

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bantuan sosial merupakan dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.32 tahun 2011, menjelaskan bahwa bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus-menerus dan bersifat selektif, yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan risiko sosial. Risiko sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi kerentanan sosial yang ditanggung individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, ekonomi, politik, dan bencana alam yang jika tidak diberikan belanja bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Pemerintah daerah dituntut untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah dengan menyajikan laporan keuangan daerah sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah (Zeyn, 2011). Hal ini termasuk juga dalam penyaluran bantuan sosial. Semua pelaksanaan kegiatan yang didanai oleh dana bantuan sosial dari pemerintah harus ada pertanggungjawabannya sebagai bentuk dari akuntabilitas penggunaan dana bantuan sosial. Akuntabilitas sangat erat kaitannya dengan transparansi. Transparansi menunjuk pada kebebasan memperoleh informasi dan

akuntabilitas menyangkut pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan (Maani, 2009). Oleh karena itu, pertanggungjawaban atas penyaluran bantuan sosial merupakan hal yang sangat penting. Pertanggungjawaban atas bantuan sosial ini merupakan bagian dari prosedur yang tidak dapat disepelekan. Baik penerima dan pemberi nantinya akan menjadi objek pemeriksaan atas penyaluran bantuan sosial yang telah dicairkan. Pencairan dana bantuan sosial akan ditinjau oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pencairan dana bantuan sosial yang telah menjadi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) harus segera dilakukan terutama terkait program yang langsung menyangkut risiko sosial.

Pada tahun 2007, Badan Pemeriksaan Keuangan mengungkapkan adanya realisasi anggaran bansos sebesar Rp 1.015 triliun yang tidak dapat dipertanggungjawabkan (www.kompas.com, 2013). Hal ini membuktikan masih banyak dana bantuan sosial yang telah disalurkan namun tidak ada pertanggungjawabannya, tidak diketahui apakah bantuan sosial yang telah tersalurkan tersebut telah digunakan sesuai dengan tujuan penggunaannya atau tidak.

Dalam pelaksanaannya, realisasi dari dana bantuan sosial masih banyak yang belum sesuai dengan semestinya. Pada tahun anggaran 2011, Badan Pemeriksa Keuangan RI Perwakilan Bali menemukan beberapa temuan, diantaranya adanya realisasi belanja yang tidak sesuai antara proposal dan Surat Pertanggungjawabannya (SPJ), belum menyampaikan laporan penggunaan dana, hingga belanja bantuan tanpa melalui prosedur pengujian

kelayakan (www.balipost.co.id, 2013). Banyak kasus yang terjadi mengenai realisasi dari dana bantuan sosial yang disiapkan pemerintah ini. Emerson Yuntho (2013) menyatakan modus yang sering terjadi adalah pemberian bantuan tanpa pengajuan, pemberian bantuan melebihi alokasi, pemotongan bantuan, pemberian bantuan tanpa pertanggungjawaban penggunaan, dan proposal atau bantuan fiktif.

Abdul Halim, Sekretaris Jenderal Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA) mengatakan bahwa pada tahun 2013, KIARA menemukan setidaknya tiga penyelewengan anggaran bantuan sosial pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pertama, penerima anggaran bantuan sosial bukan dari kelompok nelayan, melainkan orang yang mempekerjakan orang lain. Kedua, penerima bantuan bukan nelayan atau koperasi usaha bersama (KUB), tetapi ketua koperasinya atau perorangan. Terakhir penyelewengan terjadi pada program Pengembangan Usaha Garam Rakyat, dimana pada program ini, dana yang ditransfer ditujukan pada rekening yang namanya sama dengan KUB (www.tempo.co, 2014).

Selain di tingkat kementerian/lembaga penyelewengan dana bantuan sosial juga terjadi di lingkungan pemerintah daerah, Kejaksaan Tulungagung, Jawa Timur menyelidiki kasus dugaan korupsi penyelenggaraan dana bantuan sosial yang disalurkan melalui sejumlah partai politik ke desa/kelompok masyarakat. Ada beberapa modus korupsi proyek bansos yang disalurkan melalui partai politik, diantaranya, merekrut kelompok masyarakat bidang kegiatan tertentu yang disesuaikan prasyarat program. Dana bansos yang dikirim

pemerintah ke rekening kelompok tersebut, kemudian dipotong hingga sekian persen untuk diberikan kepada pembawa program (partai politik) sebagai uang jasa/kompensasi bantuan penyaluran program (antarajatim.com, 2014).

Salah satu penyebab terjadinya penyelewengan-penyelewengan dana bantuan sosial ini adalah beragamnya pemahaman soal penggunaan dana bantuan sosial. Kementerian/Lembaga di tingkat pusat memiliki pemahaman yang berbeda dengan pemerintah daerah mengenai siapa yang berhak menerima dana bantuan sosial, bagaimana seharusnya dana bantuan sosial didayagunakan, dan bagaimana pertanggungjawabannya. Bedanya persepsi yang terjadi ini mengakibatkan program bantuan sosial yang telah disiapkan oleh Kementerian/Lembaga sering kali dialokasikan juga dananya oleh pemerintah daerah sehingga terjadi tumpang tindih (Akuntan Indonesia, 2014).

Belum adanya peraturan mengenai penyaluran dana bantuan sosial yang dilaksanakan pemerintah secara rinci juga menjadi penyebab terjadinya penyelewengan-penyelewengan atas penyaluran bantuan sosial. Bantuan sosial disebutkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai salah satu item pengeluaran belanja operasi pemerintah yang tercantum dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Namun, dalam PP No.71 Tahun 2010 ini, penjelasan mengenai bantuan sosial masih sekedar definisi secara umum dan belum diatur secara rinci. Hal ini memunculkan masalah terkait penganggaran dan pelaksanaan belanja bantuan sosial sehingga timbul potensi penyalahgunaan anggaran untuk kegiatan yang tidak seharusnya karena tidak ada batasan yang jelas atas belanja

bantuan sosial. Oleh karena itu, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Permendagri No. 32 Tahun 2011 tentang pedoman pemberian hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah. Di samping itu, Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) juga menerbitkan Buletin Teknis No. 10 Tahun 2011 yang mengatur tentang akuntansi belanja bantuan sosial. Buletin teknis belanja bantuan sosial diperlukan untuk memberikan panduan, menyelaraskan persepsi dan menghapus berbagai permasalahan pengelolaan dan pertanggungjawaban dana belanja bantuan sosial.

Pengendalian merupakan suatu tindakan/aktivitas yang dilakukan untuk memastikan tercapainya sebuah tujuan dan sasaran. Pelaksanaan penyaluran dan pencairan bantuan sosial harus diiringi dengan pengendalian internal yang baik. Sistem pengendalian pemerintah yang biasa disebut SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) merupakan sistem pengendalian yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan internal pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. SPIP yang diterapkan oleh pemerintah akan mempengaruhi efektivitas dan efisiensi dari penyaluran dana bantuan sosial yang dianggarkan sehingga pencapaian tujuan dari dana bantuan sosial dapat terpenuhi. Apabila SPIP dilaksanakan dengan baik, penyelewengan dana bantuan sosial bisa di minimalisir dan akuntabilitas dari dana bantuan sosial akan semakin akurat peruntukannya.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan DKI Jakarta menyoroti realisasi dana hibah dan bantuan sosial yang disalurkan Pemprov DKI Jakarta

tetapi tidak dilengkapi laporan pertanggungjawaban. Dadang selaku Deputi Bidang Pengawasan BPKP mengatakan pada tahun anggaran 2013 ada penyaluran dana bantuan sosial sebesar Rp 46,8 miliar untuk 51 kelompok penerima. Dari jumlah itu, 9 kelompok mendapatkan kenaikan bantuan sosial hingga Rp 75,5 miliar dan bantuan untuk 18 kelompok bertambah Rp 18 miliar. Dengan temuan ini, lanjut Dadang, Pemprov DKI diminta meningkatkan sistem pengendalian internal dengan meningkatkan kualitas penganggaran mulai dari perencanaan keuangan daerah. Dia juga mempertanyakan keberadaan sejumlah program yang tidak diusulkan dinas terkait tetapi muncul di dokumen APBD. Menanggapi hal ini Sekretaris Provinsi DKI Jakarta Syaefullah mengatakan akan mengevaluasi penyaluran bantuan hibah dan bantuan sosial. (kompas.com, 2014)

Penyaluran dana bantuan sosial baik dengan menggunakan utang ataupun tidak pada dasarnya harus ada pertanggungjawabannya. Pengungkapan sebagai bentuk dari pertanggungjawaban merupakan hal yang cukup penting. Darmastuti (2012) mengatakan bahwa sebuah organisasi dengan level pembiayaan utang yang tinggi akan diminta untuk menerbitkan pengungkapan dan pelaporan keuangan yang sesuai dengan standar yang berlaku umum. Hasil pengungkapan yang memadai akan berguna untuk meyakinkan kreditor sebagai penilaian yang akurat atas kemampuan debitor dalam membayar kewajibannya.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) merupakan pengembangan dari berbagai program yang hampir sama di berbagai

Departemen/Lembaga pemerintah dalam bentuk kerangka kebijakan dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. Program ini dioperasionisasikan melalui utang luar negeri melalui *loan agreement* dari Bank Dunia No.7504-10 yang ditandatangani tanggal 6 Juni 2008 dengan pinjaman 400 juta dolar Amerika. Secara konseptual program ini dimaksudkan untuk mengembangkan sistem, mekanisme, dan prosedur penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan dengan mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat, dengan menyediakan pendamping lapangan, dan dukungan dana stimulan (epetani.pertanian.go.id, 2012). Ketua Fasilitator PNPM Perdesaan Kabupaten Ciamis, Erna Setriana menemukan temuan dugaan penyelewengan dana di Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) PNPM Cidolog sebesar Rp200.000.000 yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Bahkan setelah dikonfirmasi pun tidak ada satu pun pengurus yang mengaku mengetahui penggunaan uang tersebut (harapanrakyat.com, 2014).

DPRD sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi pengawasan seharusnya mengawasi dengan baik pelaksanaan kegiatan pemerintahan termasuk pengelolaan penggunaan keuangan daerah. Namun pada kenyataannya ada 50 anggota DPRD Kabupaten Brebes, Jawa Tengah periode 2009-2014 yang dilaporkan oleh Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GNPK) Jawa Tengah ke Kejaksaan Negeri setempat terkait dugaan penyelewengan dana aspirasi bantuan sosial dari APBD 2011. Dugaan

tindak pidana korupsi tersebut menyebabkan kerugian negara selintas Rp 4.915.700.000. (merdeka.com, 2014)

Berdasarkan uraian di atas, penulis melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, Pembiayaan Utang, dan Ukuran Legislatif terhadap Akuntabilitas Bantuan Sosial”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disusun di atas, maka dapat ditarik beberapa permasalahan, antara lain:

1. Adanya realisasi bantuan sosial yang tidak dipertanggungjawabkan dan tidak sesuai peruntukannya.
2. Perbedaan pemahaman/persepsi mengenai dana bantuan sosial di tingkat Kementrian/Lembaga pusat dengan pemerintah daerah.
3. Lemahnya peraturan yang mengatur secara rinci mengenai pelaksanaan bantuan sosial.
4. Masih lemahnya pengendalian yang dilaksanakan pemerintah sehingga ada penerima bantuan sosial yang tidak menyampaikan pertanggungjawaban atas penggunaan dana bantuan sosialnya.
5. Ditemukannya penggunaan dana yang tidak dapat dipertanggungjawabkan pada program pemberdayaan masyarakat (salah satu kegiatan bantuan sosial) yang sumber dananya berasal dari pinjaman luar negeri.
6. Adanya penyelewengan dana bantuan sosial yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD).

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah terlihat bahwa terdapat banyak masalah mengenai bantuan sosial yang dilaksanakan oleh pemerintah baik di tingkat kementrian/lembaga maupun di tingkat pemerintah daerah. Dalam penelitian ini peneliti membatasi pada akuntabilitas bantuan sosial pada pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur periode tahun 2011-2013.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, dapat dirumuskan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas bantuan sosial?
2. Apakah pembiayaan utang berpengaruh terhadap akuntabilitas bantuan sosial?
3. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap akuntabilitas bantuan sosial?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Bagi penulis penelitian ini berguna untuk menambah wawasan serta ilmu pengetahuan di bidang akuntabilitas bantuan sosial pada tingkat pemerintah daerah khususnya di Provinsi Jawa Timur.

Bagi fakultas penelitian ini bisa menjadi referensi lain bagi yang ingin mengajukan penelitian dengan topik, judul atau variabel yang serupa mengingat belum banyak penelitian mengenai bantuan sosial.

2. Kegunaan Praktis

Bagi pemerintah penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan untuk mengevaluasi pelaksanaan bantuan sosial yang akan dilaksanakan selanjutnya.