

# REKONSTRUKSI BELANJA BANTUAN SOSIAL

I Gede Made Artha Dharmakarja  
Politeknik Keuangan Negara STAN  
*dharmakarja@pknstan.ac.id*

## ABSTRAK

Pemerintah memberikan bantuan sosial secara selektif kepada para penerima bantuan yang memenuhi kriteria risiko sosial. Dalam implementasinya, ternyata penerima bantuan tersebut dinilai tidak tepat sasaran. Penerima bantuan yang sebenarnya (*de facto*) ditujukan kepada orang miskin atau tidak mampu, tetapi karena kendala dalam pelaksanaan, maka penyalurannya diserahkan melalui kelompok atau lembaga pemerintah maupun non-pemerintah. Mengingat lembaga ini tidak memenuhi kriteria risiko sosial, maka penyaluran bantuan sosial ini menjadi temuan aparat pemeriksa. Selanjutnya atas rekomendasi hasil pemeriksaan, maka bantuan sosial yang diberikan kepada penerima bantuan yang tidak memenuhi kriteria risiko sosial dialihkan ke dalam belanja barang yang diserahkan kepada pemerintah daerah/masyarakat. Pemisahan pemberian bantuan berdasarkan jenis belanja terkadang menyulitkan bagi para pelaksana pemberian bantuan pada Kementerian/Lembaga. Program pemberian bantuan terkadang tidak terlalu tegas membedakan kelompok miskin/tidak mampu, karena pada beberapa kegiatan bantuan lebih berorientasi pada pencapaian output dan outcome suatu program. Seharusnya, pemberian bantuan lebih memperhatikan penerima manfaat (*beneficiary*), dan bukan penerima bantuan. Selanjutnya atas hal tersebut, barulah ditentukan jenis belanja untuk menampung program bantuan tersebut.

**Kata kunci:** Bantuan Sosial, Belanja Barang, *Beneficiary*, Risiko Sosial.

## Pendahuluan

Seiring dengan merebaknya tingkat penyalahgunaan belanja bantuan sosial, KPK merekomendasikan agar kebijakan pelaksanaan belanja bantuan sosial ditinjau kembali. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 343 kepala daerah yang berperkara hukum baik di Kejaksaan, Kepolisian maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian besar diketahui melakukan korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah, salah satunya adalah belanja hibah dan bantuan sosial. Melihat adanya kerawanan penyalahgunaan dana bantuan sosial terutama menjelang Pemilu dan pemilihan kepala daerah, KPK menyampaikan surat kepada Presiden perihal Upaya Perbaikan Kebijakan Bansos pada Kementerian Negara/Lembaga. Hasil kajian KPK mengidentifikasi beberapa permasalahan mendasar dalam kebijakan bantuan sosial baik dari sisi regulasi dan kelembagaan yang berpotensi menyebabkan penyalahgunaan kewenangan. KPK

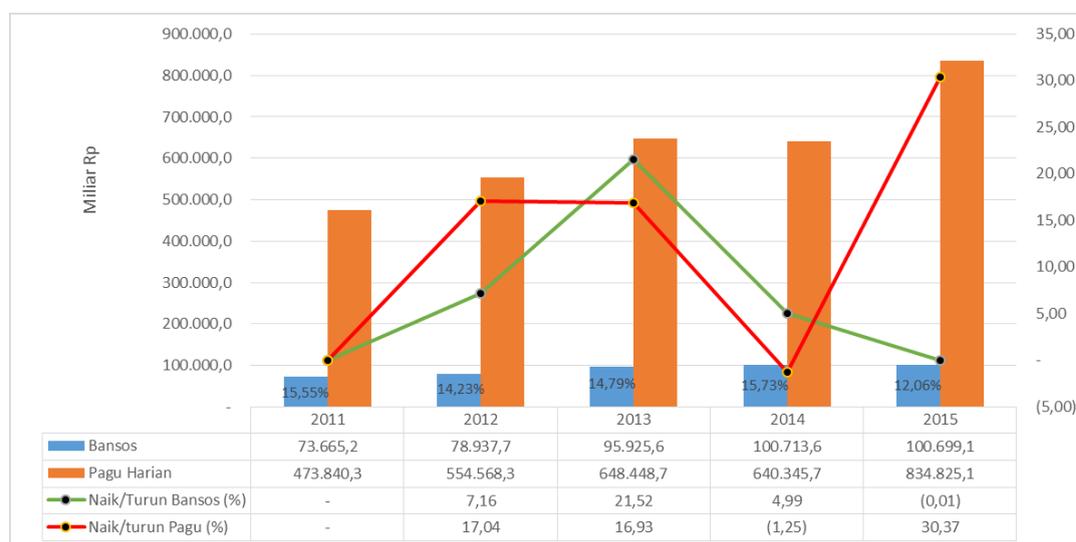
merekomendasikan agar pemerintah mendesain ulang dan menetapkan *grand design* penyelenggaraan bantuan sosial.

## Tinjauan Pustaka

### Konsep Belanja Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah salah satu jenis belanja pemerintah yang termasuk dalam klasifikasi ekonomi. Dalam Buletin Teknis Komite Standar Akuntansi Pemerintah dan Peraturan Pemerintah disebutkan bahwa belanja bantuan sosial adalah pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Pengertian risiko sosial sendiri adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana alam yang jika tidak diberikan belanja bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Gambar 1  
Alokasi Belanja Bantuan Sosial Dalam APBN TA 2011 – 2015



Sumber: Kajian Tata Kelola Bantuan Sosial Kementerian/Lembaga Oleh Direktorat Jenderal Anggaran Tahun 2015.

Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah

bidang pendidikan dan keagamaan. Pengeluaran ini dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, bersifat tidak terus menerus dan selektif.

Bentuk belanja bantuan sosial terdiri atas bantuan sosial yg bersifat konsumtif, bantuan sosial yg bersifat produktif, dan bantuan sosial melalui lembaga pendidikan, lembaga kesehatan dan lembaga tertentu. Belanja bantuan sosial yang bersifat konsumtif ditujukan untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum masyarakat sebagai jaring pengaman sosial. Belanja bantuan sosial yang bersifat produktif ditujukan untuk membantu permodalan masyarakat ekonomi lemah. Pembayaran belanja bantuan sosial melalui lembaga pendidikan, lembaga kesehatan dan lembaga tertentu dilakukan melalui transfer uang, transfer barang, dan/atau transfer jasa.

Untuk melaksanakan penyaluran bantuan sosial maka Pemerintah terlebih dahulu menyusun petunjuk pelaksanaannya dan menetapkan para pihak maupun lembaga yang menjadi sasaran penerima bantuan. Selanjutnya ditentukan bentuk bantuannya, baik berupa transfer uang, barang maupun jasa, yang disalurkan secara langsung, melalui bank/pos penyalur maupun lembaga penyalur yang telah ditetapkan.

### **Penelitian Terdahulu**

Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan dalam Kajian Tata Kelola Bantuan Sosial Kementerian/Lembaga menyimpulkan bahwa berdasarkan hasil identifikasi belanja bansos tahun 2015, dari total pagu belanja bansos sebesar Rp100.699,10 miliar, hanya 52,78 persen atau Rp53.147,58 miliar yang telah sesuai dengan ketentuan dan sisanya sebesar Rp47.551,52 miliar atau 47,22 persen dari total pagu belanja bansos tidak sesuai. Sedangkan berdasarkan hasil identifikasi data anggaran tahun 2016, belanja bansos yang sesuai dengan aturan sebesar 72,11 persen atau Rp53.818,03 miliar, sedangkan yang tidak sesuai sebesar 27,89 persen atau Rp20.817,19 miliar. Aturan yang menjadi acuan adalah Peraturan Pemerintah tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah pada Kementerian Negara/Lembaga. Peraturan tersebut mengatur Bantuan Pemerintah yang tidak termasuk dalam kriteria Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga.

Muaja, Ilat dan Tinangon (2014) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam belanja bantuan sosial Pemerintah Kota Manado tahun 2012 yang terdiri dari organisasi kemasyarakatan olahraga, keagamaan, dan partai politik tidak sesuai dimasukkan sebagai belanja bantuan sosial. Belanja bantuan sosial tersebut tidak memenuhi kriteria tujuan penggunaan yaitu bukan untuk kegiatan rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, penanggulangan kemiskinan dan penanggulangan bencana dan tidak memenuhi kriteria penerima bantuan sosial yaitu seseorang atau kelompok masyarakat yang mengalami keadaan tidak stabil sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan metode eksploratif yaitu dengan menggali informasi lebih dalam untuk memahami situasi yang lebih baik. Data yang dikumpulkan adalah data kualitatif berupa informasi kebijakan kegiatan penyaluran bantuan sosial pada beberapa kementerian/lembaga. Selain itu data kuantitatif berupa data pagu dan realisasi anggaran bantuan sosial digunakan untuk mengetahui pemanfaatan program bantuan sosial. Data tersebut diperoleh secara langsung karena penulis pernah menjadi bagian dari pembuatan aturan dan kebijakan pemerintah di bidang pelaksanaan anggaran bantuan sosial. Selain itu data sekunder dikumpulkan langsung dari kementerian/lembaga yang menjalankan fungsi sosial, maupun data kepustakaan lainnya.

Data tersebut selanjutnya dianalisa dan disajikan secara deskriptif untuk membandingkan antara aturan dan implementasinya. Selain itu, data pertanggungjawaban dan hasil pemeriksaan pelaksanaan anggaran bantuan sosial digunakan untuk menjelaskan analisa tersebut.

### **Hasil Analisis dan Pembahasan**

Sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, kementerian/lembaga menetapkan sasaran penerima bantuan sosial yang memenuhi kriteria risiko sosial. Kementerian/lembaga dalam hal ini adalah yang mempunyai fungsi sosial yang melekat pada pelaksanaan tugasnya, misalnya pada Kementerian Sosial, Kementerian

Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Pertanian, dan lain-lain. Bentuk pelaksanaan belanja bantuan sosial pada kementerian/lembaga antara lain berupa:

- a. Beasiswa dan Bantuan Siswa Miskin (BSM) bertujuan memberi bantuan kepada siswa miskin agar dapat tetap bersekolah;
- b. Pengadaan fisik, misalnya pembangunan sarana pendidikan dan tempat ibadah, jalan pertanian, saluran irigasi, pengadaan buku dan laboratorium yang diberikan kepada sekolah, lembaga dan kelompok masyarakat yang membutuhkan bantuan;
- c. Bantuan operasional lembaga/administrasi, misalnya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada sekolah-sekolah di daerah yang kurang mendapat perhatian Pemerintah Daerah;
- d. Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) pada Puskesmas untuk membantu meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dengan memberikan bantuan kesehatan sesuai standar yang layak, misalnya kepada ibu hamil dan anak balita;
- e. Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) berupa bantuan uang tunai kepada masyarakat miskin sebagai akibat penurunan tingkat perekonomian karena dampak kenaikan harga, pengangguran dan sebagainya;
- f. Bantuan kepada lembaga-lembaga dalam rangka mendorong penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan;
- g. Tunjangan Profesi Guru kepada guru-guru sekolah swasta, termasuk para penyuluh, pengawas pendidikan di daerah;
- h. Iuran/asuransi, misalnya iuran jaminan sosial, asuransi untuk pekerja sektor informal;
- i. Stimulan/Permodalan, misalnya bantuan permodalan pada koperasi dan kelompok masyarakat;
- j. Penanggulangan Bencana, misalnya bantuan pasca terjadinya bencana dan kondisi darurat;
- k. Penghargaan, misalnya hadiah bagi lomba kelompok tani dan nelayan, transmigran teladan, dan sebagainya.

Dalam Buletin Teknis Komite Standar Akuntansi Pemerintah tentang Belanja Bantuan Sosial disebutkan bahwa permasalahan dalam penganggaran dan pelaksanaan belanja bantuan sosial timbul karena tidak ada batasan yang jelas atas belanja bantuan

sosial. Sebagian besar aktivitas pemerintah terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga setiap upaya untuk peningkatan kesejahteraan rakyat seringkali dikategorikan sebagai belanja bantuan sosial. Persyaratan kriteria risiko sosial menjadi pedoman dalam menentukan penerima bantuan sosial. Sebagai contoh, Bantuan Siswa Miskin hanya diberikan kepada siswa sekolah yang memenuhi kriteria miskin/tidak mampu. Demikian juga Program Keluarga Harapan (PKH) Kementerian Sosial yang menysasar keluarga miskin. Namun penentuan kriteria risiko sosial dalam penyaluran bantuan sosial juga tidak mudah diimplementasikan pada beberapa program yang berorientasi pada pencapaian sasaran kegiatan secara keseluruhan. Sebagai contoh, bagaimana membedakan penerima bantuan korban bencana yang berada di pengungsian sebagai orang yang tidak mampu, karena mungkin ada sebagian orang masih mempunyai aset di tempat lain. Bantuan sosial pada program pengembangan olahraga dan kegiatan kepemudaan lainnya untuk mengatasi dampak kenakalan remaja dan narkoba, ditemukan kesulitan menentukan kelompok mana yang berasal dari keluarga miskin/tidak mampu. Bahkan orang yang terkena dampak narkoba banyak yang berasal dari keluarga mampu. Apakah orang yang demikian bisa dimasukkan sebagai orang yang memenuhi kriteria risiko sosial? Orang yang seperti itu adalah rentan terhadap masalah sosial karena apabila tidak diberikan bantuan akan menyebabkan masalah sosial. Pada kegiatan bantuan sosial berupa penghargaan kepada kelompok petani yang berprestasi, dapatkah kita mencegah kelompok tani yang lebih maju untuk bersaing dengan kelompok tani miskin dalam inovasi pertanian?

Selain itu, pelaksanaan bantuan sosial mengalami kendala dalam penyalurannya. Bantuan sosial yang akan diberikan kepada orang/kelompok miskin dan tidak mampu terkadang menemui kendala dalam mengakses sarasannya, misalnya karena penerima bantuan tidak punya rekening untuk menampung dana bantuan, tinggal di daerah terpencil, sering berpindah tempat tinggal, status yang tidak jelas, dan sebagainya. Status menjadi bagian penting dalam penyaluran bantuan pemerintah karena transfer dana bantuan harus diberikan *by name by address* untuk menjaga akuntabilitasnya. Akibat kendala tersebut, bantuan tidak dapat langsung disalurkan kepada sasaran, tetapi melalui kelompok maupun lembaga penyalur, seperti Dinas Sosial Pemerintah Daerah, Puskesmas, kelompok masyarakat, dan sebagainya.

Atas dasar hal tersebut maka pertanyaan penelitian ini adalah sejauh mana alokasi anggaran dalam jenis belanja bantuan sosial dapat diimplementasikan secara akuntabel sesuai dengan kriteria yang ditentukan dalam penganggaran maupun secara teknis berdasarkan kebijakan pemberian bantuan pada Kementerian/Lembaga Pemerintah.

### **Pembahasan**

Akibat adanya indikasi penyalahgunaan dana bantuan sosial sebagai rekomendasi dari KPK, maka Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan bersama-sama Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melakukan reviu terhadap belanja bantuan sosial pada beberapa Kementerian/Lembaga. Selain itu Menteri Keuangan juga meminta Menteri/Pimpinan Lembaga untuk mengambil langkah antisipasi agar penggunaan belanja bantuan sosial tepat sasaran, tidak tumpang tindih, transparan dan akuntabel serta meningkatkan pengawasan dan pemantauan pelaksanaan belanja bantuan sosial. Hasil kajian kemenkeu dan BPKP atas belanja bantuan sosial pada beberapa Kementerian/Lembaga tahun 2014 menemukan hal-hal sebagai berikut:

Gambar 2  
Hasil Kajian Belanja Bantuan Sosial Dalam APBN Tahun 2014

	Alokasi Belanja Bansos	Sesuai Kriteria Belanja Bansos	Tidak Sesuai Kriteria Belanja Bansos	
			Belum Dapat Dikategorikan	Seharusnya Belanja Barang
<b>Jumlah Output</b>	410	212	49	149
<b>Jumlah Rupiah</b>	94.223.385.099.000	77.360.850.370.000	188.361.480.000	16.674.173.249.000

Sumber: Data kajian belanja bantuan sosial Ditjen Perbendaharaan tahun 2014

Hasil kajian tersebut menunjukkan adanya belanja bantuan sosial yang tidak sesuai dengan kriteria belanja sosial. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Belanja bantuan sosial yang seharusnya dialokasikan dalam belanja barang karena penerima bantuan tidak memenuhi kriteria risiko sosial. Hal ini mengingat

sifat/bentuk kegiatan tersebut berupa pengadaan barang/jasa, operasional atau administrasi lembaga dan bantuan kepada lembaga pemerintah. Contoh:

- 1) Pembangunan ruang kelas, laboratorium dan pengadaan buku pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan seharusnya dapat dimasukkan pada belanja barang. Penerima bantuan sosial adalah sekolah-sekolah yang berada dalam pembinaan Pemerintah Daerah maupun lembaga pendidikan yang tidak memenuhi kriteria miskin/tidak mampu.
  - 2) Biaya operasional proyek dan biaya komponen pendamping pada Kementerian Pekerjaan Umum seharusnya dapat dimasukkan pada belanja barang
- b. Tidak dapat dimasukkan dalam jenis belanja yang ada. Hal ini mengingat sifat/bentuk kegiatan tersebut berupa pemberian penghargaan dan tunjangan yang penerimanya tidak sepenuhnya memenuhi kriteria belanja bantuan sosial. Hal ini terkait dengan kriteria penerima bantuan sosial hanya sebagian yang kemungkinan memenuhi risiko sosial atau tidak memenuhi kriteria sama sekali. Contoh:
- 1) pemberian hadiah kepada tenaga pembina/pendamping masyarakat dan transmigran teladan pada Kementerian Nakertrans.
  - 2) Dana untuk rekomendasi pendirian Perguruan Tinggi.

Kegiatan dalam jenis belanja bantuan sosial belum sepenuhnya sesuai dengan kriteria belanja bantuan sosial disebabkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pelaksana kegiatan penyaluran bantuan sosial belum memahami ketentuan yang mengatur mengenai belanja bantuan sosial sehingga kurang tepat dalam menentukan jenis belanja;
- b. Adanya kemudahan dalam jenis belanja bantuan sosial berupa pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan dengan mentransfer uang kepada penerima bantuan. Transfer uang lebih mudah dilaksanakan karena pengelola kegiatan bisa menghindari proses pengadaan barang dan jasa yang cukup memakan waktu dan adanya risiko hukum yang dihadapi;
- c. Kegiatan yang dilaksanakan sifat/bentuk kegiatannya tidak memungkinkan untuk dialokasikan dalam belanja barang maupun belanja modal sehingga Kementerian/Lembaga mengalokasikan dalam belanja bantuan sosial.

Sebagai tindak lanjut agar pelaksanaan belanja bantuan sosial dapat berjalan sesuai aturan dan sesuai dengan tujuan dari pemberian bantuan tersebut, maka bantuan

yang tidak memenuhi kriteria risiko sosial dialihkan pada jenis belanja lain yang dapat menampung kegiatan tersebut dengan tetap mengedepankan transparansi dan akuntabilitas. Sebagai langkah pertama adalah dibuat payung hukum sebagai landasan pengalokasian anggarannya. Selanjutnya menentukan sasaran penerima manfaat (*beneficiary*) atas pemberian bantuan dari Pemerintah tersebut. Beberapa jenis belanja dalam klasifikasi ekonomi yang dapat digunakan untuk menampung bantuan tersebut antara lain pada jenis belanja pegawai dan belanja barang.

Bantuan Pemerintah dalam bentuk tunjangan profesi guru dan tunjangan lainnya yang semula dialokasikan pada belanja bantuan sosial dialihkan menjadi belanja pegawai pada akun Belanja Gaji dan Tunjangan Pegawai Non PNS. Bantuan Pemerintah dalam bentuk pemberian penghargaan seperti beasiswa dan bantuan operasional dialokasikan pada belanja barang akun Belanja Barang Non Operasional. Pada kelompok ini, biasanya dialokasikan belanja untuk menyalurkan beasiswa kepada peserta didik atau pegawai yang mendapat tugas belajar. Belanja ini juga digunakan antara lain untuk menyalurkan bantuan operasional sekolah yang diberikan kepada sekolah-sekolah maupun lembaga-lembaga pendidikan yang ada di masyarakat. Sedangkan bantuan operasional kesehatan diberikan kepada Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dan fasilitas kesehatan lain yang ada di masyarakat seperti klinik, praktek bidan, dan sebagainya.

Bantuan Pemerintah dalam bentuk bantuan sarana/prasarana dan bantuan rehabilitasi/pembangunan gedung/bangunan dialokasikan juga dialokasikan pada belanja barang akun Belanja Barang Untuk Diserahkan Kepada Masyarakat/Pemda. Dalam hal ini bantuan sarana/prasana dan fisik lainnya tersebut juga tidak hanya diberikan dalam bentuk barang/jasa, tetapi juga berupa transfer uang kepada penerima bantuan. Selanjutnya penerima bantuan yang melakukan pengadaan sendiri atas barang/jasa sesuai kebutuhannya. Belanja tersebut dibayarkan ke penerima hak atau penyedia barang/jasa berdasarkan penyelesaian pekerjaan atau kemajuan prestasi kerja. Bantuan Pemerintah yang diberikan kepada penerima bantuan dalam bentuk uang, pada tahap awal diberikan sejumlah uang muka dan pembayaran pada tahap berikutnya dilaksanakan sesuai dengan capaian kemajuan pekerjaan. Bantuan dalam bentuk uang hanya dapat diberikan kepada lembaga penerima Bantuan Pemerintah yang telah mempunyai unit pengelola keuangan dan kegiatan. Unit pengelola keuangan dan

kegiatan sekurang-kurangnya terdiri dari orang yang mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk menguji tagihan, memerintahkan pembayaran dan melaksanakan pembayaran dan tidak saling rangkap. Penyaluran dana bantuan rehabilitasi dan/atau pembangunan gedung/bangunan dilaksanakan secara langsung dari rekening Kas Negara ke rekening unit pengelola keuangan dan kegiatan pada lembaga.

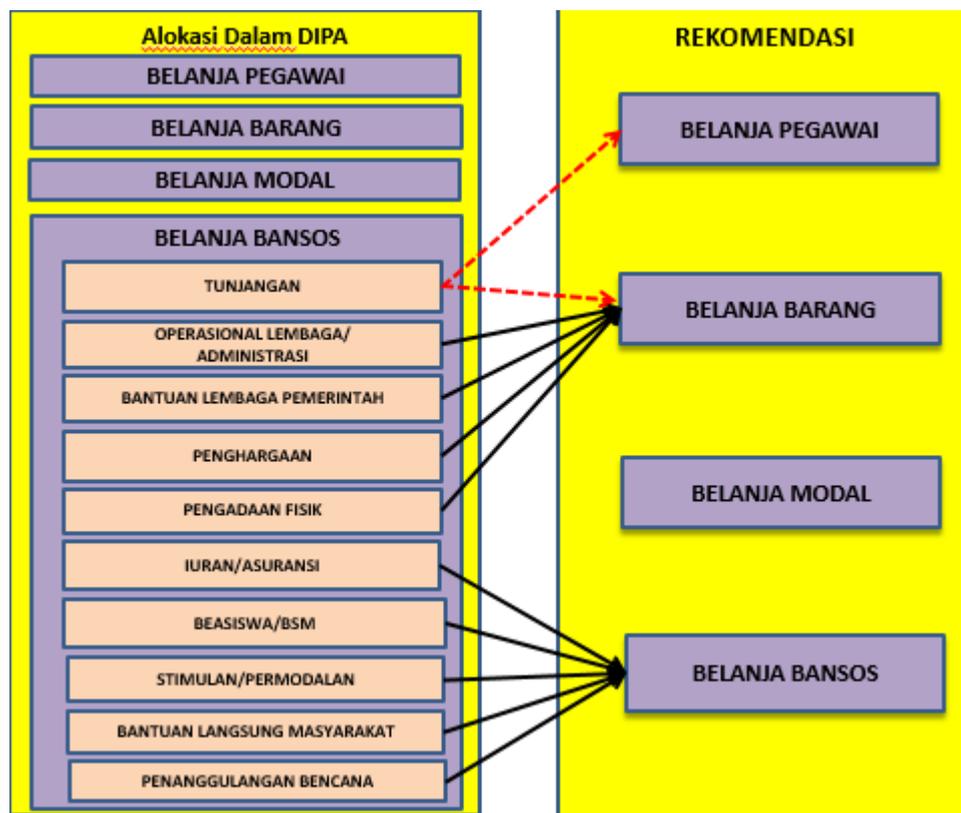
Beberapa program bantuan yang secara nyata ditujukan kepada orang miskin dan tidak mampu yang memenuhi kriteria risiko sosial, dapat tetap dialokasikan dalam jenis belanja bantuan sosial. Misalnya Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Keluarga Harapan (PKH), dan sebagainya. Namun terdapat beberapa program Pemerintah yang tidak berbasis pada dikotomi warga miskin dan warga yang mampu. Program tersebut lebih ditujukan untuk mencapai sasaran kinerja *output* dan *outcome* yang telah ditetapkan. Seperti misalnya bantuan beasiswa adalah lebih ditujukan sebagai bentuk penghargaan untuk mendorong prestasi belajar tanpa memandang bahwa penerima beasiswa mampu membayar sekolah sendiri atau tidak.

Dilihat dari sisi penerima manfaat akhir (*beneficiary*), beberapa bantuan yang dialihkan ke belanja barang tersebut masih dapat dikategorikan dalam risiko sosial sebagaimana terdapat dalam belanja bantuan sosial, seperti contoh bantuan beasiswa sekolah. Penerima bantuan beasiswa adalah orang-orang berprestasi yang lolos seleksi dan diantaranya bisa terdapat orang-orang miskin/tidak mampu di dalamnya. Tentu pegawai pada kementerian/lembaga yang bertugas menyalurkan bantuan tersebut harus memilah-milah penerima bantuan yang termasuk dalam kriteria risiko sosial. Selain itu, bantuan beasiswa tersebut tidak memungkinkan untuk disalurkan kepada siswa satu-persatu mengingat jumlah penerimanya yang sangat banyak. Petugas perlu mengumpulkan dan memeriksa rekening penerima beasiswa. Apabila terdapat kesalahan pengiriman dana beasiswa, petugas akan kesulitan melacak dan melakukan pengiriman ulang sehingga mempersulit pembuatan pertanggungjawabannya. Selain itu, petugas harus meyakinkan pula bahwa penerima beasiswa menggunakannya untuk kepentingan sekolah. Untuk menghindari pekerjaan yang banyak tersebut dan menghindari risiko penyalahgunaan beasiswa, maka bantuan tersebut disalurkan kepada sekolah, universitas dan lembaga pendidikan lain tempat siswa tersebut berada. Dalam hal ini seakan-akan tampak bahwa penerima manfaat bantuan beasiswa tersebut bukan penerima beasiswa yang memenuhi kriteria risiko sosial tetapi beralih menjadi

bantuan kepada lembaga pendidikan. Meskipun *beneficiary* sebenarnya adalah siswa penerima bantuan, tapi dalam pelaksanaannya dana tersebut disalurkan ke sekolah-sekolah. Mengingat sekolah-sekolah tersebut tidak memenuhi kriteria risiko sosial maka hal ini kerap menjadi temuan penggunaan bantuan sosial yang tidak tepat sasaran menurut aparaturnya pemeriksa. Hal inilah yang mendasari pertimbangan pengalihan penyaluran beasiswa dari belanja bantuan sosial menjadi belanja barang.

Gambar 3

Rekomendasi belanja bantuan sosial yang dialihkan ke jenis belanja lain dalam APBN



Sumber: Data kajian belanja bantuan sosial Ditjen Perbendaharaan tahun 2014

Demikian juga bantuan operasional kesehatan yang disalurkan Kementerian Kesehatan. Bantuan tersebut sebenarnya ditujukan kepada warga miskin yang tidak mampu menjangkau fasilitas kesehatan. Untuk mencapai derajat kesehatan yang telah ditetapkan, maka petugas kesehatan di Puskesmas berperan aktif dengan mengunjungi anggota masyarakat yang tidak mampu. Misalnya, ibu hamil setidaknya harus memeriksakan kesehatannya minimal dua atau tiga kali selama masa kehamilan,

pemantauan perkembangan gizi anak balita, dan sebagainya. Karena kesulitan menjangkau sasaran penerima manfaat akhir penerima bantuan kesehatan tersebut, maka bantuan kesehatan tersebut disalurkan kepada Puskesmas dan fasilitas kesehatan lainnya. Selanjutnya dana tersebut digunakan antara lain untuk membiayai operasional petugas kesehatan ketika memberikan layanan langsung kepada masyarakat, misalnya biaya transportasi, biaya pengaman obat-obatan dan peralatan kesehatan (*cold storage*), biaya pengadaan bahan makanan untuk balita, dan sebagainya. Jadi penerima manfaat dari program ini sebenarnya adalah para warga miskin/tidak mampu seperti ibu hamil dan balita. Mengingat sulitnya menyalurkan bantuan kepada warga miskin yang membutuhkan biaya perawatan kesehatan maka dana bantuan operasional tersebut dialokasikan pada Puskesmas maupun fasilitas kesehatan yang ada di daerah. Dengan demikian diharapkan setiap warga tidak mampu yang berobat ke Puskesmas atau fasilitas kesehatan tersebut tidak dikenakan biaya. Mirip dengan bantuan beasiswa di atas, mengingat Puskesmas dan fasilitas kesehatan tersebut tidak memenuhi kriteria risiko sosial maka hal ini kerap menjadi temuan penggunaan bantuan sosial yang tidak tepat sasaran menurut aparaturnya. Akibatnya bantuan operasional kesehatan ini selanjutnya juga dialihkan untuk dialokasikan pada belanja barang.

Selanjutnya masih terdapat kegiatan bantuan pada kementerian/lembaga yang mempunyai sifat/bentuk kegiatannya belum dapat diidentifikasi dengan jelas. Jenis bantuan berupa belanja transfer, hibah maupun investasi tidak dikenal dalam pengalokasian anggaran pada Kementerian/Lembaga. Sebagai contoh bantuan berupa penguatan modal lebih bersifat pengeluaran untuk investasi, bantuan kepada lembaga penelitian lebih bersifat hibah atau transfer, bantuan yang bersifat iuran/jaminan, dan sebagainya yang kurang tepat dimasukkan dalam belanja barang maupun belanja modal dan akhirnya dimasukkan dalam kelompok belanja bantuan sosial. Sedangkan bantuan yang tidak memenuhi kriteria risiko sosial dimasukkan dalam belanja barang.

Dengan demikian, penyaluran bantuan sosial maupun bantuan pada belanja barang masih perlu ditelaah lebih lanjut guna memisahkan secara tegas pada penerima bantuan yang memiliki risiko sosial. Namun dalam implementasinya, terdapat beberapa kegiatan yang sulit dibedakan penerimanya. Demikian juga dengan bantuan berupa transfer uang yang selama ini masih terdapat tantangan dari sisi akuntabilitas. Penyaluran bantuan yang kriterianya juga belum jelas dari sisi klasifikasi ekonomi

karena keterbatasan jenis belanja yang tersedia bagi kementerian/lembaga juga perlu dirumuskan kembali agar alokasi anggarannya dapat ditempatkan pada jenis belanja yang tepat.

Secara umum, penyaluran bantuan dari negara kepada penerima bantuan juga menyisakan beberapa masalah. Misalnya dalam hal penetapan penerima bantuan, kesulitan mengidentifikasi penerima bantuan yaitu warga negara miskin dan tidak mampu dengan kondisi penerima bantuan yang tidak menetap dan tidak dilengkapi kartu identitas yang jelas merupakan suatu tantangan tersendiri. Data statistik juga menunjukkan bahwa sasaran penerima bantuan lebih banyak yang berada pada garis kemiskinan daripada yang berada di bawah garis kemiskinan. Perubahan tingkat inflasi, pengangguran dan indikator perekonomian lainnya dapat mengubah status warga yang berada di garis kemiskinan. Ketika indikator ekonomi berubah maka status penduduk yang berada pada garis kemiskinan turut bergerak naik di atas garis kemiskinan atau turun dibawah garis kemiskinan sehingga kepadanya perlu disediakan bantuan. Berkaitan dengan hal ini, terkadang perbedaan data kemiskinan baik antar pemerintah pusat dan daerah dan antar kementerian/lembaga masih terdapat perbedaan. Hal ini muncul karena masing-masing menggunakan metode perhitungan dan pendekatan yang berbeda. Adanya perbedaan data dan perbedaan dalam menentukan jumlah dan sasaran penerima bantuan inilah yang kemudian menjadi celah dan kerap dimanipulasi untuk suatu kepentingan tertentu. Kunci untuk mengatasi perbedaan ini adalah koordinasi antar lembaga dan membangun suatu basis data terpadu yang kuat. Kondisi terakhir menunjukkan bahwa koordinasi kementerian/lembaga sudah tampak berjalan sinergis, antara lain Program Keluarga Harapan pada Kementerian Sosial, BOS dan BSM pada Kementerian Pendidikan Nasional dan Jaminan Kesehatan Masyarakat pada Kementerian Kesehatan. Melihat kondisi masyarakat yang memerlukan bantuan masih sangat besar, sepertinya perlu dibuat peta yang lebih luas sehingga bantuan yang diberikan dapat tepat sasaran.

Pada era otonomi daerah ini terdapat beberapa kewenangan Pemerintah Pusat yang telah beralih menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Di sisi lain, Pemerintah Pusat masih mengalokasikan bantuan pada pos-pos yang seharusnya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, seperti pemberian bantuan kepada siswa dan lembaga pendidikan, Puskesmas dan layanan kesehatan lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa

otonomi daerah belum sepenuhnya berjalan dan menjadi kepedulian Pemerintah Daerah. Bidang pendidikan dan kesehatan yang seharusnya menjadi urusan daerah ternyata belum mendapat perhatian dari daerah sehingga hal ini tentu berpengaruh atas peningkatan kesejahteraan masyarakat di tingkat nasional. Sehingga peran dari Pemerintah pusat melalui Kementerian/Lembaga masih sangat dibutuhkan dan tampaknya masih akan berlanjut. Kita berharap bahwa proses otonomi dapat berjalan sepenuhnya sehingga Pemerintah Pusat tidak lagi mengalokasikan anggarannya pada kelompok bantuan, baik bantuan pemerintah maupun bantuan sosial. Pemerintah Daerah juga diharapkan memberikan perhatian pada sektor yang telah menjadi kewenangannya dengan bersandar pada kemampuan daerah dan dana transfer dari pusat seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Evaluasi atas pemberian bantuan oleh Pemerintah juga diperlukan untuk memastikan bahwa pemberian bantuan sosial maupun bantuan Pemerintah cukup efektif untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Perlu dilakukan penelitian atas kondisi masyarakat sebelum diberikan bantuan dan setelah menerima bantuan untuk mengetahui perubahan yang terjadi dan mengetahui adanya penyimpangan dalam penggunaannya. Karena pada akhirnya bantuan tersebut seharusnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara luas.

### **Simpulan**

Belanja bantuan sosial adalah pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Kritik tajam yang disampaikan atas belanja bantuan sosial adalah bantuan seharusnya hanya diberikan kepada masyarakat miskin dan orang tidak mampu saja. Dalam kenyataannya bantuan sosial diberikan juga kepada lembaga pemerintah seperti sekolah dan Puskesmas, pembayaran tunjangan profesi guru, untuk pengadaan fisik dan sebagainya. Sebagai salah satu jalan keluar di bidang regulasi untuk menyalurkan dana kepada penerima bantuan yang tidak memenuhi kriteria risiko sosial, maka dibuatlah ketentuan baru yang disebut sebagai Bantuan Pemerintah. Yang dimaksud Bantuan Pemerintah adalah bantuan yang tidak memenuhi kriteria bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah kepada perseorangan,

kelompok masyarakat atau lembaga pemerintah/nonpemerintah. Dengan adanya pemisahan dua jenis bantuan tersebut diharapkan mampu mempertegas kriteria belanja bantuan sosial khususnya penerima bantuan sosial adalah masyarakat miskin atau tidak mampu dan lembaga yang menangani masyarakat miskin atau tidak mampu.

Pemisahan kedua jenis bantuan berdasarkan penerimanya masih menyisakan beberapa masalah mengingat masih sulit memisahkan secara tegas kriteria miskin dan tidak mampu karena adanya metode dan pendekatan yang berbeda dari tiap kementerian/lembaga. Dengan adanya koordinasi dan basis data yang kuat diharapkan dapat mengatasi hal tersebut. Selain itu diperlukan kepedulian Pemerintah Daerah di era otonomi pada program pembangunan yang menjadi kewenangannya sehingga tidak ada lagi pengalokasian bantuan dari Pemerintah Pusat ke daerah. Selanjutnya evaluasi atas pemberian bantuan tersebut perlu dilakukan untuk mengukur tingkat keberhasilannya sehingga peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

### **Saran**

Bantuan yang pada hakekatnya diberikan kepada penerima manfaat akhir (*beneficiary*), meskipun disalurkan melalui Pemerintah Daerah, Puskesmas, Sekolah atau Lembaga lain, hendaknya tetap dialokasikan pada jenis belanja sosial. Posisi Lembaga penerima bantuan tersebut adalah bersifat perantara, karna dana bantuan yang diterima akan diteruskan kepada yang berhak. Dengan demikian, pengalokasian anggaran bantuan dalam belanja barang dengan pertimbangan penerima transfer dana dari Pemerintah adalah Lembaga-lembaga tersebut menjadi kurang tepat. Seharusnya yang diperhatikan adalah *beneficiary* dari program bantuan pemerintah.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Asril, S. (2015). Mendagri: 343 Kepala Daerah Tersangkut Kasus Hukum. <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum>. 4 Februari 2015

Buletin Teknis Komite Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 04 tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah

Buletin Teknis Nomor 10 Komite Standar Akuntansi Pemerintahan tentang Akuntansi Belanja Bantuan Sosial

Muaja, L.R., Ilat, V., Tinangon, J.J. (2014). Perlakuan Akuntansi Bantuan Sosial Terhadap Laporan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kota Manado. *Jurnal EMBA*, 2 (1), 510-520. Manado: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Jurusan Akuntansi Universitas Sam Ratulangi.

Notulensi rapat kerja Tim Bantuan Sosial Kementerian Keuangan tahun 2014.

Sitanggang, B., Tangdiling, AB., Maryuni, S. (2013). Implementasi Kebijakan Penyaluran Hibah Dan Bantuan Sosial Kemasyarakatan Di Kabupaten Kubu Raya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial Pada Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial Pada Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 168/PMK.05/2015 Tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah Pada Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 134/PMK.02/2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran.

Peraturan Menteri keuangan Nomor 168/PMK.05/2015 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah Pada Kementerian Negara/Lembaga