

POLITIK ANGGARAN BELANJA HIBAH DAN BELANJA BANTUAN SOSIAL CALON KEPALA DAERAH INCUMBENT DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH TAHUN 2015 DI KOTA SAMARINDA

Muhammad Habibi¹, Dr. Rita Kalalinggi, M.Si², Dr. Anwar Alaydrus, S.Sos., MM³

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis rasio alokasi anggaran belanja hibah dan belanja bantuan sosial pada saat pemilukada dan sebelum pelaksanaan pemilukada, menganalisis rasio alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial pada daerah pelaksana pemilukada dengan calon Incumbent dibanding rasio belanja hibah dan belanja bantuan sosial pada daerah yang tidak melaksanakan pemilukada dan analisis rasio nilai belanja hibah dan belanja bantuan sosial dengan kondisi keuangan daerah tahun 2015 di Kota Samarinda. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial daerah incumbent pada saat Pemilukada lebih besar dibandingkan sebelum Pemilukada yang artinya terdapat pemanfaatan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan oleh incumbent untuk kepentingan politisnya. Ditambah lagi dengan temuan alokasi belanja barang yang disalurkan lewat 100 SKPD sebesar Rp. 504.938.020.140,34 kepada masyarakat pada saat kondisi keuangan daerah sedang defisit. Alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial daerah Incumbent pada saat Pemilukada lebih besar dibandingkan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial daerah yang tidak melaksanakan Pemilukada yang artinya terdapat pemanfaatan belanja hibah dan belanja bantuan sosial oleh Incumbent untuk kepentingan program-program propulisnya, sehingga dapat menguntungkan Incumbent dalam pemilukada tahun 2015. Selanjutnya, peningkatan belanja hibah dan belanja bantuan sosial, tetap terjadi walaupun kondisi keuangan daerah tidak sehat/ defisit hal ini menjadi indikasi bahwa Incumbent berusaha tetap memberikan bantuan agar menarik minat pemilih dalam pemilukada 2015.

Kata Kunci: Politik, anggaran, incumbent, belanja, hibah, bantuan, sosial

¹ Mahasiswa Program S1 Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. Email: habibiyamhammad@gmail.com

² Pembimbing I Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman.

³ Pembimbing II Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman.

Pendahuluan

Pembangunan daerah ini dilaksanakan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dijalankan melalui otonomi daerah sehingga memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah. Pelaksanaan otonomi ini juga berguna dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang aktif dan demokratis, untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan asas desentralisasi, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan. Sistem keuangan ini digunakan untuk membiayai program kerja desentralisasi yang dilaksanakan di daerah yang biasa disebut dengan beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Anggaran merupakan rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan dan merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter untuk periode tertentu.

Salah satu kegiatan desentralisasi adalah pelaksanaan Pemilukada secara langsung yang dilakukan di masing-masing daerah. Berdasarkan data dari *The Indonesian Power of Democracy and Konrad Adenauer Stiftung* tahun 2009, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) secara langsung sejak tahun 2005 di setiap kabupaten/kota. Kegiatan Pemilukada ini menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah terlepas dari pemerintah pusat yang hanya bertugas sebagai fungsi pengawasan.

Pada masa pemilihan kepala daerah, kepala daerah *incumbent* cenderung melakukan suap politik yaitu melakukan pembelian suara serta mengambil berbagai macam belanja dan hibah untuk menutupi pengeluaran kampanye yang sangat besar (Matz dan Eva, 1999). Akan tetapi, pada saat periode kedua dimana kepala daerah tidak dapat dipilih kembali, kepala daerah akan cenderung melakukan korupsi guna mencari jaminan pada saat lengser (Ferraz and Finan, 2007).

Dugaan potensi penyimpangan APBD akan meningkat ketika para kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada periode pertama lalu maju kembali sebagai calon *incumbent* berada pada masa titik krusial, mengingat mereka harus berkompetisi lagi agar tidak terpengaruh tampuk kekuasaannya. Sebagai calon kepala daerah pada pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), *incumbent* cenderung untuk melakukan “politisasi anggaran”. Sebagai calon kepala daerah *incumbent* tentunya memiliki peluang besar dalam memanfaatkan pos-pos belanja pada APBD untuk kepentingannya. Belanja Hibah (BH) dan Belanja Bantuan Sosial (BBS), merupakan salah satu pos belanja yang dapat dipakai bagi calon kepala daerah *incumbent* untuk memikat hati masyarakat pemilih untuk mendapatkan dukungan.

Incumbent akan melakukan perubahan komposisi anggaran untuk mempengaruhi pemilih (Drazen dan Eslava, 2005). Keunggulan kekuasaan yang dimiliki *incumbent* memberikan keuntungan bagi *incumbent* dalam pengalokasian sumber daya. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyatakan bahwa kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan, salah satunya adalah menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD. Dengan kekuasaan yang dimilikinya, *incumbent* berpeluang untuk memanfaatkan pos-pos belanja pada APBD untuk keuntungan pribadinya.

Forum Himpunan Kelompok Kerja (FH Pokja) 30, aktivis anggaran Kota Samarinda meyakini jika dana hibah dan bantuan sosial sangat rentan dimanfaatkan sebagai dana kampanye untuk mendulang popularitas pasangan *incumbent* di Pemilukada Samarinda. Data yang dihimpun Pokja 30 menyebutkan tahun anggaran 2013 total dana hibah yang digelontorkan mencapai Rp 43 miliar. Jumlah ini bertambah di tahun 2014, dimana dana hibah dialokasikan senilai Rp 136 miliar. Ditahun 2015 juga demikian, belum termasuk APBD Perubahan, dana hibah sudah dialokasikan Rp 164 miliar, sementara bansos untuk tahun yang sama senilai Rp 943.750.000.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap tingkat kewajaran tren kenaikan pos belanja hibah dan bantuan sosial dalam APBD di Kota Samarinda dengan judul “Politik Anggaran Belanja Hibah dan Bantuan Sosial Calon Kepala Daerah *Incumbent* dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015 di Kota Samarinda”.

Kerangka Dasar Teori

Teori Legitimasi

Legitimasi, seperti aset tidak berwujud, dipandang sebagai sumber daya operasional yang nilainya harus dipertahankan untuk memastikan kelanjutan dukungan dari masyarakat (Tilling dan Tilt. 2010). Kepala daerah yang mendapatkan legitimasi dari rakyat akan berupaya untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kehendak rakyat termasuk tindakan dalam memperoleh legitimasi pada Pemilukada periode kedua.

Penerapan teori legitimasi dalam sektor publik dapat dilihat ketika kepala daerah mempertahankan legitimasi agar terpilih kembali pada periode kedua dan tidak kalah dengan calon pesaingnya dengan berusaha semaksimal mungkin untuk menarik simpati rakyatnya dengan berbagai cara. Salahsatu caranya adalah dengan memberikan bantuan dana hibah maupun bantuan sosial untuk meningkatkan citranya di masyarakat menjelang Pemilukada.

Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengartikan APBD sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). APBD disusun sebagai pedoman pendapatan dan belanja dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya APBD, pemerintah daerah sudah memiliki gambaran yang jelas tentang pendapatan apa saja yang akan diterima dan pengeluaran apa saja yang akan dicatat sebagai belanja daerah selama periode tertentu.

Pengertian APBD juga terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari: (a) Pendapatan daerah, (b) Belanja daerah, dan (c) Pembiayaan daerah. Secara rinci ketiga hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut.

a. **Pendapatan daerah**

Pendapatan daerah meliputi sama penerimaan uang yang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

b. **Belanja daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh kembali pembayarannya oleh daerah.

c. **Pembiayaan daerah**

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain pengertian APBD secara yudisial di atas, beberapa orang mengeluarkan pendapatnya masing-masing tentang pengertian APBD. Halim *et al.* (2012: 10) mengatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Menurut Nordiawan *et al.* (2007:19) anggaran diartikan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu

dalam ukuran finansial. Pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik terutama pemerintah, merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kedepannya.

Dalam Nordiawan *et al.* (2007:22) APBD disusun melalui beberapa tahap kegiatan, antara lain:

1. Penyusunan Rencana Anggaran, tahap penyusunan anggaran (*preparation*) adalah tahapan pertama dari proses penganggaran. Pada tahapan ini, biasanya rencana anggaran disusun oleh pihak eksekutif yang nantinya akan melaksanakan anggaran tersebut. Anggaran yang disusun dalam tahapan ini dimaksudkan untuk dilaksanakan pada periode anggaran berikutnya.
2. Pemerintah daerah mengajukan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada DPRD untuk dibahas bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam pembahasan ini pihak pemerintah daerah dilakukan oleh tim anggaran eksekutif yang beranggotakan sekretaris daerah, BAPPEDA, dan pihak-pihak lain yang dianggap perlu. Sedangkan DPRD dilakukan oleh panitia anggaran yang anggotanya terdiri atas tiap fraksi-fraksi.
3. RAPBD yang telah disetujui DPRD disahkan menjadi APBD melalui peraturan daerah untuk dilaksanakan.

Penganggaran Belanja Hibah dalam APBD

Hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau 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. Khusus dalam konteks pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD), hibah merupakan pengalihan kepemilikan barang dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, antara pemerintah daerah, atau dari pemerintah daerah kepada pihak lain, tanpa memperoleh penggantian. Rizal Djalil (2014: 316-317).

Kriteria alokasi belanja hibah dalam APBD adalah; (a) Belanja bantuan sosial diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya; (b) Untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, bantuan dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seiruh kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya Standar Pelayanan Minimum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; (c) Bantuan kepada partai politik diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam bantuan sosial.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)

Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pemilukada menurut Arbas (2012:31) adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Petahana dan Non petahana

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pasal 41 menyebutkan setiap kepala daerah diberikan batasan selama dua periode untuk melaksanakan tugasnya di daerah. Pembatasan periode ini dilakukan untuk menghindari adanya pemerintahan yang bersifat otoriter.

Berdasarkan Surat Edaran KPU Nomor 302/KPU/VI/2015 Petahana adalah Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, atau Wakil Walikota yang:

1. Masa jabatannya berakhir sebelum masa pendaftaran; atau
2. Pengundurkan diri sebelum masa jabatannya berakhir yang dilakukan sebelum masa pendaftaran; atau
3. Berhalangan tetap sebelum masa jabatannya berakhir dan terjadi sebelum masa pendaftaran.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa petahana adalah calon kepala daerah yang menjabat sebagai kepala daerah pada periode sebelumnya.

Sedangkan non petahana adalah belum pernah menjabat sebagai:

1. Gubernur untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota;
2. Wakil Gubernur untuk Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, atau Calon Wakil Walikota; dan
3. Bupati atau Walikota untuk Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Walikota;

Sehingga dapat disimpulkan nonpetahana adalah calon kepala daerah yang tidak menjabat sebagai kepala daerah pada periode sebelumnya.

Politik Anggaran

Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakupi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan distribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk peningkatan pelayanan publik Hermanto Rohman (2011).

Dalam konteks politik, APBD merupakan sebuah dokumen politik dari kesepakatan antara legislatif (DPRD) dengan eksekutif. Menurut Rozidateno, APBD merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif), yang juga digunakan untuk menentukan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik wujud komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Sehingga anggaran bukan sekadar masalah teknis, melainkan lebih merupakan alat politik (*political tool*).

Karena anggaran disusun tidak berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan-hitungan ekonomi semata, tetapi lebih dari itu anggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan, dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih. Hal senada juga dikemukakan Aaron Wildvsky (1961) yang menyatakan bahwa penganggaran lebih dari sekedar mengatasi sumber daya langka antara aktivitas X dan Y, tetapi yang lebih penting adalah mempertemukan berbagai kebutuhan masyarakat yang saling berbenturan melalui proses kompromi dalam proses politik (Hermanto, 2011).

Dengan demikian yang dimaksud dengan politik anggaran daerah dalam penelitian ini adalah kebijakan (pilihan-pilihan politik yang diambil) daerah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran. Atau dalam hal ini adalah suatu kebijakan pemerintah daerah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran dalam APBD guna mewujudkan suatu tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, karena penulis menggambarkan dan menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan. Penelitian Deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel lainnya Sugiyono, (2010:11).

Adapun fokus atau indikator yang diukur dalam penelitian ini adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang meliputi :

1. Belanja hibah yang diberikan oleh WaliKota Samarinda berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Pernyataan 02 Ayat 36 dan 39.
2. Belanja bantuan sosial yang diberikan oleh WaliKota Samarinda berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Pernyataan 02 Ayat 36 dan 39:

Hasil Penelitian

Proporsi Alokasi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial pada saat Pelaksanaan Pemilukada daripada Proporsi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial Sebelum Pelaksanaan Pemilukada

Proporsi Alokasi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial pada Tahun Anggaran 2013 (Sebelum Pelaksanaan Pemilukada)

Pemerintah Kota Samarinda pada Tahun Anggaran 2013 merencanakan belanja hibah sebesar Rp. 58.249.541.000,00 dan telah direalisasikan sebesar Rp. 53.568.466.000,00 atau 91,96%. Jika dibandingkan dengan tahun 2012 sebesar Rp. 115.528.270.000,00, belanja hibah tahun 2013 mengalami penurunan sebesar Rp. 61.959.804.000,00 atau 53,63%. Realisasi belanja hibah tersebut diberikan kepada badan/lembaga/organisasi swasta sebesar Rp. 32.415.251.000,00 dan Bantuan Dana BOS kepada Sekolah Swasta sebesar Rp. 21.153.215.000,00 Belanja Bantuan Sosial Kota Samarinda Tahun Anggaran 2013 direncanakan sebesar Rp. 1.613.780.000,00 dan telah direalisasikan sebesar Rp. 1.334.675.000,00 atau 82,70%. Dibandingkan dengan tahun 2012 sebesar Rp. 794.000.000,00, belanja bantuan sosial tahun 2013 mengalami peningkatan sebesar Rp. 540.675.000,00 atau 60,10%.

Proporsi Alokasi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial pada Tahun Anggaran 2014 (Sebelum Pelaksanaan Pemilukada)

Pemerintah Kota Samarinda pada Tahun Anggaran 2013 merencanakan belanja hibah sebesar Rp. 163.335.450.000 dan telah direalisasikan sebesar Rp. 159.146.356.890,00 atau 97,44 %. Dibandingkan dengan tahun 2013 sebesar Rp. 53.568.466.000,00 belanja hibah tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar Rp. 105.577.890.890,00 atau 197,08%. Faktor dominan peningkatan belanja hibah tersebut utamanya disebabkan peningkatan belanja hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta sebesar Rp. 45.585.890.890,00, dan bertambahnya akun belanja hibah kepada kelompok masyarakat/ perorangan sebesar Rp. 55.999.200.000,00. Belanja Bantuan Sosial Kota Samarinda Tahun Anggaran 2014 direncanakan sebesar Rp. 3.901.750.000,00 dan telah direalisasikan sebesar Rp. 1.592.000.000,00 atau 40,80%. Dibandingkan dengan tahun 2013 sebesar Rp. 1.334.675.000,00, belanja bantuan sosial tahun 2013 mengalami peningkatan sebesar Rp. 257.325.000,00 atau 19,28% dan diberikan kepada kelompok masyarakat dan kepada anggota masyarakat.

Faktor dominan peningkatan belanja bantuan sosial tersebut utamanya disebabkan oleh penurunan belanja bantuan sosial kepada anggota masyarakat sebesar Rp. 127.675.000,00, namun terjadi penambahan jenis akun belanja bantuan sosial kepada kelompok masyarakat sebesar Rp. 385.000.000,00.

Proporsi Alokasi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial pada Tahun Anggaran 2015 (Pada Saat Pelaksanaan Pemilu)

Akun belanja hibah tahun anggaran 2015 merupakan hibah kepada badan/ lembaga/ organisasi swasta. Anggaran belanja hibah tahun anggaran 2015 sebesar Rp. 199.144.636.100.000,00 terealisasi sebesar Rp. 173.704.986.100.000,00 atau 87,23%. Kenaikan Realisasi Belanja Hibah tahun 2015 dibanding tahun 2014 sebesar Rp. 159.146.356.890,00 adanya pengendalian pemberian hibah sesuai Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 sebagai Perubahan Permendagri Nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Faktor dominan peningkatan belanja hibah tersebut utamanya disebabkan peningkatan belanja hibah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebesar Rp. 40.680.644.100,00, dan bertambahnya akun belanja hibah kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota sebesar Rp. 13.060.471.000,00.

Pada tahun anggaran 2015 Pemkot Samarinda menganggarkan Belanja Barang dan Jasa senilai Rp. 959.428.741.498,46 dan direalisasikan senilai Rp. 813.270.571.725,38. Realisasi tersebut diantaranya senilai Rp. 504.938.020.140,34 dipergunakan untuk belanja barang yang diserahkan ke masyarakat, yaitu kelompok tani, kelompok peternak, dan kelompok usaha yang dikelola oleh 100 SKPD Teknis.

Anggaran belanja bantuan sosial tahun anggaran 2015 sebesar Rp. 943.750.000,00 terealisasi sebesar Rp. 680.000.000,00 atau 72,05% bila dibandingkan dengan realisasi tahun anggaran 2014 sebesar Rp. 1.592.000.000,00 terjadi penurunan sebesar Rp. 912.000.000,00. Kebijakan Pemerintah dalam pemberian Bantuan Sosial diberikan secara selektif, tidak terus menerus/ tidak mengikat (pemberian bersifat tidak wajib dan tidak harus diberikan tiap tahun), kecuali dalam keadaan tertentu serta memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah. Belanja bantuan sosial diberikan sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 39 Tahun 2012 sebagai perubahan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemberian dana hibah dan bansos harus berpegang pada asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat yang luas bagi masyarakat sehingga jauh dari kepentingan pribadi dan kelompok serta kepentingan politik dari unsur pemerintah daerah (KPK, 2014). Oleh sebab itu, pemerintah menerbitkan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD, yang diubah menjadi Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 dengan proses pencairan hibah dan bansos yang lebih ketat dari pada proses sebelumnya.

Tahapan dan mekanisme proses perumusan anggaran antara belanja hibah dan bantuan sosial mulai tahun 2009 sampai dengan 2013 tidak ada perbedaan yang mendasar. Setelah terbitnya Permendagri Nomor 39 Tahun 2012,

penganggaran hibah dan bantuan sosial tidak lagi menggunakan sistem paket, melainkan dengan mencantumkan nama penerima, alamat penerima, serta besaran nilai hibah dan bantuan sosial pada lampiran III Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Namun demikian, ketatnya aturan tersebut belum menjamin anggaran belanja hibah dan bantuan sosial ini tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi khususnya menjelang Pemilu 2015. Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, yang merupakan perubahan kedua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, belanja hibah dan bantuan sosial ini masuk dalam kategori belanja tidak langsung yang pengalokasiannya tidak didasarkan pada target kinerja tertentu sehingga penentuan besaran anggarannya cenderung bersifat subjektif dan rentan dengan penyimpangan

Perbandingan jumlah belanja hibah dan belanja bantuan sosial Kota Samarinda dan Kabupaten Penajam Paser Utara terlihat pada Tahun Anggaran 2015 Belanja Hibah Kota Samarinda sebesar Rp. 173.704.986.100,00 dan Kabupaten Penajam Paser Utara Rp. 26.119.701.768,00. Sedangkan untuk belanja bantuan sosial Kota Samarinda merealisasikan sebesar Rp. 680.000.000,00 dan Kabupaten Penajam Paser Utara Rp. 1.291.416.834,00, pada Tahun Anggaran 2015 terjadi peningkatan pada belanja hibah Kota Samarinda sebesar 9,1 % dan ditambah dengan adanya belanja bantuan pengadaan barang Rp. 504.938.020.140,34 yang diserahkan ke masyarakat, yaitu kelompok tani, kelompok peternak, dan kelompok usaha yang dikelola oleh 100 SKPD Teknis menjelang Pemilu dan dengan kondisi keuangan daerah yang sedang defisit sebesar Rp. 379.204.831.419,12. Sedangkan Kabupaten Penajam Paser Utara mengalami penurunan belanja hibah sebesar 33,6 % dan penurunan juga terjadi pada belanja bantuan sosial sebesar 19,8 % dengan dalam kondisi keuangan yang sedang defisit pula sebesar Rp. 114.869.312.813,89. Sedangkan belanja bantuan sosial Kota Samarinda terjadi penurunan signifikan sebesar 57,3 %.

Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa proporsi belanja hibah dan belanja bantuan sosial pada daerah pelaksana pemilu dengan calon *incumbent* lebih besar dibanding proporsi belanja hibah dan belanja bantuan sosial pada daerah yang tidak melaksanakan pemilu. Dengan adanya indikasi pemanfaatan APBD oleh *incumbent* untuk pencalonannya kembali, maka pemerintah perlu membuat suatu pengendalian keuangan yang lebih ketat untuk Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial. Namun pemerintah harus menyeimbangkan antara desentralisasi fiskal dan ketegasan peraturan. Artinya, ada aturan yang lengkap dan tegas, tetapi tidak mengurangi kewenangan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Namun pemanfaatan dana publik disamakan menjadi kebijakan/program populis sehingga memiliki dasar hukum dan akibatnya tidak mudah dituding sebagai penyalahgunaan kekuasaan ataupun pelanggaran pemilu.

Proporsi Nilai Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial dengan Kondisi Keuangan Daerah

Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 jo. Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 Pasal 4 dan Pasal 22 menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran belanja hibah dan bantuan sosial harus memperhatikan kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat bagi masyarakat. Kemampuan keuangan daerah ditinjau dari sudut pandang anggaran sebagai alat pengendalian manajerial menyebutkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya (Mardiasmo 2009).

Dengan demikian, kemampuan keuangan daerah ini bisa diukur dengan ruang fiskal. Ruang fiskal (*fiscal space*) merupakan suatu konsep untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan APBD untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah (DJPk 2014). Semakin besar ruang fiskal yang dimiliki suatu daerah, maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanjanya (DJPk 2014). Berdasarkan penelitian Supriyanto (2015), ruang fiskal mempunyai pengaruh positif pada kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, namun sebaliknya dapat dimanfaatkan sebagai peluang melakukan korupsi. Pengalokasian belanja hibah dan bantuan sosial dengan motif pribadi kepala daerah juga merupakan salah satu indikasi korupsi yang tersamar.

Besarnya alokasi anggaran belanja hibah dan bantuan sosial tidak terlepas dari karakteristik masing-masing daerah. Patrick (2007) memasukkan aspek keuangan dan non keuangan pada karakteristik sebuah organisasi. Penelitian Mustoffa (2015) menyebutkan bahwa dari beberapa karakteristik pemerintah daerah, yaitu rasio kemandirian, *human development index*, ukuran legislatif, dan status; hanya status yang berpengaruh pada alokasi belanja bantuan sosial. Penelitian Rochmatullah (2014) juga memberikan bukti empiris bahwa karakteristik daerah yang terdiri dari ukuran daerah, letak geografis, *intergovernmental revenues*, dan Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) merupakan determinan dari pengalokasian belanja bantuan sosial.

Proporsi Nilai Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial dengan Kondisi Keuangan Kota Samarinda Tahun 2013

Pendapatan Pemerintah Kota Samarinda pada tahun 2013 sebesar Rp. 2.567.632.606.693,65 dengan total belanja sebesar Rp. 2.869.579.631.651,84 sehingga kondisi tersebut membuat keuangan Pemerintah Kota Samarinda menjadi defisit sebesar Rp. 301.947.024.958,19. Hal ini mengakibatkan Pemerintah Kota Samarinda harus menggunakan pembiayaan yang bersumber dari SiLPA Tahun 2012 sebesar Rp. 1.172.784.809.003,99. Belanja Hibah Kota Samarinda Tahun Anggaran 2013 sebesar Rp. 53.568.466.000,00 dan Belanja Bantuan Sosial sebesar Rp. 1.334.675.000,00.

Proporsi Nilai Belanja Hibah Dan Belanja Bantuan Sosial dengan Kondisi Keuangan Kota Samarinda Tahun 2014

Pendapatan pemerintah Kota Samarinda pada tahun 2014 sebesar Rp. 2.845.036.423.374,66 dengan total belanja sebesar Rp. 3.201.662.936.936,86 sehingga kondisi tersebut membuat keuangan Pemerintah Kota Samarinda menjadi defisit sebesar Rp. 356.626.513.562,00. Hal ini mengakibatkan Pemerintah Kota Samarinda harus menggunakan pembiayaan yang bersumber dari SiLPA Tahun 2012 sebesar Rp. 1.172.784.809.003,99. Belanja Hibah Kota Samarinda Tahun Anggaran 2014 sebesar Rp. 159.146.356.890,00 dan Belanja Bantuan Sosial sebesar Rp. 1.592.000.000,00. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Samarinda tidak mengedepankan konsep efisiensi dalam pengelolaan anggaran karena dalam kondisi defisit masih saja memberikan belanja yang sifatnya tidak wajib.

Proporsi Nilai Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial dengan Kondisi Keuangan Kota Samarinda Tahun 2015

Pendapatan Pemerintah Kota Samarinda pada tahun 2014 sebesar Rp. 2.859.356.289.674,01 dengan total belanja sebesar Rp. 3.237.540.741.278,13 dan transfer kepada partai politik sebesar Rp. 1.020.379.815,00 sehingga kondisi tersebut membuat keuangan Pemerintah Kota Samarinda menjadi defisit sebesar Rp. 379.204.831.419,12. Hal ini mengakibatkan pemerintah Kota Samarinda harus menggunakan pembiayaan yang bersumber dari SiLPA Tahun 2012 sebesar Rp. 1.172.784.809.003,99. Belanja Hibah Kota Samarinda Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp. 173.704.986.100,00 dan Belanja Bantuan Sosial sebesar Rp. 680.000.000,00. Seharusnya pemerintah daerah dalam memberikan bantuan hibah disesuaikan kepada kemampuan keuangan daerahnya sendiri dan harus tetap memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib terlebih dahulu. Proporsi nilai belanja hibah dan belanja bantuan sosial meningkat walaupun kondisi keuangan daerah sedang tidak sehat/ defisit, sehingga hal ini menjadi indikasi bahwa *incumbent* sebagai pemegang legitimasi anggaran memiliki kepentingan dalam menggunakan anggaran untuk kepentingan keterpilihannya dalam Pemilihan selanjutnya.

Dengan adanya indikasi pemanfaatan APBD oleh *incumbent* untuk pencalonannya kembali, maka seharusnya dilakukan pengawasan lebih ketat baik oleh anggota DPRD maupun Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terhadap alokasi dan realisasi belanja hibah maupun bantuan sosial khususnya menjelang tahun politik agar tepat sasaran. Peneliti juga menyarankan adanya pembatasan terhadap alokasi belanja hibah dan bantuan sosial berdasarkan kemampuan keuangan daerah (ruang fiskal) yang dituangkan dalam kebijakan peraturan pemerintah sebagai penyempurna aturan yang sudah ada agar pengalokasian anggaran hibah dan bantuan sosial terkendali lewat sistem aturan.

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

1. Alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial daerah *incumbent* pada saat sebelum pemilukada tahun 2013 belanja hibah sebesar Rp. 53.568.466.000,00, belanja bantuan sosial Rp. 1.334.675.000,00 dan pada tahun 2014 belanja hibah sebesar Rp. 159.146.356.890,00 naik 197% sedangkan belanja bantaun sosial sebesar Rp. 1.592.000.000,00 atau naik 19,3 %, pada saat pemilukada tanun 2015 belanja hibah naik sebesar 9,1% atau Rp. 173.704.986.100,00 dan belanja bantuan sosial turun sebesar 57,3% atau Rp. 680.000.000,00 yang artinya terdapat pemanfaatan belanja hibah dan belanja bantuan sosial oleh *incumbent* untuk kepentingan politisnya. Ditambah lagi dengan temuan alokasi belanja barang pada tahun 2015 yang disalurkan lewat 100 SKPD Teknis sebesar Rp. 504.938.020.140,34 kepada masyarakat pada saat kondisi keuangan daerah sedang defisit.
2. Selanjutnya, peningkatan belanja hibah dan belanja bantuan sosial, tetap terjadi walaupun kondisi keuangan terjadi defisit anggaran pada tahun 2013 terjadi defisit anggran sebesar Rp.301.947.024.958,19 dan pada tahun 2014 sebesar Rp.356.626.513.562,00 2015 serta sebesar Rp.379.204.831.419,12 pada tahun 2015. Hal ini menjadi indiskasi bahwa *incumbent* berusaha tetap memberikan bantuan agar menarik minat pemilih dalam Pemilukada 2015. Berdasarkan simpulan yang diambil dari temuan penelitian, maka diduga terdapat pemanfaatan belanja hibah dan belanja bantuan sosial oleh *incumbent* untuk kepentingan politisnya.

Saran

1. Berdasarkan hasil penelitian, diharapkan pemerintah dalam hal ini kementerian dalam negeri kedepannya agar membuat regulasi aturan yang lebih tegas sehingga dapat meminimalisir adanya pemanfaatan pos-pos belanja hibah dan belanja bantuan sosial oleh *incumbent* untuk kepentingan politisnya. Jika hal tersebut terlaksana maka efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah dapat ditingkatkan, DPRD Kota Samarinda maupun Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) agar melakukan pengawasan lebih ketat terhadap alokasi dan realisasi belanja hibah maupun bantuan sosial khususnya menjelang tahun politik agar tepat sasaran dengan memanfaatkan fungsi anggaran dan fungsi kontrol. Selain itu, bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diharapkan dengan adanya penelitian ini dan penelitian-penelitian sebelumnya yang memperkuat, agar dapat memonitoring lebih jauh dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pelaporan kedua pos belanja tersebut. Selain itu bagi *incumbent* agar dapat melaksanakan amanah yang telah diberikan dengan cara memberikan kesejahteraan bagi masyarakt dengan tidak adanya tujuan politis yang memanfaatkan uang daerah.
2. Saran untuk penelitian selanjutnya adalah agar validitas dapat ditingkatkan maka disarankan untuk melakukan wawancara dan pengamatan langsung

pada daerah yang terindikasi terdapat pemanfaatan pos-pos belanja dalam Pemilukada dan membandingkan keuangan daerah yang melaksanakan Pemilukada dengan calon *incumbent* dan daerah yang melaksanakan Pemilukada dengan tidak adanya calon *incumbent*.

Daftar Pustaka

- Arbas, Cakra. 2012. *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*. Jakarta : Sofmedia.
- Dahlberg, Matz and Johansson, Eva, 1999. "On the Vote Purchasing Behavior of *Incumbent* Governments" *Working Paper Series 1999:24*, Uppsala University, Department of Economics.
- Djalin, Rizal. 2014. *Akuntabilitas Keuangan Daerah: Impelmentasi Pasca Reformasi*. Jakarta: RMBOOKS
- Drazen, A. and M. Eslava. 2005. "Election manipulation via Spending Composition: Theory and Evidence". *NBER Working Paper. No. 11085*.
- Halim, Abdul dan Kusufi, Syam. 2012. *Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Salemba Empat
- Mustoffa, A. F. 2015. Faktor-Faktor Karakteristik Pemerintah Daerah yang Mempengaruhi Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial pada LKPD Tahun 2012. Tesis, Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Nordian, Deddi *et al.* 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta : Salemba Empat.
- Rohman, Hermanto. 2011. Dinamika Politik Reformasi Anggaran Pro Rakyat (Studi Kepentingan Politik Budget Actors dalam Pembahasan APBD Propinsi Jawa Timur 2010). *Tesis*, Universitas Gadjah Mada.
- Tilling, Matthew V. 2004. Refinements to Legitimacy Theory in Social and Environmental Accounting. Flinders University. *Commerce Research Paper Series No. 04-6*.

Dokumen-dokumen:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 *tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.