan perilaku (*behavioralism*). Realitas yang cukup menonjol yang tidak bisa disembunyikan dan sejumlah contoh dapat diajukan untuk mendukung tesis ini. Sementara politisi di Senayan menunjukkan kepedulian semu terkait perlunya pemberantasan korupsi hingga ke akar-akarnya, dimana gerakan politik antikorupsi dalam bentuk eksekusi hukuman mati tidak pernah menjadi bahan yang menarik untuk didiskusikan secara terbuka. Penjelasan di atas merupakan contoh bahwa para elit politik kita memiliki masalah kepemimpinan, moralitas hingga etika politik terhadap keseriusannya dalam memberantas korupsi.

Tabel 1. Perbandingan Korupsi Politik dan Korupsi Birokrasi.

Dimensi	Korupsi Politik	Korupsi Birokrasi
Skala	Korupsi Besar (Grand Coruppption)	Korupsi Kecil (Petty Corruption)
Aktor	Pembuat Kebijakan Yang Dipilih Melalui Pemilu Atau Pejabat Melalui Penunjukan Politik	Birokrasi
Motivasi	Mempertahankan Kekuasaan, Status, Dan Kekayaan	Mendapatkan Akses Kepada Sumberdaya Negara
Arena	Pembuatan Kebijakan Publik (Hulu)	Implementasi Kebijakan Publik (Hilir)
Bentuk	Suap	Pencurian Langsung
Sifat	Politis	Administratif

Sumber: Fisman & Golden (2017, dalam Sukmajati, 2018)

Ray Fisman dan Miriam Golden (2017) menandakan bahwa korupsi politik berbeda dengan korupsi birokrasi (Tabel 1). Perbedaannya, bila korupsi politik bersifat sangat besar (*grand corruption*), sedangkan

korupsi birokrasi bersifat kecil (*petty corruption*). Hal lainnya, bila korupsi politik dilakukan oleh mereka yang dipilih melalui penunjukan politik (pemilu), sedangkan birokrasi politik dilakukan oleh birokrat yang dipilih karena kompetensi teknokratisnya dan memiliki jenjang karier yang panjang.

Praktik korupsi pada kasus dana hibah dan bansos yang ada di beberapa daerah ternyata meliputi dua elemen yang sudah dijelaskan oleh Fisman dan Golden. Korupsi dana hibah dan bansos sumber APBD merupakan hasil relasi 'jahat' politisi dan birokrat yang memang memiliki sengaja memanfaatkan kebijakan publik untuk keuntungan pribadi maupun golongan, seperti ditampilkan pada Tabel 2.

Beberapa praktik korupsi dana hibah dan bansos yang dilakukan para pelakunya dikategorikan Korupsi Subversif. Amien Rais (dalam Sanusi, 2009) menjelaskan bahwa korupsi ini berbentuk pencurian terhadap kekayaan negara yang dilakukan oleh para pejabat negara. Dengan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya dana mengelola dana hibah dan bansos, mereka dapat membobol kekayaan negara yang seharusnya diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat. Korupsi ini bersifat subversif atau destruktif terhadap negara karena negara telah dirugikan secara besar-besaran dan dalam jangka panjang dapat membahayakan eksistensi negara.

Tabel 2. Daftar Beberapa Politisi dan Pejabat Daerah yang Melakukan Korupsi Dana Hibah & Bantuan Sosial

Dana Hibah				Dana Bansos			
No.	Kasus	Kerugian Negara	Keterangan	No.	Kasus	Kerugian Negara	Pelaku
1	Korupsi dana Hibah APBD Kabupaten Lhokseumawe (2016)	Rp. 1 M	Sekda & Yayasan Cakra Donya	1	Korupsi Bansos Kabupaten Tasikmalaya (2017)	Rp. 3.9 M	9 Pejabat Pemkab Tasikmalaya
2	Korupsi Dana Hibah Kemenora (2018)	Rp. 17.9 M	Pejabat Kemenpora dan KONI	2	Korupsi Bansos Kementerian Pertanian (2015)	Rp. 698 Juta	Kepala BP3K Kec. Biau dan Sumalata, Kab. Gorontalo Utara
3	Korupsi Dana Hibah APBD Provinsi Sumatera Selatan (2013)	Rp. 21 M	Kepala BPKDA & Kesbangpol. Proses pemeriksaan terhadap 40 anggota DPRD	3	Korupsi Bansos Provinsi Sumatera Utara (2013)	Rp. 4 M	Mantan Gubernur (Politisi PKS)
4	Korupsi Dana Hibah Dinas Budaya dan Pariwisata Kota Solo (2013)	Rp. 100 Juta	Anggota DPRD dari Partai PDI-P	4	Korupsi Bansos Kabupaten Bengkalis (2012)	Rp. 31 M	Mantan Ketua DPRD (Politisi PAN)

Sumber: Tempo (2016); Pratama (2019); Jurnaliston (2018); Setiadi (2015); Permadi(2018); Halid (2019); Siregar(2016); Yafiz (2018).

Elit politik mendapatkan legitimasi kekuasaan yang berasal dari amanat masyarakat melalui media pemilihan umum. Salah satu alasan elit dan pejabat publik melakukan korupsi adalah besarnya ongkos pemilu di Indonesia. Jadi menjadi konsekuensi logis jika elit yang terpilih akan melakukan korupsi,

khususnya melalui kebijakan dana hibah dan bansos. Yang kedua adalah pengawasan publik yang minim, terutama pasca pemilu. Segenap akademisi harus tetap mengingatkan masyarakat bahwa partisipasi politik mereka tidak hanya pada momentum pemilu saja. Masyarakat masih memiliki kewajiban untuk

mengawasi jalannya pemerintahan. Jika tidak, pemerintahan daerah hanya dikelola oleh elit yang memintangkan kepentingan kelompok mereka sendiri. Bukan kesejahteraan masyarakat yang nantinya didapat, justru bisa menimbulkan ketidakpastian atau kebuntuan politik (tubulensi politik) yang berakhir pada oligarki dengan orientasi korup yang tinggi (Piliang, 2003).

Moral dan Kepemimpinan Politik Pada Praktik Korupsi. Korupsi dalam pendekatan kepemimpinan politik erat kaitannya dengan etika politik. Perspektif etika politik mengenal frasa “dimensi politis manusia” (Ruslan, 2017). Dimensi politis manusia itu sendiri adalah dimensi masyarakat sebagai keseluruhan. Maka, sebuah keputusan bersifat politis apabila diambil dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan (Suseno, 2001). Maka dari itu, korupsi merupakan sebuah wujud tindakan untuk memperkaya diri sendiri, keluarga atau kelompok, yang dengan demikian berarti segelintir orang, maka korupsi dengan sendirinya merupakan tindakan melawan hukum yang menabrak prinsip kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Kemerostan moral kepemimpinan dan etika politik itu dapat dilihat dalam berbagai kecenderungan dan indikasi, mulai dari semakin meluasnya tindakan-tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), politik uang, dan lain sebagainya (Baasir & Noor, 2003).

Pertarungan memperebutkan kekuasaan dan kepemimpinan tidak benar-benar surut seiring tampilnya isu korupsi sebagai topik wacana yang makin seksi. Kendati pun para ahli berhasil menggambarkan bagaimana kejarnya korupsi menggerogoti potensi pertumbuhan ekonomi sehingga kesejahteraan dan keadilan yang dijanjikannya tidak kunjung terwujud. Sebaliknya, dinamika politik justru tampak makin didominasi oleh perebutan kekuasaan yang tidak diimbangi dengan model kepemimpinan yang ideal. Sementara di kalangan elit, isu korupsi dimunculkan hanya sebagai instrumen untuk memukul balik rezim lama yang dicurigai akan kembali dalam pusat pusran kekuasaan politik.

Celakannya, ketika hukum telah kehilangan marwah atau wibawa, politik justru dimunculkan sebagai panglima. Akibatnya program pemberantasan korupsi yang didesak masyarakat sipil hanya menimbulkan riak kecil. Kalaupun sesekali ada elit politik dan pemerintah yang angkat bicara soal pemberantasan korupsi, semua itu hanyalah retorika dan pencitraan belaka (Ruslan, 2017). Lebih celaka lagi, isu korupsi pada periode awal Reformasi justru ditandai dengan munculnya

pertarungan di jagad politik dalam rangka memperebutkan sumber daya ekonomi dan politik itu sendiri (Hadiz, 2005).

Kebijakan dana hibah dan bansos sudah memiliki segudang masalah dari perencanaan hingga implementasinya. Mengetahui hal tersebut, harusnya pejabat publik hingga birokrat di daerah kita memiliki inisiatif untuk memperbaiki sistem yang ada. Meningkatkan jumlah anggaran tanpa meningkatkan kualitas kepemimpinan dan tanpa menyelesaikan problematika yang sudah dijelaskan di atas malah menjadikan kebijakan dana hibah dan bansos menjadi sasaran korupsi penguasa daerah. Setidaknya, beberapa provinsi di pulau Jawa memiliki kebijakan untuk meningkatkan jumlah anggaran yang diperuntukkan dana hibah dan bansos, seperti ditampilkan pada Tabel 3.

Tabel 3. Peningkatan Anggaran Dana Hibah dan Bantuan Sosial di Beberapa Provinsi di Pulau Jawa

No	Provinsi	Tahun Anggaran	Besaran Anggaran
1	Jawa Timur	2018	Rp. 7.5 T
		2017	Rp. 7.3 T
		2016	Rp. 6.6 T
2	Jawa Tengah	2018	Rp. 5.6 T
		2017	Rp. 5.3 T
		2016	Rp. 5.3 T
3	Jawa Barat	2018	Belum Tersedia
		2017	Rp. 9.9 T
		2016	Rp. 9.6 T
4	DKI Jakarta	2018	Rp. 1.7 T
		2017	Rp. 1.4 T
		2016	Rp. 2.5 T

Sumber: Carina (2017) dan Akbar (2018)

Pos anggaran dana hibah dan Bansos secara umum dalam pelaksanaannya memiliki segudang masalah dan kelemahan yang sering ditemukan, misalnya terkait perencanaan dan penyusunan proposal, realisasi yang tidak sesuai, pertanggungjawaban fiktif, penyuapan dalam proses pencairan, penyaluran yang tidak tepat sasaran, dan tidak direncanakan dalam prioritasnya. Pemerintah daerah harus mengingat bahwa ada salah satu amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, bahwa dana hibah dan bansos tidak wajib dianggarkan setiap tahun.

$$C = M + D - A$$

Gambar 2. Formula Menghitung Tingkat Korupsi Model Klitgaard
 Sumber: Harisson (2007)

Krisis kepemimpinan dan moralitas elit politik memang sudah lama disebut sebagai salah satu penyebab penting merebaknya korupsi di Indonesia. Krisis kepemimpinan dan moralitas melahirkan korupsi, sementara korupsi menyebabkan ketidakpercayaan publik terhadap kepemimpinan dan moralitas elit politik. Demikianlah hal-hal tersebut saling mempengaruhi. Survei yang dilakukan Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada 2013 menunjukkan bahwa 51,5 persen dari 1.200 responden tidak percaya dengan komitmen moral elite politik. Persentase ini meningkat tajam dibandingkan tahun 2005 (34,6 persen) dan tahun 2009 (39,6 persen) (Prihiawito, 2013). Robert Klitgaard yang mencoba membentangkan penyebab lain korupsi dengan formula seperti pada Gambar 2.

Formula Klitgaard berisi penjelasan bahwa tingkat korupsi (*Corruption*) disebabkan oleh monopoli (*Monopoly*) kekuasaan ditambah keleluasaan/diskresi (*Discretion*) menentukan kebijakan kemudian dikurangi akuntabilitas (*Accountability*). Kepemimpinan, moralitas dan etika politik elit dapat dijelaskan dari bagaimana mereka mengelola kekuasaannya hingga pengambilan keputusan. Pemerintahan yang dijalankan dengan cara dominatif atau deliberatif, terbuka atau tertutup, akan menghasilkan pemerintahan dengan tingkat korupsi yang berbeda-beda.

Moral Foundations Questionnaire (MFQ) yang mampu mengidentifikasi nilai moral individu. Nilai moral yang dapat diidentifikasi adalah *harm; fairness; ingroup; authority* dan *purity* (Graham, Nosek, Haidt, Iyer, Koleva dan Ditto, 2011). Nilai *harm* adalah nilai moral yang terkait dengan rasa kemanusiaan, seperti prinsip dasar manusia bahwa membunuh adalah hal yang salah karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan. Nilai *fairness* adalah nilai moral yang terkait dengan prinsip keadilan, misalnya perilaku korupsi adalah tindakan yang salah karena memperkaya diri sendiri dan menyebabkan kerugian bagi orang lain. Nilai *ingroup* merujuk pada nilai moral yang terkait dengan keterikatan atau afiliasi dengan kelompok tertentu. Nilai *authority* merujuk kepada nilai moral yang terkait dengan kekuasaan dan penguasa yang terlibat dengan

individu. Nilai moral terakhir adalah nilai *purity* yang terkait dengan aspek kesucian.

Instrumen psikologis bernama *Guilt and Shame Proneness Scale* (GASPS) dengan bentuk kuesioner, diisi secara mandiri oleh partisipan dan mampu memberikan skor yang menjelaskan empat dimensi emosi moral dan kecenderungan perilaku yang ditampilkan. Terdapat empat aspek yang diidentifikasi dalam kuesioner ini, yaitu *guilt-negative behavior evaluation* (NBE); *guilt-repair* (R); *shame-negative self evaluation* (NSE) dan *shame-withdraw* (W). Aspek NBE dan NSE merepresentasikan aspek psikologis yang merujuk kepada evaluasi pribadi individu, sedangkan aspek R dan W menggambarkan aspek intensi berperilaku (*action tendencies*). Empat aspek emosi moral ini adalah usaha untuk mengidentifikasi secara detil mengenai emosi kepemimpinan dan moral politik seseorang beserta pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan ataupun kebijakan (Adinugroho, 2016).

Instrumen psikologis GASPS dan MFQ menunjukkan sebuah bukti empiris bahwa emosi dan nilai moral bukanlah konsep yang bersifat retorika. Semuanya dapat diidentifikasi secara jelas dan memiliki kontribusi yang signifikan untuk mempengaruhi perilaku manusia (keputusan moral). Dalam konteks manusia dalam era demokrasi, kedua aspek ini sangat jelas memiliki kontribusi dalam peningkatan kualitas demokrasi terutama dalam hal mencari pemimpin politik yang berfungsi sebagai negarawan, yaitu seorang pemimpin politik yang demokratis (Weber, 2010). Pemimpin politik yang demokratis adalah pemimpin politik yang mampu melihat kepentingan rakyat sebagai sesuatu yang harus dimanfaatkan sebagai dasar pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik, khususnya dalam konteks kebijakan pengelolaan dana hibah dan bansos sumber APBD.

Problem Perilaku Elit, Birokrasi dan Budaya Korupsi di Daerah. Perilaku dan mentalitas para elit politik dan birokrat dalam satu lingkungan birokrasi yang lebih menonjolkan sikap sebagai seorang aristokrat (priayi), sangat berpengaruh terhadap pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Apalagi perilaku para pengelola pemerintahan pada saat itu cenderung memosisikan diri

sebagai penguasa yang harus dilayani dari pada melayani masyarakat sehingga kinerja pelayanan yang diberikan akan jauh dari kepentingan publik. Di sinilah awal terjadinya praktik kolusi dan korupsi di lingkungan pemerintah, khususnya pemerintah daerah akan tumbuh. Perilaku korup elit hingga birokrat kita merupakan eksekusi dari adanya masalah sikap mental aristokrat di kalangan birokrasi yang ingin dilayani oleh masyarakat. Pemerintah Daerah dianggap 'kerajaan' yang memperoleh otoritas untuk memungut upeti dari masyarakat untuk menambah penghasilan. Sekarang pola sikap dan nilai tersebut termanifestasikan ke dalam bentuk-bentuk pemberian uang suap atau pungutan liar langsung kepada masyarakat hingga korupsi kebijakan seperti dana hibah dan bansos.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat, namun sering kali penguasa lokal lebih cenderung mengelola pemerintahan atas dasar kepentingan politik kekuasaan. Penguasa daerah berperilaku bagaikan raja-raja kecil yang mempunyai kekuasaan dan kedaulatan wilayah, serta dapat memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Ini tidak lepas dari 'ajaran' pengelolaan kekuasaan daerah pada masa feodal. Tindakan apa pun yang dilakukan penguasa lokal beserta abdi dalamnya terhadap rakyatnya tidak pernah mendapat teguran dari pemerintah kolonial, sepanjang pejabat tersebut memenuhi kewajibannya untuk loyal kepada pemerintah kolonial, seperti dengan tetap mengirimkan upeti atau pajak secara teratur.

Sebagai contoh peran dan kedudukan Bupati. Semasa pemerintahan kerajaan menjadi abdi raja, kemudian beralih menjadi abdi pemerintah Belanda yang lebih mementingkan kepentingan pemerintah kolonial. Para bupati, yang merupakan bangsawan pribumi, semula hanya memiliki orientasi untuk memenuhi kepentingan raja dan keluarganya. Namun, peran bupati pada masa pemerintah kolonial turut berperan sebagai agen bagi pemenuhan ambisi politik dan kepentingan dagang pemerintah kolonial Belanda (Hasan, 2019).

Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik di daerah. Akuntabilitas pemerintah daerah hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi di mata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan.

Aparat birokrasi di tingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa berdasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya (Dwiyanto, 2006).

Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelesaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya image bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menerjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kultur marginalisme di kalangan aparat birokrasi bawah. Akan sangat sulit untuk berbeda pendapat dengan pimpinannya karena adanya sifat inferior melekat pada diri seorang birokrat bawahan. Seorang bawahan pada umumnya lebih suka menggerutu daripada menyatakan sikap penolakannya secara terbuka terhadap ide yang disampaikan oleh pimpinannya. Sikap tersebut lebih berlatar belakang karena adanya sifat inferior terhadap pimpinan, termasuk cara pandang terhadap pimpinan sebagai penguasa yang dapat menentukan eksistensi secara kelembagaan maupun individual (Dwiyanto, 2006).

Perilaku feodalistik dalam penguasa dan birokrat daerah yang dilestarikan oleh pemerintah kolonial ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya penyakit (patologi) birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam internal birokrasi hingga kebijakan publik. Budaya pemberian uang pelicin, uang semir, uang suap, uang damai, atau praktik budaya pelayanan tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk kolusi yang terus dikembangkan oleh penguasa dan birokrasi di daerah. Publik untuk memperoleh akses pelayanan secara mudah harus memberikan biaya ekstra kepada pejabat birokrasi. Substansi dari persoalan korupsi sebagai perilaku penguasa dan birokrat di daerah pada dasarnya merupakan bagian dari feodalisme yang terus dipelihara oleh sistem birokrasi (Dwiyanto, 2006).

Mas'ood (1994) menyatakan bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Tindakan tersebut bagi masyarakat Eropa atau Amerika dianggap sebagai tindak korupsi, tetapi bagi masyarakat

di Asia seperti di Indonesia, Korea Selatan atau Thailand dianggap bukan merupakan tindak korupsi. Bahkan dalam kultur Jawa, pemberian tersebut dianggap sebagai bentuk Pemenuhan kewajiban oleh bawahan kepada rajanya. Akar kultural pada masyarakat Indonesia yang nepotis juga telah memberikan dorongan bagi terjadinya tindak korupsi. Masyarakat Jawa dan Indonesia pada umumnya sangat mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan parokial. Kewajiban utama seorang individu yang pertama adalah memerhatikan saudara terdekat, kemudian keluarga besar satu keturunan (trah), dan sesama etniknya. Seorang pejabat yang mendapat desakan dari saudaranya untuk memberikan dispensasi atau kemudahan akses pelayanan akan sangat sulit untuk menolaknya. Penolakan dapat diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional.

Korupsi secara struktural juga dapat diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi negara yang mengerdikan kekuatan lain dalam masyarakat menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk memengaruhi opini publik. Mas'ood (1994) lebih jauh menyatakan bahwa ketimpangan antara penguasa daerah, birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan, dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat birokrasi dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat dihukum dan dapat meminta uang semir atau suap dari warga masyarakat. Kedua, warga masyarakat yang berada pada posisi lemah secara politik akan lebih sering menawarkan uang suap kepada pejabat birokrasi. Pemberian uang suap dimaksudkan untuk memengaruhi perilaku penguasa dan pejabat birokrasi, yang senantiasa menjaga jarak dengan masyarakat agar lebih mendekatkan hubungan personal dengan pejabat.

Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan, yakni sultan atau raja. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrumen bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai masa pemerintahan Orde Baru. Berbagai kebijakan

politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai sentral bagi pengaturan kehidupan masyarakat. Bagaimana dalam era reormasi? Meskipun secara kelembagaan pemerintah pusat sudah melakukan banyak inovasi dan reformasi birokrasi, namun saja perilaku penguasa daerah dan birokratnya masih belum bisa seratus persen lepas dari mentalitas zaman feodal dan kolonial.

Sejarah yang menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah tumbuh subur budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi terbiasa dengan berbagai perintah dan petunjuk dari penguasa daerahnya dalam menjalankan tugas sehari-hari. Birokrasi semenjak awal telah diperkenalkan pada nilai-nilai kepatuhan kepada atasannya. Birokrasi yang memang pada awalnya berasal dari kalangan kaum bangsawan (priayi) menyebabkan mental feodal dalam diri seorang birokrat semakin tumbuh subur. Birokrasi semenjak awal pertumbuhannya juga tidak pernah diperkenalkan pada nilai-nilai kepentingan publik karena memang birokrasi lahir bukan dari masyarakat. Birokrasi di Indonesia dilahirkan dari kalangan bangsawan atau golongan priayi, yakni suatu kelompok elit tradisional dalam masyarakat. Oleh sebab itu, birokrasi pelayanan sangat rendah tingkat akuntabilitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto 2006).

Birokrasi yang telah terbiasa menerima perintah dan petunjuk penguasa daerah dan pimpinannya membawa dampak pada rendahnya daya inovasi dan kreativitasnya dalam menghadapi berbagai persoalan di lapangan. Mentalitas 'minta petunjuk' dan gemar 'memberi petunjuk' menjadikan birokrasi cenderung memiliki orientasi sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Hal tersebut dapat ditelusuri secara historis bahwa pada masa pemerintahan kerajaan atau kolonial tidak pernah terdengar seorang bawahan yang berani membantah perintah pimpinannya. Setiap tindakan dan sikap kerja bawahan harus selalu dikonsultasikan kepada pimpinan. Bahkan, pada masa Orde Baru, sikap tersebut dimanifestasikan dalam bentuk mono loyalitas yang sangat berpengaruh pada penilaian seorang pegawai birokrasi. Kondisi di atas yang menyebabkan dalam birokrasi tidak dijumpai pendistribusian kewenangan secara memadai (diskresi) kepada instansi atau aparat di tingkat bawah. Dampak lebih jauh yang terjadi adalah birokrasi menjadi lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada masyarakat pengguna jasa.

Birokrasi semenjak awal telah ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas

masyarakat. Birokrasi masa kerajaan misalnya, keberadaannya mengabdikan kepada pimpinan dan kepala daerah yang merupakan penguasa bagi rakyat. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, keberadaan birokrasi ditempatkan sebagai pengawas bagi masyarakat. Dengan demikian, keberadaan birokrasi secara historis merupakan lembaga yang mengawasi publik, bukannya lembaga yang diawasi oleh publik. Pada masa Orde Baru, birokrasi telah

ditempatkan pula sebagai lembaga yang mengontrol masyarakat dengan dalih stabilitas nasional. Pembentukan lembaga, seperti Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat), Opsus (Operasi Khusus), Ditsospol (Direktorat Sosial Politik) atau Bakorstanas (Badan Koordinasi Stabilitas Nasional), merupakan bukti bahwa birokrasi telah dijadikan instrumen politik dalam mengontrol setiap aktivitas publik.

Tabel 4. Celah Korupsi didalam Peraturan Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bantuan Sosial

Pasal	Redaksional	Keterangan
4 (4)d	Dana hibah dan bansos “tidak terus menerus setiap tahun anggaran”. Kecuali: (d) memberikan nilai manfaat bagi pemerintah daerah mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan”	Masalah pertama muncul ketika pasal ini memiliki pengecualian. Redaksional pengecualian yang tercantum pada pasal 4 (4)d memiliki arti yang belum spesifik. Hal inilah yang menjadi alasan kepala daerah bisa melakukan penganggaran dana hibah dan bansos setiap tahunnya dengan alasan sesuai pengecualian yang ada pada pasal tersebut. Bagi penulis, pasal ini merupakan pasal yang sering digunakan penguasa daerah untuk melakukan korupsi dana hibah dan bansos.
23A(6)	“Bantuan sosial yang tidak dapat direncanakan sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan untuk kebutuhan akibat resiko sosial yang tidak dapat diperkirakan pada saat penyusunan APBD yang apabila ditunda penanganannya akan menimbulkan resiko sosial yang lebih besar bagi individu dan atau keluarga yang bersangkutan”	Pasal 23A Merupakan pasal yang ditambahkan pada perubahan kedua dan Pasal 32 (2a) merupakan perubahan dari pasal sebelumnya. Kedua pasal tersebut merupakan tambahan dan perubahan dari permendagri nomor 32 tahun 2011 menjadi nomor 39 tahun 2012. Jika ditinjau dari peraturan pertama, permendagri nomor 32 Tahun 2011, tidak ada pasal tentang pemberian dana hibah dan bansos yang ‘tidak direncanakan”. Kebijakan ini nantinya harus mendapatkan persetujuan kepala daerah dan SKPD terkait.
32 (2a)	“Penyaluran/penyerahan bantuan sosial kepada individu dan/atau keluarga yang tidak direncanakan sebelumnya sebagaimana dimaksud dalam pas 23A didasarkan pada permintaan tertulis individu dan/atau keluarga yang bersangkutan atau surat keterangan dari pejabat yang berwenang serta mendapat persetujuan kepala daerah setelah diverifikasi oleh SKPD terkait”	Dana hibah dan bansos seringkali tidak tepat sasaran ataupun bersifat politis. Hal tersebut dikarenakan pasal 32 (2a) tentang penyerahan yang diajukan melalui permintaan tertulis dari individu dan atau keluarga dengan persetujuan kepala daerah, ternyata kerap kali diimbangi dengan peraturan teknis yang benar-benar memadai. Sehingga sering kali dana hibah dan bansos ditujukan bersifat subjektif, tidak objektif. Kemudian makna ‘resiko sosial’ yang dimaksud didalam pasal 23A juga bersifat umum, tidak spesifik. Sehingga dampaknya, pasal ini juga bisa menjadi celah penguasa daerah untuk melakukan korupsi dana hibah dan bansos.

Sumber: Permendagri Nomor 32 (2011); Permendagri Nomor 39 (2012); Permendagri Nomor 13 (2018)

Lemahnya kontrol publik terhadap birokrasi disebabkan pula oleh adanya sistem politik yang cenderung otoritarian. Semenjak masa birokrasi kerajaan, sistem politik dan kultur politik yang diterapkan mengadopsi pada sistem kekuasaan Jawa. Sistem kekuasaan Jawa memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak dapat dibagi (tunggal), yakni hanya dimiliki oleh penguasa daerah. Kekuasaan dianggap diperoleh melalui wahyu dari Tuhan sehingga dalam terminologi budaya politik Jawa tidak pernah dikenal konsep akuntabilitas publik. Sistem politik dan kultur politik tersebut ternyata terus dikembangkan oleh pemerintah kolonial dan Orde Baru sehingga birokrasi menjadi bagian dan' pilar penopang sistem kekuasaan yang monolitik tersebut. Birokrasi menjadi begitu superior terhadap publik. Semua aspek kehidupan masyarakat hampir dapat dipastikan tersentuh oleh kekuasaan birokrasi, dari aspek administrasi sampai dengan kebiakan publiknya.

Selain lemahnya kontrol, penguasa daerah dan birokratnya sering memanfaatkan dan mencari celah di dalam peraturan atau perundang-undangan yang kemudian dijadikan landasan hukum kebijakan dana hibah dan bansos sumber APBD. Penulis menemukan beberapa celah yang terdapat di Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, seperti ditampilkan pada Tabel 4. Uraian di atas menunjukkan sejumlah poin yang terdapat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 yang memiliki potensi sebagai pintu masuk terjadinya korupsi.

Rapuhnya perundang-undangan bertemu corak birokrasi yang korup, praktis memperbesar peluang terjadinya korupsi oleh institusi. Pemahaman itu berangkat dari kenyataan bahwa praktik korupsi tidak hanya telah menyimpangkan aturan-aturan yang berlaku, tapi justru sebaliknya, aturan-aturan yang ada kerap kali dapat dimanipulasi untuk melegitimasi atau bahkan membenarkan tindakan korupsi (Paskarina, 2018). Pada konteks itu, peluang yang terjadi dapat semakin menguatkan praktik korupsi yang mengakar kuat dalam ranah institusi dengan pola yang melembaga dan melibatkan jejaring kekuasaan yang ada.

KESIMPULAN

Kebijakan dana hibah dan bansos sumber APBD memang perlu perhatian khusus dari berbagai pihak, pemerintah pusat, pemerintah daerah hingga masyarakat luas. Efek korupsi yang muncul dalam konteks pengelolaan dana hibah sesungguhnya berpeluang merusak kesempatan publik dalam memperoleh sumber daya secara lebih efisien. Meskipun terdapat program-program populis dengan maksud meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun ketika program itu dikelola dalam sistem yang masih kuat pontesi koruspsinya, program ini justru melanggengkan problem yang dihadapi dalam persoalan distribusi kesejahteraan, yakni pembatasan akses publik terhadap sumber daya untuk kesejahteraan.

Pada pembahasan akses, sistem yang korup sesungguhnya berlaku agar pihak yang diuntungkan sitem tersebut tetap dapat menentukan siapa yang berhak dan tidak berhak menerima keutungan dari adanya dana hibah. Dengan begitu dapat juga dipahami bahwa korupsi yang terjadi tidak hanya membatasi masyarakat untuk memperoleh program kesejahteraan, namun juga mengenai pertahanan relasi kekuasaan yang manipulatif oleh elit.

Maka dapatlah disimpulkan, bahwa dari sisi politik, administrasi, dan kebijakan publik, korupsi pada pengelolaan hingga implementasi dana hibah dan bansos, disepakati sebagai tantangan yang cukup serius yang dihadapi pemerintah Indonesia khususnya pemerintah daerah kita. Korupsi dana hibah dan bansos menjadi ancaman bagi eksistensi pemerintah daerah yang seharusnya membantu pemerintah pusat dalam melakukan pembangunan daerah.

REKOMENDASI

1. Korupsi kini diidentifikasi sebagai hambatan utama perwujudan *good governance*, pembangunan berkelanjutan, dan tujuan-tujuan pembangunan Millennium Development Goals. Hal yang pasti, korupsi berdampak sangat besar bagi kehidupan politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Di Afrika, Komisi Afrika (*The Commission for Africa*) mengidentifikasi korupsi sebagai pusat perhatian yang berdampak negatif bagi pemerintahan dan pembangunan di kawasan itu (Lumumba, 2011). Indonesia pun harus serius mengelola pemerintahan hingga kebijakannya dari berbagai bentuk peluang oknum untuk melakukan korupsi.
2. Transparency Internasional (2018) memberikan skor 38/100 (nilai 100 untuk pemerintahan terbersih, sedangkan 0

terkorup) dan berada di posisi 89 (dari 180 negara yang dinilai) untuk index persepsi korupsi di Indonesia. Pemerintah Indonesia dituntut untuk memperkuat lagi pondasi Demokrasinya, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu, pengawasan masyarakat didalam setiap kebijakan, transparansi hingga akuntabilitas anggaran pemerintah pusat hingga daerah dan memperkuat supremasi hukum untuk menuju sistem politik yang jauh lebih demokratis dan jauh dari problematika korupsi.

3. Pemerintah daerah harus mau membiasakan diri untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan ataupun proses implementasi kebijakan, khususnya perencanaan hingga implementasi dana hibah dan bansos.
4. Tegakkan supremasi hukum (*law enforcement*). Tanpa tegaknya supremasi hukum, politik akan menjadi panglima di negara ini. Jika itu yang terjadi, kekacauan-kekacauan politik hingga kebijakan yang mudah untuk di korupsi ataupun politisasi oleh kartel elit politik akan sering terjadi.
5. Pentingnya Akuntabilitas. Dalam penjelasan sebelumnya penulis sudah menjelaskan rumus Klitgaard yang menyatakan, semakin tinggi tingkat Akuntabilitas sebuah pemerintahan, segala bentuk kebijakan akan jauh dari proses korupsi.
6. Terakhir, Transparansi. Prinsip akuntabilitas selaras dengan prinsip transparansi. Karena prinsip transparansi akan menunjang tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap proses kebijakan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada jajaran Dekan serta pimpinan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Brawijaya (UB). Karena dukungan literatur dan finansial, penulis bisa menyelesaikan penulisan artikel ilmiah ini. Artikel ini juga penulis dedikasikan untuk pengembangan keilmuan yang ada di dalam program studi ilmu politik. Konsentrasi penulis dalam bidang Politik Kebijakan diharapkan mampu memperkaya keilmuan Kelompok Jabatan Fungsional Dosen (KJFD) di bidang Politik Kebijakan dan Tatakelola Pemerintahan. Ucapan terimakasih berikutnya penulis berikan kepada kolega dosen yang ada dilingkungan program studi ilmu politik FISIP UB, karena telah berkenan untuk memberikan kritik dan saran hingga berdiskusi bersama untuk perbaikan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Adinugroho, I. Psikologi Moral dan Usaha Mencari Pemimpin Politik yang Demokratis. *Buletin Psikologi*, 24(2) hal 76-86.

Akbar, Jay. 2018. Antisipasi Korupsi Dana Bansos dan Dana Hibah Pada Dalam Pilkada 2018. [Online] Dari: <https://tirto.id/antisipasi-korupsi-dana-bansos-dan-hibah-dalam-pilkada-2018-cEm3>

Akçay, S. 2006. Corruption and human development. *Cato J.*, 26, 29.

Aminuddin, M.F. 2018. Khofifah dan Kepentingan Elite Nasional Pasca-Pilgub Jatim 2018. [Online] Dari: <https://tirto.id/khofifah-dan-kepentingan-elite-nasional-pasca-pilgub-jatim-2018-cPiF>

Baasir, F., dan Noor, S. 2003. *Etika politik: pandangan seorang politisi Muslim*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Carina, Jessi. 2017. Anggaran Dana Hibah DKI Jakarta. [Online] Dari: <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/11/23/11260251/anggaran-dana-hibah-dki-2018-rp-17-triliun-apbd-2016-rp-25-triliun>

Darmastuti, D., & Setyaningrum, D. 2010. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan belanja bantuan sosial pada laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun 2009. *Simposium Nasional Akuntansi XV Banjarmasin*.

Djody, S. 2013. *Reformasi & Elemen-Elemen Revolusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Dhakidae, Daniel. 2018. Korupsi dalam relasi Modal dan Negara. *Majalah Prisma LP3ES; Lingkaran Setan Korupsi* 37(3)

Dwiyanto, A. 2006. *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Fisman, R., & Golden, M. A. 2017. *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press

Graham, J., Nosek, B. A., Haidt, J., Iyer, R., Koleva, S., & Ditto, P. H. 2011. Mapping the moral domain. *Journal of personality and social psychology*, 101(2), 366.

Hadiz, V. R. 2005. *Dinamika kekuasaan: ekonomi politik Indonesia pasca-Soeharto*. LP3ES.

Halid, Ajis. 2019. *Korupsi Bansos Rp 698 Juta, 3 ASN di Gorontalo Ditahan*. [Online] Dari: <https://news.detik.com/berita/d-4429674/korupsi-bansos-rp-698-juta-3-asn-di-gorontalo-ditahan>

Haliim, Wimmy. 2017. Menggagas Mekanisme Direct Popular Checks: Solusi Atas Problematika Penyerapan Aspirasi Pada Dprd Kota Malang. *Jurnal Wacana Politik*, 2(2) hal 137-147.

Haliim, W. 2018. Politisasi Program Keluarga Harapan Pada Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota

- dan Kabupaten Malang. *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 3(1) hal 43-55.
- Haliim, W. 2019. Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodama Kota Kediri. *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 2(1) hal 1-11.
- Hamilton-Hart, N. 2001. Anti-corruption strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1) hal 65-82.
- Harrison, E. 2007. Corruption. *Development in practice*, 17(4-5) hal 672-678
- Harsasto, P. 2015. Politik Siklus Anggaran Lokal (Studi APBD Kota Surakarta Menjelang Pilkada 2010). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 5(1) hal 76-87.
- Hasan, N. 2019. Corak Budaya Birokrasi Pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda Hingga Di Era Desentralisasi Dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Hukum*, 28(2), 1073-1087..
- Heywood, P. M., & Rose, J. 2014. "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34(3) hal 507-529
- Isjwara, F. 1980. *Pengantar Ilmu Politik: Cetakan Ke Tujuh*. Jakarta: Bina Cipta.
- Jain, A. K. (Ed.). 2002. *The political economy of corruption* (Vol. 2). Routledge
- Jurnaliston Reza. 2018. *Kasus Dana Bansos Sumsel Kejagung Periksa Alex Noerdin Sebagai Saksi*. [Online] Dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/20/10023921/kasus-dana-bansos-sumsel-kejagung-periksa-alex-noerdin-sebagai-saksi>
- Kawedar, W., Rohman, A., & Handayani, S. 2008. *Akuntansi Sektor Publik: Pendekatan Penganggaran Daerah dan Akuntansi Keuangan Daerah*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP dan CV. Widya Karya.
- Lumumba, P. L. O. 2011. War against corruption as a poverty reduction agenda in Africa. In *Presented during The 2nd Africa governance, leadership and Management convention*.
- Masoed, M. 1994. *Politik, birokrasi dan pembangunan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Mukti Fajar, N. D., & Achmad, Y. 2007. *Dualisme Penelitian Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Nye, J. S. 1967. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2) hal 417-427
- Paskarina, Caroline. 2018. Korupsi Politik dan Kompetisi Elektoral. *Prisma*, 37(3)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.
- Permadi, Agie. 2018. *Polisi: Niat Jahat Korupsi Dana Hibah Bansos Ada di Sekda Tasikmalaya*. [Online] Dari: <https://regional.kompas.com/read/2018/11/16/16131771/polisi-niat-jahat-korupsi-dana-hibah-bansos-ada-di-sekda-tasikmalaya>
- Piliang, Y. A. 2003. *Hantu-hantu politik dan matinya sosial*. Jakarta: Tiga Serangkai.
- Prastiwi, J. H., & Haliim, W. 2018. Politisi Perempuan Dan Korupsi: Mencari Solusi Atas Dilema Politik Kesetaraan Gender Di Era Reformasi. *Kafaah: Journal Of Gender Studies*, 8(1) hal 71-83.
- Pratama, Ilham Rian. 2019. *Kasus Korupsi Dana Hibah KONI, KPK Periksa Pejabat Kemenpora*. [Online] Dari: <http://www.tribunnews.com/nasional/2019/02/11/kasus-korupsi-dana-hibah-koni-kpk-periksa-pejabat-kemenpora>
- Priawito, Eko. 2013. *Keteladanan Elit Politik Turun, Ini Solusi Nasdem*. [Online] Dari: <https://www.viva.co.id/berita/politik/427189-keteladanan-elit-politik-turun-ini-solusi-nasdem>
- Ruslan, Malik. 1998. *Teater Politik Internasional. Akrab 175*(14).
- Ruslan, Malik. 2017. *Politik Antikorupsi Di Indonesia: Gradualitas dan Ambiguitas*. LP3ES.
- Sanusi, H. A. 2009. Relasi antara Korupsi dan Kekuasaan. *Jurnal Konstitusi* hal 83-104.
- Saragintan, A., & Hidayat, S. 2017. Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011. *Jurnal Politik*, 2(1) hal 137-164.
- Setiadi, Arif. 2015. *Korupsi Dana Hibah, Anggota DPRD Solo Ditahan*. [Online] Dari: <https://daerah.sindonews.com/read/954345/22/korupsi-dana-hibah-anggota-dprd-solo-ditahan-1421923606>
- Siregar, Wahyudi Aulia. 2016. *Korupsi Bansos Sumut, Mantan Gubernur Gatot Diadili*. [Online] Dari: <https://news.okezone.com/read/2016/08/01/340/1451926/korupsi-bansos-sumut-mantan-gubernur-gatot-diadili>
- Sukmajati, Mada. 2018. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. *Prisma*, 37(3)
- Suseno, F. M. 2001. *Etika Politik: Prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Sullivan, S. 2005. *Marx for a Post-communist Era: On poverty, corruption and banality*. Routledge

Tempo.co, 2016. *Kasus Dana Hibah, Sekda Lhokseumawe Masuk Penjara*. [Online] Dari: <https://nasional.tempo.co/read/781049/kasus-dana-hibah-sekda-lhokseumawe-masuk-penjara>

Transparency International. 2018. *Corruption Perceptions Index 2018*. [Online] Dari: <https://www.transparency.org/cpi2018>

Weber, E. T. 2010. *Democratic political leadership. Dalam Political and civic leadership*. Sage Press.

Yafiz, Ilham. 2018. *Kejati Terima SPDP Bansos Bengkalis, ada 2 Tersangka Baru*. [Online] Dari: <http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/06/01/kejati-terima-spdp-bansos-bengkalis-ada-2-tersangka-baru>