

## ***Multiple Accountabilities Disorder* dalam Kajian Penganggaran Hibah dan Bantuan Sosial Kota Surakarta**

### ***Multiple Accountabilities Disorder in a Study of Grant and Social Assistance Budgeting in Surakarta***

Yuliana Kusuma Dewi , Herwan Parwiyanto

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik

Universitas Sebelas Maret

yulianakade@student.uns.ac.id, herwanp@staff.uns.ac.id

#### **Abstrak**

Penganggaran senantiasa dihiasi oleh kontestasi kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat sehingga memicu patologi akuntabilitas anggaran. Organisasi dalam melakukan pertanggungjawaban mengalami konflik ekspektasi dari tuntutan aktor-aktor dalam penganggaran (*Multiple Accountabilities Disorder*). Artikel ini bertujuan menganalisis fenomena MAD dalam kajian penganggaran dana hibah dan bantuan sosial. Teori *Multiple Accountabilities Disorder* menginduk dari Jonathan GS Koppel (2005), dengan dimensi *transparency, liability, controllability, responsibility, dan responsiveness*. Kajian analisis menggunakan sudut pandang administrasi dengan fokus analisis politik anggaran dalam konflik akuntabilitas. Hasil penelitian menunjukkan gejala patologi akuntabilitas anggaran *buck passing, Atrophy of Personal Responsibility* dan MAD. Diindikasikan dari adanya penyelewengan dan kasus korupsi dana hibah dan bantuan sosial di Sukakarta. Patologi MAD dalam penganggaran hibah dan bansos terindikasi dari konflik ekpektasi antara dimensi *controllability, responsibility, dan responsiveness*. Berdasarkan hasil kajian, penganggaran hibah dan bansos perlu disertai monitoring-evaluasi berbasis *outcome* dan pendampingan berpartisipasi kelurahan-kecamatan sebagai upaya memperkecil peluang penyelewengan pada *target group*.

**Kata kunci:** akuntabilitas, bantuan sosial, hibah, *multiple accountabilites disorder*, penganggaran.

#### **Abstract**

The image of budgeting is closely related to personal interest contestation which can lead to pathology of budget accountability. The organization doing their responsibility face expectation conflict from the actors' demand in budgeting (*Multiple Accountabilities Disorder*). The research aims at analyzing the phenomenon of MAD in a study of grant and social assistance budgeting. The research is based on the theory of MAD by Jonathan GS Koppel (2005), which dimensions are *transparency, liability, controllability, responsibility and responsiveness*. The research uses administration point of view which focuses on politics budgeting analysis in conflict accountability. The result of the research shows the pathology of budgeting accountability such as *buck passing, Atrophy of Personal Responsibility* and

MAD. The indications can be seen through misappropriation and corruption of grant and social assistance. The pathology of MAD in grant and social assistance budgeting in Surakarta is indicated from expectation conflicts between controllability, responsibility and responsiveness. Based on the research, grant and social assistance budgeting needs to be done by outcome-based monitoring-evaluating. Besides, it also needs participating assistance from village districts in order to reduce the diversion opportunities of the target group.

**Keywords: accountability, social assistance, grant, multiple accountabilities disorder, budgeting**

## A. Pendahuluan

Penganggaran senantiasa dimarakkan oleh kontestasi kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat. Kondisi tersebut memicu peluang lebih dominannya nilai *self interest* dalam penganggaran, dan menjadikan semakin sulitnya anggaran untuk berorientasi kepada publik (Abdullah & Rona, 2014). Mardiasmo (2002) mendefinisikan anggaran adalah suatu pernyataan dari estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Pos alokasi dana sosial dan hibah menjadi salah satu celah rawan diantara pos-pos alokasi belanja dalam APBD untuk ditumpangi oleh kepentingan politik. Sehingga tidak menutup kemungkinan menjadi lahan untuk tumbuh dan berkembangnya praktek korupsi. Mengacu penelusuran BPK, *Indonesia Corruption Watch* (ICW), dan kejaksan tinggi ditemukan penyelewengan dana bantuan sosial (bansos) di Jawa Tengah untuk tahun 2011 dengan kerugian sebesar Rp. 26,89 miliar, sementara dugaan penyelewengan tahun 2012 mencapai Rp 65 miliar (Parwito, 2013). Penyelewengan dana bansos juga terjadi di Kota Surakarta, Polresta menangkap dua tersangka kasus

korupsi bansos yang menimbulkan kerugian mencapai Rp 208 juta (Suwanto T., 2017). Ayat (14) pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menyatakan hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah lain, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan, Lembaga dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Sementara dalam pasal sama ayat (15) yang dimaksud dengan bansos yaitu pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Potensi penyelewengan pos alokasi dana hibah dan bansos terindikasi dari

penyerahan dana yang tidak disertai proposal pengajuan, proposal pencairan dan kelengkapan dokumen; tidak dilaksanakannya monitoring; tidak dilakukan verifikasi, serta pemberian dana yang dilakukan secara berturut-turut (Ridwan & Widadi, 2016). Penyelewengan kedua pos anggaran semakin menguat menjelang pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) dengan kondisi dimana kepala daerah yang berakhir masa jabatannya kembali mencalonkan diri. Kondisi ini menguntungkan *incumbent* untuk memanfaatkan pos-pos anggaran belanja hibah dan bantuan sosial demi kepentingan politiknya. Keadaan tersebut semakin didukung dengan tidak adanya tolak ukur kinerja dan target kinerja dari belanja hibah dan bantuan sosial sehingga penentuan besaran anggaran cenderung subjektif mendasar pada *discretionary power* kepala daerah (Ritonga & Alam, 2010). *Malang Corruption Watch* (MCW) menyatakan temuan sebesar Rp 1 Miliar lebih dana hibah dan bansos menjadi dugaan penyelewengan di Kabupaten Malang menjelang pilkada 2015 (Ainun, 2015). Sementara temuan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Jawa Timur mengungkap terdapat penyelewengan dana hibah dan bansos di Kabupaten Jember tahun 2011 sebesar Rp 59 miliar, sementara tahun sebelumnya mencapai Rp 109 miliar bertepatan dengan pesta demokrasi yang sedang digelar (Seknas-FITRA, 2014).

Realita tersebut sejalan dengan asumsi Aaron Wildavsky dalam teorinya "*The Politics of the Budgetary*" yang menyatakan penganggaran tidak bisa lepas

dari kepentingan politik (Davis, Dempster, & Wildavsky, 1966). Wildavsky berasumsi teori anggaran belanja merupakan pemeriksaan dari proses politik, kemudian diturunkan pada tindakan-tindakan yang mengandung kepentingan dan secara politik dapat menyesuaikan perubahan kebijakan (Mitchell & Thurmaier, 2012). Sependapat dengan Wildavsky, Irene Rubin (1990) dalam *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, mengungkapkan tiga poin yang tidak pernah terlepas dalam penganggaran daerah yakni, pertama adanya kecenderungan kuat terjadinya lokalisasi politik; kedua APBD dijadikan sebagai pertarungan kepentingan ekonomi, politik, dan pengaruh yang ada di tingkat lokal; dan ketiga partisipasi secara formal telah dijamin dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat lokal (DEMOS, 2011). Sehingga dapat dikatakan pengalokasian anggaran sulit untuk sepenuhnya berorientasi kepada publik dan mengesampingkan sama sekali kepentingan politik di dalamnya.

Di sisi lain, Mardiasmo (2002) menyatakan anggaran merupakan instrumen akuntabilitas, anggaran dibutuhkan oleh pemerintah untuk mempertunjukkan akuntabilitas kepada publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Kondisi anggaran yang dipenuhi dengan polemik tersebut kemudian menumbuhkan pertanyaan dapatkah anggaran akuntabel terhadap publik?. Sementara di dalamnya anggaran tidak semata-mata hanya memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat, namun

juga dihiasi oleh kepentingan-kepentingan politik di satu sisi, dituntut untuk mematuhi regulasi di sisi lainnya. Adisasmita (2011) dan Mardiasmo (2009) mendefinisikan akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban organisasi untuk menerangkan kinerja dan segala aktivitas/tindakan yang dilakukan. Sementara itu Wahyuni (2007) mendefinisikan akuntabilitas menjadi lebih luas, yaitu terkait ukuran apakah aktivitas birokrasi sudah menaati aturan dan norma yang berlaku serta telah mengakomodasi kebutuhan masyarakat (Halim, 2007).

Akuntabilitas merupakan ‘pengawas dan pengontrol’ yang baik dalam menjaga agar setiap tindakan yang terutama mengeluarkan anggaran, digunakan sesuai *track* yang ditetapkan, bukan untuk kepentingan golongan maupun pribadi. Apabila kembali melihat bagaimana polemik yang ada dalam penganggaran, tidak mudah untuk mencapai akuntabilitas yang memuaskan semua pihak, dikarenakan adanya *multiple accountabilities*. Kondisi tersebut memicu pada munculnya patologi akuntabilitas, yang menurut Jonathan GS Koppell (2005) disebut sebagai *Multiple Accountabilities Disorder* (MAD).

“...an organization may try to be accountable in every sense. Organizations trying to meet conflicting expectations are likely to be dysfunctional, pleasing no one while trying to please everyone. Ironically, this may include failures of accountability—in every sense imaginable. ... this phenomenon and

*labels it multiple accountabilities disorder* (MAD)” (Koppell, 2005).

Akuntabilitas sebagai konsep plural yang menyebabkan konflik ekspektasi dalam organisasi. Sehingga organisasi akan kesulitan untuk menggabungkan dan memprioritaskan ekspektasi-ekspektasi yang berbeda tersebut. Ekspektasi ini meliputi kombinasi dari unsur politis, administratif, dan keinginan pasar (Schillemans & Bovens, 2011). Romzeck dan Dubnick (1998) dalam Schillemans dan Bovens (2011) menyebutkan isu tumpang tindih dan konflik ekspektasi dalam akuntabilitas dengan istilah *accountability dilemma*. Fenomena *multiple accountabilities disorder* (MAD) atau kekacauan dalam *multiple* akuntabilitas adalah suatu keadaan dimana organisasi tidak dapat akuntabel di berbagai dimensi-dimensi dalam akuntabilitas, yang dalam teori Koppell (2005) terjadi antara dimensi *transparency*, *liability*, *controllability*, *responsibility*, dan *responsiveness*. Terkadang menekankan pada tuntutan dan keinginan *principal/penguasa* (*controllability*) dan menomorduakan tuntutan dan kebutuhan konstituen (*responsiveness*) dan atau sebagainya.

Artikel bertujuan untuk mengungkap bagaimana dilema *multiple accountabilities disorder* dalam penganggaran hibah dan bantuan sosial di Kota Surakarta. Perumusan masalah dalam penelitian mendasar pada proposisi bahwa dalam penganggaran selalu dihiasi oleh kontestasi kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat. Serta proposisi bahwa akuntabilitas tidak bisa memuaskan semua pihak.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan sudut pandang administrasi yang mengkaji bagaimana kebijakan penganggaran senantiasa dihiasi politik anggaran. Selain itu juga mengkaji bagaimana organisasi menghadapi tantangan perbedaan ekspektasi dalam melakukan pertanggungjawaban anggaran (*multiple accountabilities disorder*). Lokasi penelitian yakni di Kota Surakarta dengan mengkaji patologi akuntabilitas dalam penganggaran hibah dan bantuan sosial. Penelitian merupakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan wawancara mendalam dari persepsi unsur pemerintah (BPPKAD, OPD teknis terkait, serta DPC parpol) dan unsur masyarakat (LPMK sebagai perwakilan penerima bantuan). Selain itu data juga dianalisis dari studi dokumen, diantaranya regulasi Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD berikut perubahannya. Perwali Kota Surakarta Nomor 32 Tahun 2016, APBD Kota Surakarta TA 2016, serta buku literatur dan jurnal terkait. Validitas data melalui triangulasi sumber dan metode, serta menggunakan triangulasi dari media massa. Unit analisis dalam penelitian yakni, pertama penganggaran hibah dan bantuan sosial. Kedua, patologi akuntabilitas yaitu *multiple accountabilities disorder* dari Jonathan GS Koppel (2005) yang mencakup dimensi *transparency, liability, controllanility, responsibility, dan responsiveness*.

## C. Pembahasan

### 1. Politik Anggaran dalam Kajian Penganggaran Hibah dan Bantuan Sosial Kota Surakarta

Regulasi hibah dan bansos, Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 menyatakan pos belanja hibah diberikan dengan tujuan menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah. Sementara anggaran bansos merupakan bentuk *pro poor budgeting* yang dialokasikan pada masyarakat yang mengalami resiko sosial. Payung hukum penganggaran hibah dan bansos mengalami tiga kali perubahan. Mayoritas poin-poin perubahan diantaranya terletak pada rincian objek hibah, dimana awalnya diberikan kepada organisasi kemasyarakatan. Namun setelah adanya perubahan permendagri, hanya organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukumlah yang dapat menerima bantuan. Sementara itu, rincian objek bansos juga diperinci. Bansos yang direncanakan dapat berdasarkan usulan calon penerima dan/atau atas usulan kepala SKPD. Jumlah pagu usulan kepala SKPD paling tinggi 50% dari pagu bansos yang berdasarkan usulan calon penerima. Implikasi dari dinamika permendagri tersebut menjadikan pemberian hibah dan bansos diperketat dengan persyaratan, prosedur, dan mekanisme yang semakin rinci dan detail. Sehingga tujuan hibah tercapai melalui pemberian yang tepat sasaran serta peluang penyelewengan semakin kecil. Data dari informan BPPKAD (AS) menyatakan:

“Pergantian permendagri alasannya dilihat dari segi regulasi menjadi lebih spesifik (jelas) peruntukannya. Pada saat itu (sebelum peraturan baru) banyak sekali pejabat, bupati, gubernur

yang tertangkap kasus korupsi hibah. Untuk mewujudkan tertib administrasi dan definisi yang lebih jelas kepada pemangku kebijakan dalam hal ini “PNS” dan masyarakat perlu perbaikan dari sisi regulasi tersebut ... Dulu masih kejadian juga lembaga masyarakat yang belum jelas badan hukumnya (paguyuban) dikasih bantuan juga”

Adanya dinamika permendagri tidak terlepas dari besarnya peluang penyelewengan dalam penganggaran hibah dan bansos. Terindikasi dari kasus-kasus korupsi dari kedua pos belanja, yang ikut menyeret anggota dewan<sup>1</sup>. Kondisi ini muncul karena dalam anggaran tidak terlepas dari kontestasi kepentingan dari berbagai aktor, termasuk *elite politic*. Fungsi anggaran sebagai *political tool* dapat terlihat dari adu argumentasi antara legislatif, eksekutif dan TAPD dalam membahas pagu anggaran hibah dan bansos. Sebelum disahkan oleh eksekutif dalam APBD, penganggaran hibah dan bansos terlebih dahulu melalui proses adu argumentasi antara TAPD, eksekutif serta legislatif. Politik tidak pernah *alpha* dalam penganggaran, baik secara positif maupun

negatif. Secara positif diterjemahkan bahwa politik dalam anggaran tetap berada dalam rel regulasi serta aspirasi yang disampaikan mengandung *public values*. Misalnya dalam *case* prosedur pengajuan proposal, normatifnya dari regulasi tertulis pengusul bantuan menyerahkan proposal kepada kepala daerah (walikota) melalui sekretaris daerah. Sebelum kemudian kepala daerah mengamanatkan kepada OPD teknis untuk melakukan verifikasi. Realita menunjukkan penyampaian proposal dari pengusul bantuan kepada walikota bisa melalui beberapa pihak, yakni ditiptikan pada saat musrebang, ditiptikan pada dinas, maupun dewan. Data dari informan masyarakat LPMK Nusukan (LK) menyampaikan bahwa:

“Kadang masyarakat pengiriman proposalnya ke dinas langsung tidak lewat LPMK ... Masyarakat ada yang mengajukan proposal lewat LPMK itu kalo pas musrebang, ada yang langsung ke dinas ada yang langsung ke pak wali, itu disebut hibah khusus.... Dulu misal paguyuban-paguyuban itu langsung ke pak wali atau dinas... terus menitipkan proposal kan sah-sah saja”

Jalur prosedur melalui penitipan pada dinas maupun dewan dinilai sah dan tidak melanggar apabila jalur regulasi tetap dipenuhi. Triangulasi data disampaikan informan dari BPPKAD (AS) berikut:

“Kalau DPRD memperjuangkan konstituen harus lewat proposal ke walikota”

Realita tersebut tidak terlepas dari upaya *elite politic* untuk mengikat konstituen dan

<sup>1</sup> Tribunnews-Jabar. 16 September 2014. Korupsi Hibah 2012, Semua Anggota Dewan Titip Proposal. Hendra Gunawan.

Suara Merdeka. 15 Mei 2013. Calon Incumbent Rawan Selewengkan Bansos. Anton Sudibyo

Solopos. 8 Agustus 2015. Dana Hibah Rawan Politisasi

BantenHits. 2015. Ini Temuan BPK pada APBD Banten 2014 yang Menyimpang. Sucitra

Kompas.com. 2015. Waspada! Penyelewengan Hibah dan Bansos Jelang Pilkada. Ainun Y.

FITRA. 2016. Potensi Penyelewengan Dana Hibah dan Bantuan Sosial pada Provinsi Banten Tahun APBD 2014-2015 Sebesar Rp 114,76 M

melanggengkan kekuasaan. Selaras dengan teori *Model Opportunistic Incumbents* dari Nordhaus (1957) dan teori Model Partisan dari Hibbs (1997). Asumsinya, apabila seorang politisi memegang kekuasaan maka akan mencoba menyenangkan konstituen. Disini yakni dengan menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya.

Sebaliknya, politik anggaran yang abai pada regulasi serta tidak mengandung nilai-nilai kepublikan dan mengutamakan *self interest* elite politik hanya akan berujung pada patologi politik anggaran. Gejala-gejala politik anggaran yang berujung patologi tersebut prakteknya juga terjadi dalam pos belanja hibah dan bansos, yang diindikasikan semakin menguat dari adanya ‘dana aspirasi’ hibah dan bansos. Anton Sudibyso menyebutkan adanya polemik ‘kue’ dana aspirasi untuk hibah dan bansos<sup>2</sup>. Dana aspirasi dalam penganggaran hibah dan bansos tidak diadopsi di Kota Surakarta. Berikut informasi yang disampaikan informan DPC Parpol PDIP (PG):

“Di Solo itu tidak diberlakukan adanya pengertian dana aspirasi, yang menjadi *problem* adalah dana aspirasi itu berkaitan dengan dana hibah dan bansos. Karena kebiasaan mengelola dana aspirasi jadi dalam pengelolaan dana hibah dan bansos terjadi *plotting kuota*, anggota dewan jatahnya segini. Di Solo yang punya hak bansos itu walikota dana aspirasi nggak ada”

Tidak di adopsinya dana aspirasi di Kota Surakarta realitanya tidak menjadikan alphanya penyelewengan dalam penganggaran dana hibah dan bansos. Kasus penyelewengan terjadi dari segi prosedural yang melalui jalur penitipan pada dewan maupun dinas. Data disampaikan informan dari oleh salah satu OPD di Surakarta berikut:

“Kadang-kadang mereka lompat jalur, syaratnya nggak jelas tahu-tahu dapat bantuan. Entah dari mana, kadang-kadang nggak ada namanya tiba-tiba muncul disitu. ... Mungkin mereka pengurus yayasannya, atau dituakan disitu ... Peluangnya ya ada ... tapi ini kan *off the record*. Kita nggak tahu tiba-tiba muncul. Dulu pernah ada kasus di bansos jawa tengah, di survei di lapangan ternyata tempatnya nggak ada. Tapi dananya diambil. Siapa yang bertanggungjawab ya akhirnya kesulitan..... heran juga, kalau mau ditelusuk benar ya ada siapa yang mengusulkan lewat OPD masing-masing. Pasti ada orang yang menitipkan. Istilahnya oknum”

Politik anggaran yang abai terhadap regulasi dan *public values* serta dominan pada *self interest* akan berujung pada patologi politik anggaran. Indikasinya yakni adanya penyelewengan anggaran dan korupsi yang menggerogotinya. Semakin kuat dari terungkapnya dua kasus korupsi dana hibah dan bansos di Kota Surakarta. Korupsi pos belanja bansos terjadi pada APBN TA 2013 yang merugikan negara senilai Rp208 juta. Dana bersumber dari Kementerian Sosial (Kemensos) disalurkan melalui Dinas Sosial Tenaga Kerja dan

<sup>2</sup> Suara Merdeka. 19 Maret 2014. Alokasi Timpang, Daerah Menjerit. Anton Sudibyso, MH Habib Saleh, Anton WH, Agustinus Ariawan, Joko Murdowo.

Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Surakarta<sup>3</sup>. Pemberitaan terbaru mengungkap praktek korupsi hibah yang dilakukan oleh anggota dewan yang juga merupakan pimpinan orkes keroncong. Terdakwa penyalahgunaan dana hibah tahun 2013-2014 dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dengan mendapat bantuan senilai 100 juta<sup>4</sup>.

## **2. *Multiple Accountabilities Disorder* dalam Kajian Penganggaran Hibah dan Bantuan Sosial Kota Surakarta**

Asumsi dalam penelitian yaitu akuntabilitas tidak bersifat tunggal, melainkan memiliki banyak tipe atau disebut (*multiple accountabilities*). Sehingga akuntabilitas/pertanggungjawaban tidak hanya ditujukan kepada satu pihak. Kondisi seperti ini memicu ke arah patologi akuntabilitas *multiple accountabilities disorder* (Koppel, 2005), *accountability dilemma* (Romzeck dan Dubnick: 1998). Patologi akuntabilitas tersebut diperkuat dengan kondisi penganggaran yang dihiasi banyak aktor dengan kepentingan-kepentingan yang tidak sama. BPPKAD sebagai OPD utama yang mengelola dana hibah dan bansos mengalami kesulitan untuk menggabungkan dan memprioritaskan

ekspektasi-ekspektasi yang datang dari berbagai pihak (eksekutif dan legislatif). Ekspektasi ini menurut Klinger, Nalbandian, dan Romzek (2002) meliputi kombinasi dari unsur politis, administratif, dan keinginan pasar (Schillemans & Bovens, 2011). Patologi ini dianut oleh beberapa ahli diantaranya Romzeck dan Dubnick (1998), Klinger (2002), serta Mark Bovens dan Thomas Schillemans (2011), diusung Klinger, Nalbandian, dan Romzek (2002), dan Jonathan GS Koppel (2005). Kajian *multiple accountabilities* dalam penganggaran hibah dan bansos di Kota Surakarta menganut teori Koppel (2005) sebagai berikut.

<sup>3</sup> Solopos. 31 Maret 2017. Dugaan Korupsi Polresta Tetapkan dua tersangka Kasus Kube. Muhammad Ismail. *Fakta di lapangan terjadi ketidaktepatan target group. Beberapa penerima bantuan warga mampu, bahkan ada pula kelompok Kube yang merupakan anggota keluarga. Selain itu juga terjadi pemotongan bantuan senilai Rp1,5 juta sampai Rp2 juta setiap Kube penerima bantuan.*

<sup>4</sup> Solopos. 4 Februari 2015. KORUPSI DANA HIBAH: Jadi Pimpinan Orkes Keroncong, Anggota DPRD Kota Solo Terdakwa Kasus Korupsi. *Terdakwa mengajukan bantuan hibah ke Pemerintah Kota Surakarta, tanpa sepengetahuan pengurus lainnya dan kemudian menggunakan dana untuk kepentingan pribadi.*

**Tabel 1 *Multiple Accountabilities* Penganggaran Hibah dan Bansos di Kota Surakarta dalam Dimensi Akuntabilitas Jonathan GS Koppell (2005)**

No.	<i>Dimensi Multiple Accountabilities</i>
1.	<p><i>Transparency: Did the organization reveal the facts of its performance?</i></p> <p>a) Nama pengusul bantuan lolos seleksi dan verifikasi beserta besaran anggaran disetujui tercantum dalam penjabaran APBD.</p> <p>b) Terdapat informasi bagi pengusul bantuan yang dinyatakan tidak/belum berhak menerima bantuan.</p> <p>c) Penerima bantuan yang belum melaporkan LPJ sampai batas waktu yang ditentukan akan dimuat di surat kabar.</p> <p>d) Terdapat dokumen terkait anggaran hibah dan bansos yang bersifat tidak <i>open access</i> bagi publik, misal dokumen LHP keuangan dari BPK</p> <p>e) Tahun 2017 Kota Surakarta mulai mengadopsi <i>Electronic-Bansos</i> dan <i>Electronic-Hibah</i></p>
2.	<p><i>Liability: Did the organization face consequences for its performance?</i></p> <p>a) Efektivitas kinerja dilihat dari realisasi dan pengalokasian anggaran yang tepat sasaran, anggaran bantuan yang dimanfaatkan sesuai kebutuhan, serta khusus kelompok BL dilihat dari <i>output-outcome</i>.</p> <p>b) Kinerja baik akan berdampak pada SKP pegawai, tidak ada <i>reward</i> khusus yang diterima BPPKAD</p> <p>c) <i>Punishment</i> pelanggaran regulasi anggaran hibah dan bansos diterima langsung oleh tersangka. OPD tidak bertanggungjawab dikarenakan sifat hibah dan bansos sebagai pengalihan hak.</p>
3.	<p><i>Controllability: Did the organization did what the principal (e.g., Congress, president) desire?</i></p> <p>a) Kepala daerah dapat menyetujui maupun menolak usulan pertimbangan TAPD dengan memperhatikan keuangan daerah dan skala prioritas</p> <p>b) Pengusul hibah yang programnya tidak mendukung visi misi kepala daerah tidak akan lolos seleksi</p> <p>c) Intervensi <i>principal</i> dapat juga berasal dari kalangan legislatif, indikasinya dapat bermula dari 'titipan dewan'</p>
4.	<p><i>Responsibility: Did the organization follow the rules?</i></p> <p>a) Dinamika permendagri menjadikan peluang penyelewengan semakin kecil dengan poin persyaratan yang semakin detail</p> <p>b) Implikasi dinamika regulasi menjadikan persyaratan dan prosedur semakin rinci dan ketat. Ini memberikan dampak beragam bagi OPD sebagai pengelola dan masyarakat sebagai penerima bantuan.</p> <p>c) Sebagian penerima bantuan mengalami kendala dalam pembuatan LPJ sebagai syarat pertanggungjawaban, terutama penerima bansos yang notabene berada dalam garis kemiskinan dan rentan miskin.</p>
5.	<p><i>Responsiveness: Did the organization fulfill the substantive expectation</i></p>

	<p>(<i>demand/need</i>)?</p> <p>a) Penganggaran hibah dan bansos mengandung asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat yang sedikit banyak sulit diukur</p> <p>b) Asas-asas tersebut diukur melalui proporsi penganggaran hibah dalam kelompok BL dan BTL, <i>target group</i>, dan kebutuhan serta penggunaan dana dilihat dari proposal pengajuan.</p>
--	--

Berdasarkan pada analisis kajian dimensi-dimensi *multiple accountabilities* dalam tabel, konflik ekspektasi penganggaran hibah dan bansos di Kota Surakarta terjadi dalam tiga dimensi diantaranya *controllability*, *responsibility*, dan *responsiveness*.

#### a) *Controllability dan Responsibility*

Pada satu sisi dituntut bertanggungjawab kepada *principal (controllability)* dan di sisi lain juga bertanggungjawab secara regulasi (*responsibility*). Adanya aspirasi *principal* yang harus diakomodir terkadang tidak sesuai aturan dan adanya tuntutan mematuhi regulasi menjadi sumber konflik ekspektasi bagi BPPKAD dan OPD teknis terkait. Kondisi konflik ekspektasi dalam akuntabilitas tersebut terlihat jelas dari kasus-kasus penyelewengan yang terungkap. Misalnya pada kasus temuan LSM fiktif yang tercatat sebagai penerima bantuan. Kasus tersebut terjadi pada bansos dari Provinsi Jawa Tengah tahun 2011. Sebanyak 31 LSM dan yayasan atau lembaga kemasyarakatan di Solo penerima dana bansos fiktif<sup>5</sup>. Data dari informan BPPKAD (R) menyatakan:

<sup>5</sup> Solopos. 14 November 2013. Dana Hibah: 31 LSM Fiktif Rugikan Negara 50 juta. Rudi Hartono "Dari 47 LSM dan lembaga kemasyarakatan penerima dana bansos yang dipanggil Kejari, hanya 16 pihak yang memenuhi panggilan. Setelah dilakukan penelusuran keberadaan LSM tidak ditemukan. Alamat kantor sekretariat tidak jelas"

"Hibah arti berbadan hukum, misal diakui pemerintah, memiliki legalitas hukum dan HAM. Sehingga dalam hal ini pimpinan daerah, eksekutif paham kalau ada regulasi seperti ini jangan ditabrak. Dulu masih kejadian juga lembaga masyarakat yang belum jelas badan hukumnya (paguyuban) dikasih bantuan juga"

Kasus lain yang bersumber dari APBD kota Surakarta yakni korupsi dana hibah pariwisata berupa alat keroncong yang dilakukan anggota salah satu anggota dewan. Validitas data disampaikan informan dari DPC Parpol PDIP (PG).

"Sumber *multiple accountability disorder* ada di dinas pariwisata. Pertama, baru proposal menggunakan alamat kantor DPRD, *kok* diloloskan. Penanggungjawabnya dua orang anggota DPRD, alamatnya kantor DPRD, kenapa dinas pariwisata memberi?. Kedua, setelah dana hibah diturunkan, dinas pariwisata punya alat keroncong *nganggur* di kantor, dipinjem di kantor DPRD *kok* boleh?. Pelakunya DPRD tapi peluangnya di dinas pariwisata secara administratif birokrasian dia tidak tertib. Baru melihat proposal alamatnya kantor DPRD harusnya dibuang"

Berdasar pada kasus tersebut OPD teknis terkait, disini yakni Dinas Pariwisata cenderung memenuhi akuntabilitas secara *controllability* dibandingkan dengan dimensi *responsibility*. OPD tersebut lebih akuntabel kepada keinginan/aspirasi dari *principal* (*controllability*) daripada akuntabel pada regulasi, yakni permendagri hibah dan bansos (*responsibility*).

**b) *Controllability dan Responsiveness***  
BPPKAD dan OPD teknis dituntut akuntabel pada keinginan *principal* (*controllability*) dan di sisi lain juga akuntabel kepada kebutuhan publik (*responsiveness*). Konflik MAD antara dua dimensi ini terindikasi jelas dari realitas menjamurnya kasus korupsi pada anggaran hibah dan bansos. *Principal* (eksekutif dan/ legislatif) menyalahgunakan kekuasaan dengan memaksakan aspirasinya ditampung dalam kedua pos anggaran untuk kepentingan yang abai pada nilai-nilai kepublikan. Korupsi anggaran hibah dan bansos yang terkuak di Kota Surakarta diantaranya ada dua kasus. Pertama, korupsi pos belanja bansos terjadi pada APBN TA 2013 dari Kemensos disalurkan melalui (Dinsosnakertrans). Kedua korupsi hibah oleh anggota dewan melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Data dari DPC Parpol PDIP (PG) menyatakan:

“...Itu tidak ada kaitannya dengan konstituen. Dana hibah itu dana hibah pariwisata berupa alat keroncong. Itu tidak termasuk intervensi politik, permainan individu saja...”

Validitas data dari informan BPPKAD (R) menyatakan bahwa case-case tersebut sedikit banyak terjadi.

“Sebagai eksekutif, pimpinan daerah itu (harapannya) tidak diintervensi, nggak ada tuntutan macam-macam. Ketika ada kelompok-kelompok tertentu yang membuat substansi dan regulasi berbelok, pimpinan daerah sebagai bentengnya. Kepala daerah itu paham dengan undang-undangnya, kita yang melaksanakan tidak susah, sesuai regulasi, *by rule by law*. Nggak perlu nutup-nutupi, *dempul*”

MAD yang dialami BPPKAD dan dinas pariwisata lebih condong akuntabel dalam dimensi *controllability* daripada *responsiveness*, dengan memuat aspirasi dewan yang menabrak aturan dan abai pada nilai-nilai kepublikan.

**c) *Responsibility dan Responsiveness***  
Pada satu sisi BPPKAD dan OPD teknis terkait harus bertanggungjawab pada permendagri hibah dan bansos dan disisi lain juga memenuhi ekspektasi kebutuhan dari publik. Ketika realisasi anggaran bantuan telah didistribusikan kepada *target group* yang dinyatakan berhak menerima dan telah digunakan sesuai kebutuhan berarti dimensi *responsiveness* telah tercapai. MAD terjadi dalam kondisi apabila penerima bantuan tidak memahami dan tidak memiliki kemauan serta kemampuan untuk taat pada permendagri, misal dalam pembuatan LPJ. Data dari persepsi masyarakat, LPMK Kelurahan Nusukan (LG) menyatakan:

“Memang sulit, kadang masyarakat mengumpulkannya lewat dari *deadline*. Misal ditanya ‘ *kapan mau mengumpulkan?*’ sudah *deadline* yang mengumpulkan baru berapa”

Validitas data disampaikan BPPKAD (R) yang menyatakan mengalami konflik MAD tersebut.

“Masyarakat kadang tidak memahami, kita sosialisasi di kecamatan-kelurahan. Persepsi masyarakat kalau bantuan, memberikan. Tidak perlu ada aturan-aturan SPJ. Konflik karena persepsi, konflik dengan penerima hibah karena berbeda kepentingan, kita harus LPJ. Mereka nagih kapan cair, sudah cair, kita ganti tagih LPJ, timbal balik begitu”

Konflik ekspektasi terjadi antara harus akuntabel pada regulasi permendagri (*responsibility*) dan memahami kondisi sebagian penerima bantuan yang memang lemah dalam kemampuannya membuat LPJ (*responsiveness*). Konflik MAD ini kuat terjadi pada saat menghadapi penerima bantuan dengan resiko sosial tinggi dan pendidikan rendah.

Selain patologi akuntabilitas MAD, dalam penganggaran hibah dan bansos di Kota Surakarta juga mengalami gejala patologi *buck passing* dari (Harmon,1995), yaitu pemegang kekuasaan (pemerintah atau pejabat politik) melempar tanggung jawab ketika dimintai pertanggungjawaban oleh masyarakat dengan dalih aturan yang berlaku dan keterbatasan kewenangannya. Serta gejala paradok akuntabilitas

“*Antrophy of Personal Responsibility*” Michael M. Harmon (1995), dengan asumsi terjadinya gejala pengkerdilan tanggungjawab pribadi diindikasikan oleh pengelola anggaran hibah dan bansos menjalankan tugas rutin. Pernyataan informan dari sampel OPD (W).

“Yang punya anggaran di DPPKA jadi yang bertanggungjawab disana, kalo di dinas kita sebatas bertanggungjawab atas nota dinas dan cek lapangan”

Validitas data disampaikan oleh informan BPPKAD (R) menyatakan:

“BPPKAD itu hanya sebagai kasir, kalau kita tanggungjawabnya memberikan sosialisasi, agar LPJ nya baik tidak ada temuan. Kalau anggaran hibah bansos itu tanggungjawab TAPD, tim anggaran”

Pengkerdilan dan pelemparan tanggungjawab juga terindikasi dari adanya kasus korupsi. Dinas tidak bertanggungjawab apabila terkuaknya kasus korupsi meskipun menjadi OPD teknis yang menaungi.

#### **D. Kesimpulan**

Peluang munculnya patologi politik anggaran dana hibah dan bansos di Kota Surakarta berkembang selaras asumsi dari teori *Model Opportunistic Incumbents* dari Nordhaus (1957) dan teori Model Partisan dari Hibbs (1997). Terindikasi dari upaya yang dilakukan *elite politic* yang bersedia menyampaikan aspirasi dan kebutuhan konstituen atau publik secara luas untuk mendapatkan bantuan. Penyelewengan

anggaran dilakukan oleh oknum tertentu muncul pada segi prosedur pengajuan, yang terindikasi dari penemuan LSM fiktif sebagai penerima bantuan. Patologi juga terindikasi dari terkuaknya kasus korupsi dana hibah di Kota Surakarta yang dilakukan oleh anggota dewan. Patologi politik anggaran ini terjadi karena adanya aspirasi yang abai pada regulasi serta tidak mengandung nilai-nilai kepublikan dan mengutamakan *self interest* dari elite politik.

Gejala-gejala patologi akuntabilitas penganggaran dana hibah dan bansos di Kota Surakarta diantaranya terjadi pada gejala patologi *buck passing* dan gejala paradok akuntabilitas *Antrophy of Personal Responsibility*. Ini terindikasi dari pelaksana yang melempar tanggung jawab ketika dimintai pertanggungjawaban oleh masyarakat dengan dalih aturan yang berlaku dan keterbatasan kewenangannya. Kecenderungan penyempitan dan pelemparan tanggungjawab juga terjadi apabila terungkap kasus korupsi pada kedua bantuan. Patologi lain muncul karena adanya *multiple accountability*, BPPKAD dan OPD teknis mengalami kesulitan untuk menggabungkan dan memprioritaskan ekspektasi-ekspektasi yang datang dari berbagai pihak (eksekutif dan legislatif).

Patologi *multiple accountability disorder* (MAD) dalam penganggaran hibah dan bansos di Kota Surakarta terindikasi dari konflik ekspektasi tiga dimensi diantaranya *controllability*, *responsibility*, dan *responsiveness*. Adanya aspirasi *principal* yang harus diakomodir yang

terkadang tidak sesuai aturan dan adanya tuntutan mematuhi regulasi menjadi sumber konflik ekspektasi bagi BPPKAD dan OPD teknis terkait. Ini menjadikan konflik ekspektasi MAD antara dimensi *controllability* dan *responsibility*. Sementara MAD antara *controllability* dan *responsiveness* terjadi karena tuntutan aspirasi *principal* yang notabene tidak mematuhi regulasi ditampung dalam penganggaran hibah dan bantuan sosial. Aspirasi tersebut realitanya mengabaikan *public values* dan hanya untuk kepentingan pribadi. MAD disini lebih condong akuntabel dalam dimensi *controllability* daripada dimensi *responsiveness*, dengan memuat aspirasi dewan yang menabrak aturan dan abai pada nilai-nilai kepublikan. MAD juga terjadi dalam kondisi apabila penerima bantuan tidak memahami dan tidak memiliki kemauan serta kemampuan untuk taat pada permendagri. Konflik ekspektasi terjadi antara harus akuntabel pada regulasi permendagri (*responsibility*) dan memahami kondisi sebagian penerima bantuan yang memang lemah dalam kemampuannya membuat LPJ (*responsiveness*).

Berdasarkan pada kajian beberapa rekomendasi yang disampaikan yakni perlu dikembangkan monitoring dan evaluasi berbasis *outcome* dalam penganggaran hibah dan bansos. Monev tidak terbatas pada ketaatan pada regulasi. Namun juga melihat aspek ketepatan sasaran bagi target group, tingkat kemanfaatan dan dampak bagi penerima. Kedua, diperlukan pengembangan dan pendampingan partisipasi berbasis kelurahan dan kecamatan dalam prosedur

pengajuan, pendistribusian, pencairan, dan pertanggungjawaban bantuan. Sehingga meminimalisir peluang munculnya penerima bantuan fiktif.

### Daftar Pustaka

- Abdullah, S. & Rona, R., 2014. Pengaruh Sisa Anggaran, Pendapatan Sendiri, dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal. *Iqtishadia*, 7(1), pp. 179-202.
- Adisasmita, R., 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Penganggaran Daerah*. Pertama ed. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ainun, Y., 2015. *Kompas.com*. [Online] Available at: <http://regional.kompas.com/read/2015/03/19/13344011/waspada.penyelewengan.dana.hibah.dan.bansos.jelang.pilka.da> [Accessed 2 Oktober 2017].
- Davis, O. A., Dempster, M. & Widalvsky, A., 1966. A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, LX(3), pp. 529-547.
- DEMOS, 2011. *Representasi Populer dalam Penganggaran Partisipatif*, Jakarta: Lembaga Kajian Demokrasi dan Hak Asasi, DEMOS .
- Gunawan, H., 2014. *Tribunnews-Jabar*. 16 September 2014. *Korupsi Hibah 2012, Semua Anggota Dewan Titip Proposal*. [Online] Available at: [m.tribunnews.com/amp/regional/2014/09/16/korupsi-hibah-2012-semua-anggota-dewan-titip-proposal](http://m.tribunnews.com/amp/regional/2014/09/16/korupsi-hibah-2012-semua-anggota-dewan-titip-proposal) [Accessed 20 Mei 2018].
- Halim, A. & Damayanti, T., 2007. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Potret dari Pertanggungjawaban Administratif dan Politik*. In: II, ed. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. II ed. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, pp. 51-67.
- Hartono, R., 2013. *Dana Hibah: 31 LSM Fiktif Rugikan Negara 50 juta*. , Surakarta: Pusdok-Solopos.
- Ismail, M., 2017. *Dugaan Korupsi Polresta Tetapkan dua tersangka Kasus Kube*, Surakarta: Pusdok-Solopos.
- Koppell, J. G., 2005. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), pp. 94-108.
- Mardiasmo, 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. IV ed. Yogyakarta: ANDI.
- Mitchell, D. & Thurmaier, K., 2012. Currents and Undercurrents in Budgeting Theory: Exploring the Swirls, Heading upstream. *The Foundations of Public Administration Series*, pp. 1-31.
- Parwito, 2013. *Merdeka.com*. [Online] Available at: <https://m.merdeka.com/peristiwa/bpk-telusuri-penyelewengan-dan-bansos-di-jawa-tengah> [Accessed 2 Oktober 2017].
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial

- yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- Red-Solopos, 2015. *Solopos*. [Online] Available at: <http://www.solopos.com/2015/02/04/korupsi-dana-hibah-jadi-pimpinan-orkes-keroncong-anggota-dprd-kota-solo-terdakwa-kasus-korupsi-574304> [Accessed 30 Maret 2018].
- Red-Solopos, 8 Agustus 2015. *Solopos*. [Online] Available at: <http://www.solopos.com/2015/08/08/solopos-hari-ini-dana-hibah-rawan-politisasi-631199> [Accessed 39 Maret 2018].
- Ridwan, G. & Widadi, A., 2016. Potensi Penyelewengan Dana Hibah & Bantuan Sosial Pada Provinsi Banten Tahun APBD 2014-2015 Sebesar Rp 114,76 M- Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran.
- Ritonga, I. T. & Alam, M. I., 2010. *Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Mencalonkan Kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)*. Purwokerto, Simposium Nasional Akuntansi XIII Purwokerto 2010.
- Schillemans, T. & Bovens, M., 2011. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy lead to Overload. pp. 1-34.
- Seknas-FITRA, 2014. *Seknas-FITRA*. [Online] Available at: [seknasfitra.org/fitra-dana-hibah-dan-bansos-rawan-korupsi](http://seknasfitra.org/fitra-dana-hibah-dan-bansos-rawan-korupsi) [Accessed 2 Oktober 2017].
- Sucitra, D., 2015. *BantenHits*. [Online] Available at: <http://m.bantenhits.com/mega-metropolitan/berita/39205/ini-temuan-bpk-pada-apbd-banten-2014-yang-menyimpang> [Accessed 2 Oktober 2017].
- Sudibyo, A., 2013. *Suara merdeka*. [Online] Available at: <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/pilkada/2013/05/15/157027/ICW-Calon-Incumbent-Rawan-Selewengkan-Bansos> [Accessed 30 Maret 2018].
- Sudibyo, A. & et.al, 2014. *Suara Merdeka*. [Online] Available at: <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2014/03/19/256034/Alokasi-Timpang-Daerah-Menjerit> [Accessed 30 Maret 2018].
- Suwarto, T., 2017. *Pikiran Rakyat*. [Online] Available at: [www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/03/30/polresta-surakarta-tahan-2-tersangka-korupsi-bansos](http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/03/30/polresta-surakarta-tahan-2-tersangka-korupsi-bansos) [Accessed 2 Oktober 2017].

