

# POTENSI PENYALAHGUNAAN DANA HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL KABUPATEN MALANG MENJELANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH 2020

Ditulis oleh : Aziza Karima,

Staf Malang Malang Corruption Watch Tahun 2020

## A. PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan asas negara yang diterapkan dalam tata kelola Indonesia. Secara bahasa, Demokrasi berasal dari Bahasa Yunani yakni "*demos*" yang artinya rakyat dan "*kratos*" yang artinya kekuasaan, bila kedua kata tersebut digabungkan maka dapat disimpulkan demokrasi berarti kekuasaan "rakyat berkuasa" atau "*government are rule by the people*" (Purba, 2015). Demokrasi pada hakekatnya adalah pemerintahan yang dilaksanakan dengan menempatkan rakyat sebagai prioritas utama, baik itu dalam melaksanakan pemerintah atau mendapatkan hasil dari pelaksanaan tersebut. Robert Dahl (1999) dalam Patta (2009) menjelaskan beberapa keuntungan dari pelaksanaan demokrasi di suatu negara daripada sistem lainnya yang bila diambil intisarinnya ialah negara dengan penganut sistem demokrasi lebih memberikan kebebasan dan penjaminan hak kepada masyarakat untuk terlibat dalam tata kelola pemerintah.

Terdapat beberapa macam pelaksanaan demokrasi di dunia. Indonesia menggunakan sistem demokrasi Pancasila dalam melaksanakan pemerintahannya, yaitu pemerintahan kepada rakyat berasaskan Pancasila. Bentuk demokrasi Indonesia tersebut dapat dilihat melalui pelaksanaan Pemilihan Umum. Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah merupakan bentuk dari penerapan demokrasi karena kegiatan tersebut adalah bentuk partisipasi politik dan representasi masyarakat dalam tata kelola negara yang mana masyarakat diikutsertakan untuk memilih orang-orang yang menempati posisi dewan perwakilan, kepala daerah dan presiden.

Pelaksanaan Pemilu maupun Pilkada di Indonesia mengalami berbagai perubahan sistem. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga yang memiliki hak untuk memilih kepala daerah di awal masa reformasi. Namun, partisipasi langsung dalam Pilkada baru terasa setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung. Kemudian, muncul Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana dalam peraturan tersebut menjelaskan tentang seseorang atau pasangan calon yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu (Pratama, 2018). Perubahan kebijakan itu pula yang merubah sistem pemilihan operasional semi-terbuka menjadi sistem operasional terbuka yang mana pemilih langsung memilih nama dari calon legislatif atau kepala daerah, bukan memilih partainya.

Perubahan sistem pemilihan dalam waktu yang cukup singkat dilakukan karena adanya berbagai masalah dalam pelaksanaan Pilkada. Misalnya di Pilkada sistem operasional tertutup, banyak terjadi penyelewengan wewenang dari petinggi partai dalam menentukan nomor urut calon legislatifnya, sedangkan di Pilkada sistem operasional terbuka banyak calon legislatif yang melakukan praktik politik uang baik secara langsung maupun tidak. Praktik potensi politik uang tersebut berpotensi untuk memunculkan strategi atau modus politik di luar hukum demi mendapatkan suara pemilih. Salah satu modus yang dilakukan Petahana dengan mudah mempermainkan anggaran dana hibah dan bantuan sosial (bansos) yang kemudian secara sadar maupun tidak sadar juga turut mendukung kampanye pencalonan dari calon petahana di pilihan kepala daerah.

Pemberian dana hibah dan bantuan sosial merupakan sektor yang dianggarkan dalam APBD dengan tujuan untuk menerapkan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Meskipun selalu tercantum dalam APBD tiap tahunnya, sejatinya dana hibah dan bansos tidak bersifat wajib sebelum Pemerintah Daerah memenuhi pemenuhan belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Hal tersebut telah diatur dalam Permendagri No 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran

Pendapatan Dan Belanja Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri No 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

Hibah pada umumnya dimaknai sebagai pemberian tanpa mengharapkan imbalan balik, artinya individu ataupun kelompok yang sudah niat dan secara nyata memberikan hibah tidak sepatutnya dimaknai sebagai jual-beli atau transaksi menukar barang/jasa. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan umum Permendagri Nomor 32 tahun 2011, 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.

Sedangkan, bantuan sosial adalah dana yang diberikan kepada individu/kelompok yang tidak dilakukan secara terus menerus dan cenderung bersifat selektif dan tidak bersifat mengharapkan timbal balik karena tujuannya untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum dari target dana bansos (Haliim dan Fajar, 2020). Terdapat perbedaan yang mendasar dalam konteks dana hibah dan bantuan sosial yang dilakukan pemerintah. Perbedaan tersebut ialah dana hibah diberikan kepada lembaga yang terstruktur, memiliki sistem penganggarannya sendiri, memiliki program kerja sendiri, sedangkan dana bantuan sosial lebih kepada individu atau kelompok yang dilakukan berdasarkan suatu kondisi dan bersifat selektif juga sementara. Misalkan karena persoalan ekonomi akibat Covid-19, maka pemerintah memberikan bantuan sembaako kepada masyarakat.

Disebutkan sebelumnya bahwa hibah dan bansos diperuntukkan kepada target tanpa mengharapkan adanya imbalan. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat beberapa contoh yang menggambarkan bahwa pemberian dana hibah dan bansos untuk kepentingan kepala daerah yang mencalonkan kembali dalam Pilkada. Misalnya temuan dari Winoto (2015) yang menunjukkan bahwa kepala daerah *incumbent* lebih cenderung mengalokasikan dana hibah dan bansos untuk menarik simpati dari para pemilih daripada

calon *non-incumbent*. Begitu pula dengan penelitian dari Saragintan & Hidayat (2016) yang menunjukkan temuan bahwa program populis seperti pengalokasian dana hibah dan bansos cenderung digunakan petahana sebagai strategi untuk menaikkan tingkat keterpilihan atau mempertahankan suara dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini membuktikan adanya potensi penganggaran dana hibah dan bansos yang dimanfaatkan demi kepentingan kepala daerah *incumbent* yang juga selaras dengan konsep demokrasi patronase.

Kata "*patronase*" dalam konteks demokrasi patronase juga dapat dimaknai sebagai barang-barang dan bantuan yang politisi sediakan sebagai imbalan atas dukungan politik dalam pemilihan umum (Aspinall, E. & Ward Berenschot, 2019). Sedangkan, menurut Shefter (1977), "*patronase adalah sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja, atau pegiat kampanye*". Kedua pengertian tersebut memperlihatkan adanya kesamaan pemaknaan dari demokrasi patronase yakni sama-sama membahas tentang pemberian sumber daya berupa barang atau jasa kepada pemilih dengan masuk untuk mendapatkan imbalan berupa dukungan politik.

Calon petahana atau *incumbent* sering disinyalir sebagai pihak yang melakukan penyelewengan dana hibah dan bansos guna kepala daerah memilihnya kembali, terutama kepala daerah sebagai orang yang memiliki kuasa penuh di pemerintah daerah. Hal itu dikarenakan Kepala Daerah yang masih dalam masa jabatan memiliki hak untuk ikut serta mengatur anggaran dana hibah dan bansos dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Misalkan dalam proses perumusan APBD, P-APBD. Oleh karena itu, kepala daerah *incumbent* seringkali memanfaatkan sumber daya publik seperti dana hibah dan bansos dengan legimasi untuk masyarakat sekaligus Petahana secara langsung maupun tidak melakukan sosialisasi pencalonan, kampanye, baik itu dilakukan di jauh-jauh hari, di masa menjelang Pilkada, yang diberikan secara acak maupun diberikan terukur kepada daerah basisnya. Praktik tersebut dibuktikan dari penelitian yang dilakukan oleh Muhtadi (2020) bahwa bentuk bantuan terbanyak yang diterima oleh tim sukses, baik itu partisan maupun

yang bukan partisan adalah akses proyek seperti bangunan, jalan, maupun fasilitas fisik lainnya.

Pilkada serentak tahun 2020 dilaksanakan pada bulan Desember 2020. Meskipun dalam keadaan pandemi Covid-19 di Indonesia, muncul penolakan dari ormas besar Muhammadiyah, NU dan kelompok masyarakat sipil yang focus dalam isu demokratisasi, pilkada tetap dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pilkada. Kabupaten Malang merupakan salah satu daerah yang dijadwalkan melakukan Pilkada 2020. Pasangan calon bupati dan wakil bupati yang akan memperebutkan posisi di pemerintahan Kabupaten Malang adalah Sanusi-Didik Gatot Subroto (SanDi) yang merupakan *incumbent* dan diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, Partai Gerindra, PPP, Nasdem, Demokrat. Pasangan Lathifah Shohib – Didik Budi Muljono (LaDub) yang diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), serta Heri Cahyono (HC)–Gunadi Handoko yang merupakan pasangan calon independen.

Apabila mengacu pada penjelasan sebelumnya mengenai bagaimana potensi pelanggaran dana hibah bansos dilakukan menjelang pilkada. Maka Kabupaten Malang memiliki potensi besar terkait adanya pelanggaran tersebut. Hal ini dikarenakan adanya pasangan calon *incumbent* yang ikut serta dalam Pilkada Kabupaten Malang 2020, yang mana berpeluang besar adanya dugaan pemanfaatan dana hibah bansos untuk kepentingan kampanye di Pilkada. Pilkada Kabupaten Malang terdapat calon yang dulunya terlibat penuh dalam proses pemerintahan di Kabupaten Malang, yakni menjabat sebagai Bupati Malang dan Ketua DPRD Kabupaten Malang. Oleh karena itu, berkenaan dengan penjelasan diatas tentang bagaimana potensi penyelewengan dana hibah bansos dalam Pilkada di Kabupaten Malang serta keterkaitannya dengan demokrasi patronase, maka peneliti dalam penelitian ini akan mengambil judul **“Potensi Penyelewengan Dana Hibah Dan Bantuan Sosial Kabupaten Malang Menjelang Pemilihan Kepala Daerah 2020”**.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Alasannya ialah riset yang dilakukan membahas tentang bagaimana potensi adanya

penyelewengan dalam penganggaran dana hibah dan bansos menjelang Pilkada 2020 yang mana secara sifatnya sesuai dengan penelitian studi kasus. Sedangkan pemilihan kualitatif dikarenakan riset ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami makna dari setiap temuan yang terlihat di lapangan. Penelitian kualitatif melibatkan upaya-upaya pengajuan pertanyaan, mengumpulkan data secara spesifik, menganalisis data secara induktif, dan menafsirkan makna data (Creswell, 2014). Namun, riset ini lebih menekankan teknis studi kepustakaan dalam pengumpulan data yang kemudian dianalisis dan ditafsirkan hasil analisis data tersebut. Teknik studi kepustakaan yang dimaksud ialah pencarian informasi dan data dari dokumen tertulis atau gambar seperti buku, koran, jurnal ilmiah, majalah, naskah, dan dokumen lainnya yang relevan untuk pengembangan riset ini.

Peneliti dari riset ini akan menganalisis tentang tren fluktuatif dana hibah dan bansos Kabupaten Malang pada tahun 2018-2020 untuk menilai dan mencari temuan apakah ada potensi penyelewengan di proses penganggaran hingga eksekusi dari dana hibah dan bansos untuk kepentingan Pilkada 2020. Dimana diketahui bahwa ada pasangan calon *incumbent* yang ikut serta dalam kontestasi pilkada di Kabupaten Malang. Oleh karena itu, peneliti lebih berfokus pada kajian pustaka seperti contoh dokumen yang disebutkan sebelumnya sebagai bahan analisis dan penguat hasil analisis nantinya. Output yang diharapkan dari hasil analisis adalah ditemukannya potensi penyelewengan dana hibah dan bansos sehingga menjadi evaluasi bersama dari berbagai pihak untuk ikut serta dalam mengawasi dan memantau jalannya pemerintahan Kabupaten Malang, khususnya menjelang masa-masa Pilkada.

### C. PEMBAHASAN

Kesejahteraan masyarakat merupakan aspek yang perlu dijamin keberadaannya oleh negara. Salah satu bentuk pemerintah dalam menjamin kesejahteraan tersebut adalah dengan melakukan program penyaluran dana hibah dan bantuan sosial. Program ini dapat dikatakan program yang memang ditunggu dan diharapkan oleh masyarakat pada umumnya, namun di lain sisi juga bersifat populis yang artinya rawan untuk dijadikan lahan kepentingan politik dari para pejabat negara, khususnya calon petahana yang ikut serta lagi dalam pilkada. Sebagai calon bertahan yang juga pada tahun yang sama masih

menjabat sebagai kepala daerah, calon petahana memiliki keuntungan politik yakni memanfaatkan dana yang memang sudah seharusnya dialokasikan kepada masyarakat menjadi sesuatu yang dapat meningkatkan elektabilitasnya dan menjadi modal di pilkada berikutnya. Adanya keuntungan ini menjadi tren di banyak daerah yang selalu meningkatkan anggaran dana hibah dan bantuan sosial (bansos) di 2 tahun menjelang pelaksanaan pilkada di daerah tersebut. Degan catatan terdapat calon *incumbent* yang ikut serta dalam kontestasi tersebut.

Situasi negara menjelang pilkada tahun ini berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Perbedaan ini ada dikarenakan adanya penyebaran Covid-19 di Indonesia pada awal tahun hingga sekarang. Banyak sektor negara yang terhambat dengan merebaknya virus ini yang mana salah satunya adalah sektor perekonomian. Kelompok masyarakat yang paling terdampak dengan terhambatnya sektor ekonomi adalah masyarakat menengah ke bawah. Pemerintah sebagai pelayan publik sudah seharusnya menjamin kesejahteraan masyarakat, namun dalam keadaan krisis seperti saat ini pemenuhan kebutuhan masyarakat juga dapat menjadi peluang dilakukannya praktik politik patronase oleh kepala daerah yang mencalonkan diri kembali di Pilkada serentak 2020.

Tren meningkatnya dana hibah dan bantuan sosial menjelang pilkada bukan menjadi hal baru. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa sejatinya praktik politik seperti ini sudah ada. Misalnya temuan Malang Corruption Watch (MCW) pada tahun 2015 yang memperlihatkan adanya tren kenaikan dana hibah yang tidak wajar dari tahun 2011 - 2015 pada tiga bidang, yakni Kepemudaan dan Olahraga, Kesehatan dan Kelompok/Anggota Masyarakat. Perlu diketahui pula bahwa dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015 ada calon petahana yang mencalonkan kembali yaitu mantan Bupati Kabupaten Malang Rendra Kresna (RK). Temuan lainnya juga dapat dilihat dari penelitian Winoto (20115) yang menunjukkan adanya kenaikan dana hibah dan bansos yang diistilahkan sebagai *discretionary fund* di tahun sebelum dilaksanakannya Pilkada Banten 2015. Kedua penelitian tersebut menunjukkan bahwa tren kenaikan dana hibah dan bantuan sosial di dua tahun terakhir menjelang pilkada menjadi strategi politik patronase yang dilakukan oleh calon petahana untuk mendapatkan suara.

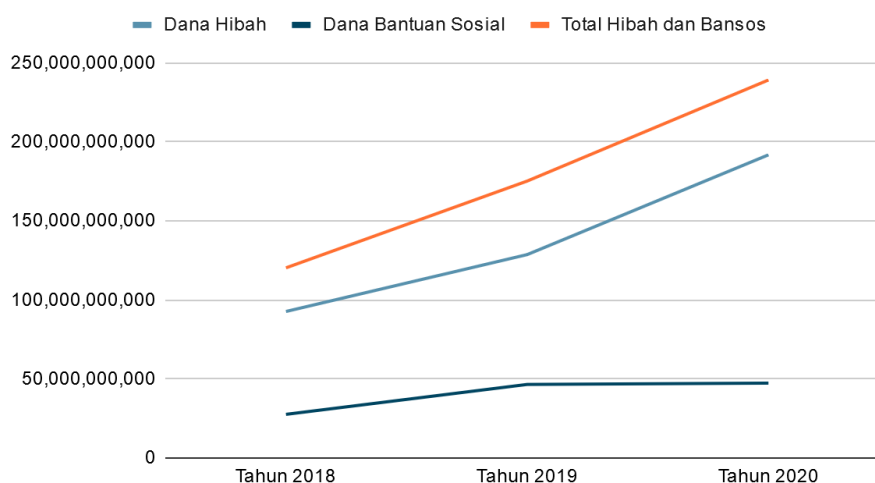
Kabupaten Malang akan mengikuti perhelatan pilkada serentak di tahun 2020. Salah satu pasangan calon yang ikut serta dalam pilkada Kabupaten Malang merupakan calon *incumbent* yakni Bupati Kabupaten Malang dan Ketua DPRD Kabupaten Malang yang menjadi pasangan calon nomor urut satu. Apabila melihat situasi pilkada Kabupaten seperti yang dijelaskan sebelumnya, maka potensi politik patronase atau pemanfaatan sumber daya publik untuk kepentingan pilkada sangat mungkin ada mengingat beberapa cirinya (didasarkan pada temuan sebelumnya) ialah adanya calon *incumbent* dalam pilkada. Oleh karena itu, perlu diperhatikan bagaimana tren penyaluran dana hibah dan bansos Kabupaten Malang di tahun 2018-2020.

#### **a. Temuan Potensi Penyalahgunaan Dana Hibah**

Temuan MCW menunjukkan bahwa ada ketidakwajaran perubahan anggaran dari tahun 2018 hingga tahun 2020 yang cenderung fluktuatif. Bahkan ada beberapa sektor yang mengalami peningkatan cukup banyak. Penjabaran dalam riset ini dilakukan dengan membagi kecenderungan kenaikan menjadi dua yaitu dana hibah dan bantuan sosial. Total keseluruhan anggaran dana hibah dan bansos meningkat setiap tahunnya. Hal ini dibuktikan dengan total dana hibah dan bansos pada tahun 2018 sebanyak Rp. 120,325,868,940,00 tahun 2019 sebanyak Rp. 175,256,188,892,00 dan tahun 2020 sebanyak Rp. 239,209,415,000,00 Terlihat dari data tersebut menunjukkan adanya peningkatan yang cukup banyak secara keseluruhan di tiap tahunnya. Rincian dari total dana tersebut ialah dana hibah pada tahun 2018 sebanyak Rp. 92,714,418,940,00 tahun 2019 sebanyak Rp. 128,715,488,892,00 dan tahun 2020 sebanyak Rp. 191,841,615,000.00 Sedangkan dana bansos pada tahun 2018 sebanyak Rp. 27,611,450,000, tahun 2019 sebanyak Rp. 46,540,700,000,00 dan tahun 2020 sebanyak Rp. 47,367,800,000,00 Rincian tersebut dapat digambarkan pada tabel berikut:



Grafik 1. Dana Hibah dan Bantuan Sosial Kabupaten Malang Tahun 2018-2020



Sumber: Hasil Olahan Data MCW (2020)

Tabel diatas memperlihatkan bahwa kenaikan dana hibah dan bansos banyak berasal dari dana hibah hibah yang meningkat cukup tinggi dari tahun 2019 ke tahun 2020. Dengan catatan yaitu jumlah dana hibah yang paling besar adalah dana yang diberikan kepada KPU Kabupaten Malang sebanyak Rp. 82,301,870,000 dan Bawaslu Kabupaten Malang sebesar Rp. 25,466,695,000 di tahun 2020. Banyaknya jumlah yang dianggarkan untuk menyelenggarakan Pilkada 2020 ini sejatinya juga tidak dapat dijadikan sebagai alasan utama dari meningkatnya dana hibah di tahun 2020 yang sangat signifikan. Ada berbagai bidang yang mendapat anggaran dana hibah di tahun sebelumnya, namun dihapus pada tahun 2020. Bidang-bidang tersebut adalah Bidang Pemuda dan Olahraga, Bidang Ketahanan Pangan, Bidang Linmas, Politik dan Kesbang, Bidang Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Maka dari itu, Pelaksanaan Pilkada yang menjadi alasan kenaikan dana hibah dan bansos tidak bisa dikatakan sepenuhnya mengingat terdapat ada pengalihan dana di dalamnya.

Salah satu bidang dana hibah yang paling terlihat peningkatan dan tren fluktuatifnya (Selain kepada KPU dan Bawaslu) adalah bidang sosial dan keagamaan. Hal dibuktikan dengan temuan dari sumber yang didapat yakni adanya peningkatan signifikan dari 2018 hingga 2020 yang mana pada total dana hibah di bidang sosial dan keagamaan pada tahun 2018 sebanyak Rp. 3,720,000,000,00. Untuk tahun 2019 sebanyak Rp. 14,069,048,000 dan untuk tahun 2020 sebanyak Rp. 6,070,000,000. Berdasarkan data

tersebut terlihat bahwa ada kenaikan anggaran yang cukup banyak dari 2018 ke 2019 yakni hampir mencapai 380% atau 3 kali lipat lebih. Sektor yang mempengaruhi tren fluktuatif dalam anggaran dana hibah di bidang sosial dan keagamaan adalah belanja hibah untuk tempat ibadah dan pondok pesantren, yang mana meningkat cukup banyak pada tahun 2018 ke 2019, namun turun di tahun 2020. Perlu diketahui juga bahwa tahun 2019 bertepatan dengan mulainya masa kepemimpinan calon *incumbent* yang pada saat itu wakil bupati Malang menggantikan mantan bupati karena terlibat dalam kasus korupsi dana DAK Pemerintah Kabupaten Malang.

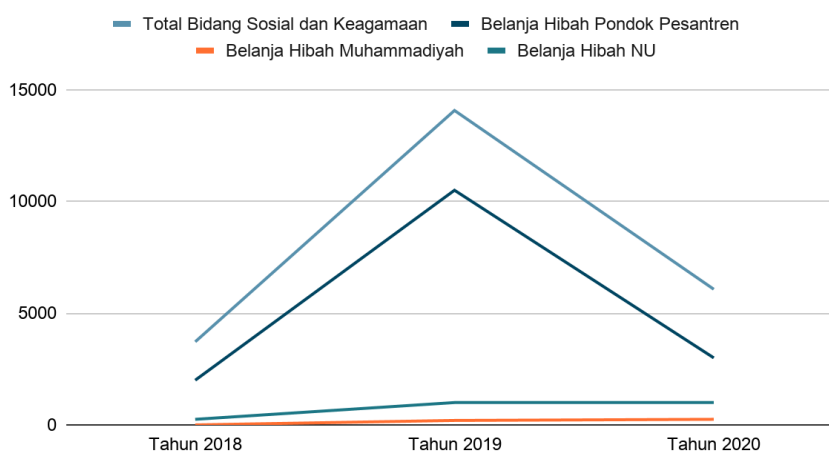
Selain dana hibah untuk pondok pesantren dan tempat ibadah, penyaluran dana hibah kepada dua organisasi masyarakat (ormas) besar di Indonesia (Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah) juga patut untuk menjadi perhatian. Pasalnya pada tahun 2018 ormas yang dipilih untuk disalurkan dana hibah hanyalah NU sejumlah Rp. 200,000,000. Namun, pada tahun 2019 Muhammadiyah juga mendapatkan anggaran hibah sebanyak Rp. 200,000,000 dan NU mendapatkan kenaikan penyaluran dana hibah hingga Rp. 1,000,000,000. Pada tahun 2020 anggaran hibah untuk NU masih sama dari tahun sebelumnya, sedangkan Muhammadiyah menjadi Rp. 250,000,000.

Indikasi hibah dengan intrik pemenangan terjadi disini. Bila mengacu pada penelitian Muhtadi (2019) yang membahas tentang praktik politik uang dan klientelisme, terdapat pembahasan yang menyatakan bahwa salah satu strategi pasangan calon untuk meraih suara dalam pemilihan adalah dengan mendekati pesantren, ulama, maupun kelompok agama. Alasan banyaknya penggunaan strategi tersebut karena keberadaan ulama yang secara khususnya di lingkungan pesantren mampu menggalang massa banyak untuk dikumpulkan sebagai satu suara. Oleh karena itu, banyak paslon yang menargetkan pesantren dan ormas agama sebagai salah satu sasaran suara. Tren meningkatnya dana hibah untuk tempat ibadah, pesantren, dan ormas dalam dua tahun terakhir dapat menjadi indikasi adanya dugaan potensi dari praktik politik patronase yang dijalankan oleh calon petahana dengan memanfaatkan dana hibah yang diberikan di dua tahun menjelang penyelenggaraan Pilkada untuk memperoleh suara dari santri ataupun pihak dari pondok pesantren yang dituju.

Keterlibatan pondok pesantren dan organisasi masyarakat dalam pemilu/pilkada juga dibahas dalam penelitian Ernas dan Siregar. BJ. Holland dalam Ernas dan Siregar

(2010) mengemukakan bahwa hubungan politik dengan agama dibagi menjadi tiga topologi yaitu tipologi ideologis, tipologi kharismatik, dan tipologi rasional. Bila mengacu pada temuan dari Khoirudin (2005), tipologi yang dialami Indonesia adalah tipologi ideologis dan kharismatik. Tipologi ideologis yang memandang berpolitik sama dengan beragama islam dan tipologi kharismatik yang menuruti pandangan politik tokoh agama atau kiai. Meskipun temuan Khoirudin dikemukakan di tahun 2005, namun masih relevan dengan keadaan saat ini mengingat masih banyak pasangan calon kepala daerah yang rutin berkunjung ke pondok pesantren maupun ormas agama. Penelitian tersebut menunjukkan kuatnya hubungan antara lembaga keagamaan dengan politik, sehingga memungkinkan adanya praktik patronase yang dilakukan oleh calon kepala daerah, khususnya terkait penyaluran dana hibah dan bansos yang dilakukan oleh calon *incumbent* atau petahana.

Grafik 2. Total Dana Hibah Bidang Sosial dan Keagamaan



Sumber: Hasil Olahan Data MCW (2020)

Selain dana hibah bidang sosial dan keagamaan, dana hibah dalam bidang pendidikan juga patut untuk diperhatikan. Ada ketidakwajaran peningkatan dana hibah pendidikan dari tahun 2018 ke 2019, yakni dari Rp. 53,777,666,940 menjadi Rp. 70,338,395,892. Apabila mengacu dari data yang ada, kenaikan ini disebabkan oleh beberapa penambahan target dari dana dana hibah seperti Belanja Hibah DAK Pengembangan SD Swasta, Belanja BOP Pendidikan Kesetaraan (DAK), Belanja Hibah Penyelenggara Pendidikan Diniyah (BK. Provinsi), dan Belanja Hibah Honorarium Kinerja Kepala/Guru TK PAUD Swasta (BK. Provinsi). swasta yang mana di tahun sebelumnya tidak

ada. Selain penambahan tujuan pemberian dana hibah, sebab peningkatan dana hibah dalam bidang pendidikan ialah penambahan secara nominal di berbagai tujuan dana hibah yang sudah ada di tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa bidang pendidikan menjadi fokus utama dalam tata kelola pemerintah Kabupaten Malang di tahun 2019.

Pada tahun 2020 dana hibah untuk pendidikan menurun dari tahun 2019. Namun, pencatatan terkait dana hibah kepada madrasah diniyah pada tahun 2020 memperlihatkan adanya ketidakwajaran. Hal ini diperlihatkan dari sumber data yang menunjukkan adanya penulisan “Belanja Hibah Madrasah Diniyah (Madin)” dan “Belanja Hibah kepada Madin sebanyak 1039 lembaga”. Kedua tujuan dana hibah tersebut menunjukkan bahwa keduanya sama-sama membelanjakan dana hibah kepada madrasah diniyah (madin). Temuan ini memunculkan dugaan adanya penerima dana hibah yang dobel atau penganggaran tidak sesuai dengan keadaan yang di lapangan karena penulisan yang dobel.

Politik patronase memiliki beberapa bentuk yang mana salah satu diantaranya adalah *pork barrell* atau politik gentong babi. Saragintan & Hidayat (2016) menyatakan *Pork barrel* adalah upaya politik distributif yang dilaksanakan di lokasi yang berkaitan dengan politisi, misalnya berdasarkan daerah pemilihan (dapil) atau daerah geografis tertentu. Definisi ini selaras dengan apa yang terjadi di Kabupaten Malang tahun 2020. Berdasarkan olahan data MCW yang dihimpun, realisasi alokasi dana hibah kepada madrasah diniyah (madin) Kabupaten Malang didominasi oleh madin dari Kecamatan Gondanglegi yakni sebanyak 54 dari 731 madin. Apabila dibandingkan dengan kecamatan lainnya, jumlah ini sangat banyak karena ada beberapa kecamatan yang hanya berjumlah kurang dari 20 madin. Hanya Kecamatan Pakis yang jumlahnya hampir menyamai Kecamatan Gondanglegi yakni sebanyak 50 madin. Hal yang mengindikasikan adanya potensi *pork barrel* dalam dana hibah kepada madin adalah kecamatan Gondanglegi yang merupakan tempat asal dari calon bupati *incumbent*.

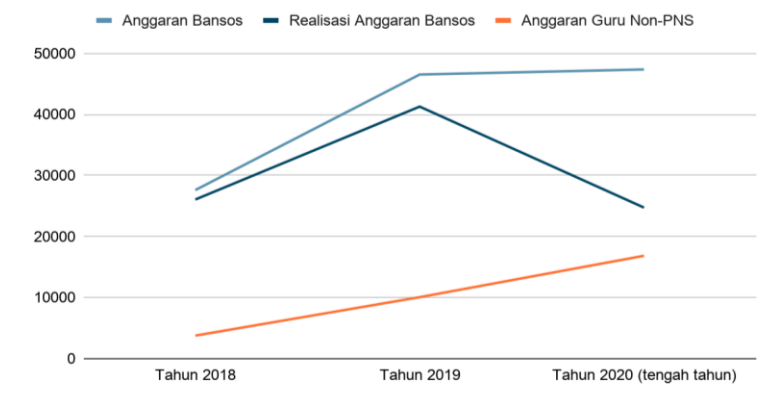
Saragintan & Hidayat (2016) mengemukakan beberapa ciri dari *pork barrel* yang mana bila disesuaikan dengan temuan dari MCW memperlihatkan adanya potensi praktik tersebut, khususnya terkait hibah kepada madin. **Pertama**, praktik ini dapat dilakukan oleh anggota legislatif maupun pimpinan pemerintahan yang mencalonkan kembali di pilkada. Dalam konteks pilkada Kabupaten Malang 2020, praktik ini diduga dilakukan oleh calon bupati *incumbent*. **Kedua**, politik *pork barrel* dilakukan dengan menggunakan anggaran

negara. Sesuai dengan temuan di riset ini yakni tentang pemanfaatan dana hibah dan bansos untuk kepentingan pilkada. **Ketiga**, politik *pork barrel* bersifat regional atau konteks kewilayahan. Hal ini pula yang berkaitan dengan ciri-ciri politik *pork barrel* yang **keempat**, yaitu bersifat diskriminatif. Sama halnya dengan temuan dana hibah kepada madin yang lebih banyak diberikan di Kecamatan Gondanglegi daripada daerah lainnya yang mana cenderung bersifat diskriminatif karena kesenjangan jumlah madin yang diberikan dana hibah. **Kelima**, politik *pork barrel* tidak bersifat mengikat konstituennya untuk memilih petahana karena tidak ada perjanjian yang dilakukan. Pengalokasian dana hibah kepada madin belum dapat dipastikan ada tidaknya perjanjian yang dilakukan, namun pelaksanaan yang dilakukan saat pra-pemilihan dapat menjadi indikasi bahwa politik *pork barrel* yang tidak bersifat mengikat dilakukan oleh calon petahana.

#### **b. Temuan Potensi Penyalahgunaan Dana Bantuan Sosial (Bansos)**

Dana bantuan sosial (bansos) juga mengalami peningkatan yang cukup tinggi dari tahun 2018 hingga tahun 2020, bahkan lebih tinggi daripada dana hibah. Pada tahun 2018 dana bansos yang dianggarkan sebesar Rp. 27,611,450,000, kemudian pada tahun 2019 meningkat cukup banyak hingga Rp. 46,540,700,000 dan pada tahun 2020 sebanyak Rp. 47,367,800,000. Peningkatan tersebut dikarenakan pada tahun 2019 ada beberapa program baru yang sebelumnya tidak direncanakan di tahun 2018, yaitu : Bansos Anak Yatim; Bansos Hafiz se-Kabupaten Malang; Bansos Penjaga Sekolah/PTT SD/SMP; dan Bansos Guru Swasta (BK. Provinsi). Perlu diketahui bahwa tahun 2018 kuartal 4 calon *incumbent* diangkat menjadi plt Bupati Kabupaten Malang dikarenakan tertangkapnya Rendra Kresna (mantan Bupati Kabupaten Malang) dalam kasus korupsi Dana Alokasi Khusus Pendidikan di Pemerintah Kabupaten Malang (Midaada, 2018). Pengangkatan tersebut menunjukkan bahwa calon *incumbent* punya andil dalam mengatur anggaran bansos di tahun 2019 (sebagai bupati dan ketua DPRD Kabupaten Malang) yang mana terjadi peningkatan cukup tinggi terkait dana bansos dari tahun 2018 ke 2019. Pada tahun 2020 ada beberapa program yang dihapuskan seperti : Bansos Siswa Miskin SD; Bansos Siswa Miskin SMP; dan Bansos Peningkatan Kualitas Perumahan Swadaya (DAK). Namun, total anggaran dana bansos tetap mengalami tren peningkatan daripada tahun sebelumnya dikarenakan anggaran untuk Bansos Pendidik/Tenaga Kependidikan Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang meningkat cukup banyak.

Grafik 3. Dana Bantuan Sosial Kabupaten Malang Tahun 2018-2020



Sumber: Hasil Olahan Data (MCW)

Grafik diatas menggambarkan penjelasan terkait peningkatan yang signifikan dari total anggaran bansos tahun 2018 ke 2020. Selain total dari anggaran dan realisasi bansos yang diperlihatkan dalam grafik tersebut, ada pula belanja bansos untuk tenaga pendidik non PNS yang menjadi salah satu faktor meningkatnya anggaran dana bansos. Pada tahun 2018, anggaran bansos untuk Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT) sebanyak Rp. 3,777,000,000. Peningkatan yang cukup tinggi terjadi pada tahun 2019 yakni sebesar Rp. 10,075,600,000. Kemudian total tersebut meningkat lagi sebesar Rp. 16,854,000,000. Temuan tersebut menunjukkan adanya peningkat 6 miliar lebih tiap tahunnya pada sektor dana bansos kepada GTT dan PTT. Peningkatan ini sesuai dengan potensi politik patronase oleh calon *incumbent* yang mana ada tren peningkatan anggaran menjelang pilkada dan cenderung bersifat diskriminatif. Terlebih lagi sebelum kampanye dilakukan Sanusi (Bupati Kabupaten Malang sekaligus calon petahana) sudah berjanji bahwa akan meningkatkan gaji guru honorer hingga 2 juta rupiah pada tahun 2021. Hal ini memperlihatkan adanya dugaan bahwa calon petahana memang sudah menarget kelompok GTT dan PTT menjelang pilkada di tahun 2020.

Kenaikan gaji untuk GTT dan PTT memang sudah seharusnya dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan guru non PNS. Namun, sosialisasi pemerintah Kabupaten Malang terkait 'rencana' kenaikan gaji GTT dan PTT dilakukan menjelang pencalonan calon *incumbent*. Kesan yang tersampaikan ialah kenaikan gaji hanya bisa dilakukan ketika calon *incumbent* terpilih lagi menjadi Bupati Kabupaten Malang. Hal ini tidak sesuai dengan tugas

pemerintah yakni mensejahterakan masyarakat umum tanpa memandang era kepemimpinan dan siapa kelompok masyarakat yang diberikan.

#### D. KESIMPULAN

Pilkada merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi bagi Indonesia. Terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap sebagai bentuk perwakilan masyarakat secara langsung dalam memilih kepala daerah yang mana semua orang --tanpa memandang jenis kelamin, pekerjaan, jabatan, ataupun pendidikan-- memiliki suara yang sama yakni satu orang satu suara. Sistem pemilihan secara ini memunculkan berbagai 'strategi' dari para calon kepala daerah untuk memperoleh suara pemilih. Salah satu strategi tersebut ialah dengan mempraktikkan politik patronase oleh calon petahana yang berupa pemanfaatan dana hibah dan bansos untuk menggalang suara di pilkada. Politik patronase diduga terjadi di Pilkada Kabupaten Malang 2020 yang menyangkut program penyaluran dana hibah dan bantuan sosial.

Berdasarkan temuan-temuan di atas dapat disimpulkan bahwa menjelang penyelenggaraan Pilkada serentak di tahun 2020, tren peningkatan anggaran untuk dana hibah dan dana bansos memang benar-benar terjadi di Kabupaten Malang, yang mana apabila dilihat secara angka anggaran dana bantuan sosial yang mengalami peningkatan cukup tinggi, namun bila dilihat secara karakteristik politik patronase jelas terlihat dalam penyaluran dana hibah. Peningkatan anggaran ini selaras dengan konsep politik patronase yang mana *patron* atau dalam hal ini adalah paslon memberikan sumber daya yang dimiliki atau dikuasai kepada *klien* dengan harapan adanya balasan suara di pilkada. Dalam hal ini, proses penganggaran perlu ditanyakan apakah anggaran tersebut memang disusun demi kepentingan publik secara luas atau hanya kepada kelompok-kelompok tertentu untuk menggalang suara pemilih agar dapat memenangkan calon petahana dalam kontestasi pilkada.

#### DAFTAR PUSTAKA

Aspinall, Edward dan Ward Berenschot. (2019). *Democracy for Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia

- Creswell, John W. (2014). *Research Design, Qualitatives, Quantitative, and Mixed. Methods Approcahes (Fourth Edition)*. United State of America: Sage
- Ernas, Saidin dan Ferry Muhamadsyah Siregar. (2010). Dampak Keterlibatan Pesantren dalam Politik: Studi Kasus Pesantren di Yogyakarta. *Jurnal Kontekstualita*, Vol. 25, No. 2,
- Haliim, Wimmy dan Iqbal Fajar. (2020). Problematika Kebijakan Dana Hibah Dan Bantuan Sosial Sumber Apbd: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan, Kepemimpinan, Dan Perilaku Elit. *Jurnal Inovasi* Vol. 17 No. 1
- Khoirudin. (2005). *Politik Kiai*. Yogyakarta: Averroes Press
- Midaada, Avirista. (2018). "Rendra Kresna Kena OTT, Gubernur Jatim Langsung Lantik Plt BupatiMalang".  
<https://news.okezone.com/read/2018/10/16/519/1964877/rendra-kresna-kena-ott-gubernur-jatim-langsung-lantik-plt-bupati-malang> diakses pada tanggal 10 Desember 2020
- Muhtadi, Burhanuddin. (2020). *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia
- Patta, Abd. Kadir. (2009). *Masalah dan Prospek Demokrasi*. Palu: Universitas Tadulako.
- Pemerintah Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Pemerintah Indonesia. (2018). *Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2018 tentang perubahan atas Permendagri No 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Pemerintah Indonesia. (2011). *Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang*



Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara

Pratama, Aswa Nandab. (2018). "Riwayat Pilkada di Indonesia", diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/27/06000041/riwayat-pilkada-di-indonesia?page=all> pada tanggal 2 September 2020.

Pratama, Rekha Adji. (2017). Patronase Dan Klientalisme Pada Pilkada Serentak Kota Kendari Tahun 2017. Jurnal Wacana Politik Vol. 2 No.1

Purba, Ardyantha Sivadabert. (2015). Potret Pandangan Akademisi Di Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik UGM (JSP) Mengenai Permasalahan Demokrasi Di Indonesia. Jurnal Politik Muda, Vol.4 No.1

Saragintan, Antonius dan Syahrul Hidayat. (2016). Jurnal Politik, Vol. 2, No. 1

Winoto, Agus Hadi. (2015). Indikasi Penyalahgunaan Discretionary Fund Dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Menjelang Pemilukada 2015. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia Vol 12 Nomor 1.