



KEDUDUKAN KEUANGAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN DANA HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL BERDASARKAN PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA

Holmes Sianturi

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung

Email: delive777@gmail.com

Info Artikel:

Diterima: 29 November 2016

| Disetujui: 06 Februari 2017

| Dipublikasikan: 31 Maret 2017

Abstrak

Merealisasikan pengaturan dana hibah dan bantuan sosial, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut, pengaplikasian akuntansi sektor publik sangat mendesak dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik untuk mencapai *good governance*. Kedudukan dana hibah dan bantuan sosial merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meminimalisir atau mengurangi tingkat kemiskinan di suatu daerah, maka pengelolaan keuangan dana hibah dan bantuan sosial harus sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003, PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016.

Kata Kunci:

Kedudukan Keuangan Daerah; Pengelolaan Dana Hibah dan Bantuan Sosial; Perspektif Keuangan Negara.

FINANCIAL POSITION OF REGIONAL IN THE MANAGEMENT OF GRANT AND SOCIAL ASSISTANCE UNDER THE FINANCIAL PERSPECTIVE

Abstract

Realizing the arrangement grants and social assistance, management and accountability for the area, the application of public sector accounting is very urgently needed as a tool for transparency in realizing public accountability for achieving good governance. Position grants and social assistance is one of the government's efforts to minimize or reduce the level of poverty in an area, the financial management of grants and social assistance must be in accordance with Law No. 17 In 2003, PP 58 of 2005, Permendagri 13 of 2006, as amended several times, most recently by Regulation No. 21 Year 2011 and Regulation No. 32 of 2011 as amended several times, most recently by Regulation No. 14, 2016.

Keywords:

Financial Position of Regional; Management Fund and Social Assistance; State Financial Perspective.

A. PENDAHULUAN

Keuangan Negara merupakan lembaga yang sangat vital dalam suatu negara, karena lembaga ini berkaitan erat dengan tujuan negara dan bagaimana kas negara yang diisi dari uang rakyat itu dikelola untuk memutar roda pemerintahan dan pembangunan. Apabila keuangan negara tidak dikelola dengan baik, konsekuensi logisnya tujuan negara tidak akan tercapai. Pengelolaan keuangan merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah dalam kerangka nation dan state building. Adanya pengelolaan keuangan yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara khusus, dan tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Negara merupakan suatu organisasi yang unik, yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa di atas subjek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Walau demikian pengurusan, pengelolaan atau penyelenggaraan jalannya negara tidak luput dari mekanisme pertanggungjawaban oleh para pengurus, pengelola dan penyelenggara negara.¹

Reformasi pengelolaan keuangan negara mencakup keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara, yaitu penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban

pelaksanaan anggaran. Dalam bidang penyusunan anggaran perubahan yang dilakukan meliputi penerapan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*), penerapan penyusunan anggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*), dan penerapan anggaran terpadu (*unified budget*). Persoalan pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah merupakan salah satu aspek yang harus diatur secara hati-hati. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.² Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengeluaran ukuran-ukuran standar dan evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah hendaknya difokuskan pada upaya

¹ Untuk melaksanakan tugasnya sebagai suatu organisasi yang teratur, negara harus memiliki harta kekayaan. Harta kekayaan negara ini datang dari penerimaan negara, yang dipergunakan untuk membiayai segala proses pengurusan, pengelolaan dan penyelenggaraan negara tersebut. Di Indonesia, hal-hal yang berhubungan dengan proses penerimaan dan pengeluaran negara diatur dalam UUD 1945, yaitu dalam rumusan ketentuan Pasal 23 dan amandemennya. Lihat, Gunawan Widjaja, *Seri Keuangan Publik: Pengelolaan Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 2.

² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 124.

untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.³

Urusan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, tidaklah statis, tetapi berkembang dan berubah. Hal ini terutama adalah disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di dalam masyarakat itu sendiri.⁴ Dalam pelaksanaan program pemerintah di daerah yang sifatnya otonom, proses pelaksanaannya harus sejalan dengan aspirasi masyarakat yang disesuaikan dengan kondisi dari peta wilayah suatu daerah. Mengatur dan mengurus rumah tangga daerah memerlukan biaya. Makin luas isi dari otonomi suatu daerah, makin besar pengeluaran biayanya. Untuk itu daerah perlu mempunyai wewenang dan kemampuan mengusahakan uang guna membiayai pengeluaran-pengeluaran akibat dari tugasnya mengurus rumah tangga daerah itu begitu juga tugas-tugas pembantuan.⁵ Pemerintah pusat untuk pemerintahan negara seluruhnya mempunyai sumber-sumber keuangan dan berwenang menggunakannya, dimana penggunaan sumber-sumber keuangan itu termasuk pula pengeluaran-pengeluaran untuk daerah-daerah yang mengurus rumah tangga daerah yang secara keseluruhan merupakan pengeluaran nasional.⁶

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Negara Republik Indonesia yaitu Pemerintah yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara, yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.⁸ Secara tegas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik". Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu, daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 9.

⁴ Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 96.

⁵ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 182.

⁶ *Ibid.*

⁷ Lihat, Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014.

⁸ Lihat, Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014.

(otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.⁹

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dilaksanakan secara adil dan selaras.¹⁰ Pengelolaan keuangan negara kaitannya dengan dana hibah dan bantuan sosial, saat ini regulasi pemberian hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD oleh Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dikatakan “komplis”, walaupun sesungguhnya masih diperlukan berbagai peraturan pendukung lainnya sebagai penjelasan dari beberapa ketentuan yang butuh penjelasan dari Kementerian Dalam Negeri. Regulasi atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberian hibah dan bantuan sosial oleh pemerintah daerah adalah Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD yang ditetapkan pada tanggal 27 Juli 2011. Kemudian pada tanggal 23 Maret 2016 telah ditetapkan Permendagri Nomor 14

Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.¹¹

Program dan kegiatan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan salah satunya adalah dengan mengalokasikan belanja daerah dalam bentuk hibah dan bantuan sosial. Tujuan belanja daerah hibah dan bantuan sosial merupakan program yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah, menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat, menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan layanan dasar umum, dan meningkatkan partisipasi penyelenggaraan pembangunan daerah atau secara fungsional terkait dengan dukungan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹² Belanja hibah dan bantuan sosial tersebut ditetapkan melalui regulasi yaitu Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD. Anggaran yang ditetapkan dalam APBD yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan bertujuan untuk merencanakan kegiatan dan program yang akan dilaksanakan.

Pemerintah daerah dalam rangka mengatasi kerentanan sosial permasalahan yang ada dimasyarakat

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perubahan Kedua*, Pusat Studi Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 23.

¹⁰ Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 41.

¹¹ Yusran Lapananda, *Hibah dan Bantuan Sosial (Dasar Hukum)*, www.yusranlapananda.wordpress.com, Posting: 23 Oktober 2012, Diakses: 13 Oktober 2016, 16:51 WIB.

¹² Lihat, Pasal 43 Permendagri No. 13 Tahun 2006.

salah satu cara yang diberikan adalah dengan menganggarkan belanja daerah dalam bentuk hibah dan bantuan sosial sebagaimana terdapat dalam jenis belanja daerah. Belanja hibah dan bantuan sosial merupakan dua kode rekening yang saat ini menjadi banyak perhatian publik. Kedua rekening tersebut memiliki kepentingan yang perlu diakomodir yaitu membantu tugas pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, menanggulangi penyakit sosial akibat resiko sosial masyarakat serta juga memuat kepentingan politik dalam arti luas. Dalam perjalanan pengelolannya, hibah dan bantuan sosial telah mengalami berbagai permasalahan baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pertanggung jawaban serta penatausahaannya. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan terdapat banyak temuan pengendalian dan kepatuhan dalam pengelolaan hibah dan bantuan sosial. Dalam hal ini, tidak sedikit juga permasalahan pengelolaan hibah dan bantuan sosial tersebut membawa Kepala Daerah dan pengelolanya ke dalam permasalahan hukum.¹³

Dalam rangka mendorong perbaikan pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial, berbagai pengaturan pengelolaan hibah dan bantuan sosial telah mengalami perubahan. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP No. 58 Tahun

2005) mengatur secara umum ketentuan pengelolaan keuangan daerah terkait hibah dan bantuan sosial. Sejalan dengan ditetapkannya PP No. 58 Tahun 2005, saat ini juga telah terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri No. 13 Tahun 2006) yang memuat secara komprehensif pengaturan tentang perencanaan dan penganggaran, penatausahaan, pengakuntansian, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang diselaraskan dengan pengelolaan keuangan negara. Pada tanggal 27 Juli 2011, Mendagri berdasarkan kewenangannya dalam pembinaan pengelolaan keuangan daerah,¹⁴ menetapkan Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016. Tata cara pemberian hibah dan bantuan sosial.¹⁵

Pengalokasikan belanja bantuan sosial kedalam anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia merupakan wujud dari pelaksanaan pembangunan sosial di daerah tersebut. Pembangunan sosial bertujuan untuk pengentasan kemiskinan yang tidak hanya mencakup aspek pendapatan dan konsumsi, tetapi juga aspek sosial dan lingkungan. Oleh karena itu, pengalokasian belanja bantuan sosial pada anggaran pemerintah daerah di Indonesia ekspektasinya adalah penurunan

¹³ Badan Pemeriksa Keuangan, *Tinjauan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Belanja Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah*, Jurnal BPK, Jakarta, 2015, hlm. 1.

¹⁴ Lihat, Pasal 129 dan Pasal 130 PP No. 58 Tahun 2005.

¹⁵ Lihat, Pasal 42 Permendagri No. 32 Tahun 2011.

angka kemiskinan. Pemberian dana hibah dan bantuan sosial harus berpegang pada asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat yang luas bagi masyarakat sehingga jauh dari kepentingan pribadi dan kelompok serta kepentingan politik. Mengatasi permasalahan pelaksanaan pemberian hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD, sesuai dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016, perlu dilakukan penyesuaian terhadap pengelolaan keuangan negara.

Keberadaan dana hibah dan bantuan sosial merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meminimalisir atau mengurangi tingkat kemiskinan di suatu daerah. Maka pengelolaan dan penggunaan dana Bantuan sosial harus dapat direalisasikan manfaatnya dalam masyarakat. Terkait pelaksanaan pengelolaan dan penggunaan dana bantuan sosial, sering menuai masalah dan kritik dari berbagai pihak karena ketidakjelasan mengenai arah penggunaannya. Penyalahgunaan uang negara yang disorot yakni mengenai penyalahgunaan dana hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD. Penyalahgunaan yang dilakukan yakni dalam bentuk pengalihan dana hibah dan bantuan sosial yang disalurkan tanpa disertai pertanggungjawaban yang jelas atau adanya rekayasa dokumen terkait pencairan dana hibah dan bantuan sosial.

Meskipun ada pertanggungjawaban atas penggunaan dana bantuan sosial tersebut, akan tetapi setelah di audit lebih lanjut ternyata penerima bantuan adalah penerima yang fiktif. Kasus penyalahgunaan dana bantuan sosial yang marak terjadi diberbagai daerah, menyita perhatian publik karena melibatkan orang-orang yang mempunyai peran penting dan posisi yang strategis dalam sistem pemerintahan. Tindakan tersebut dilakukan tanpa mengindahkan proses pengelolaan bantuan sosial yang benar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Pengelolaan Dana Hibah dan Bantuan sosial Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Sistem Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi serta otonomi daerah, maka sudah sewajarnya apabila kemudian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah lebih bersifat koordinatif administratif dalam fungsi pemerintahan tersebut dan tidak saling membawahi.¹⁶ Sejalan dengan ketentuan UUD 1945 dan asas desentralisasi yakni, pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang berdasarkan UU merupakan kewenangan pemerintah pusat. Maka secara otomatis setiap kepala daerah dalam wilayah pemerintahannya

¹⁶ R. Siti Zuhro, dkk, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Ombak, Yogyakarta, 2010, hlm. 10.

berhak untuk mengatur dan mengurus daerah pemerintahan masing-masing, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas-asas umum pemerintahan yang bertentangan dengan kepentingan umum. Kepala daerah diartikan bahwasanya dalam hal yang menyangkut urusan otonomi, maka Kepala Daerah bersama-sama DPRD merumuskan kebijakan daerah dan bersama-sama bertanggungjawab atas hasil pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dalam kerangka pemikiran yang sedemikian itu, maka pemberian otonomi kepada daerah bukan hanya menonjolkan kepentingan rakyat di suatu daerah, tetapi pemikiran mengenai otonomi daerah adalah pemikiran mengenai pengembangan daerah dalam rangka pengembangan kesatuan negara secara keseluruhan.¹⁷

Penyusunan UU di bidang keuangan negara didasarkan pada UUD 1945 yang merupakan prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan negara. Aturan pokok tersebut dijabarkan dalam bentuk prinsip-prinsip umum pengelolaan keuangan negara yang berhubungan dengan hukum tata negara, tertuang dalam UU 17 Tahun 2003. Selanjutnya yang menyangkut dasar penyusunan kaidah administratif pengelolaan keuangan negara mengacu pada hukum administrasi keuangan negara yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1 Tahun 2004). Pada dasarnya, sistem pengelolaan keuangan merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan subsistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. The Liang Gie, menyebutkan bahwa sistem merupakan kebulatan yang berliku-liku dan tetap dari hal-hal atau unsur-unsur yang saling berhubungan dan disatupadukan berdasarkan sesuatu asas tata tertib.¹⁸

Pengeluaran nasional terhadap pembangunan yang sifatnya otonom di setiap daerah oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan fungsi pemerintahan di daerah menimbulkan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dilihat dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Berbicara mengenai masalah keuangan tidak sama dengan masalah uang, karena keuangan yang dimaksud dalam hal ini adalah merupakan keuangan negara berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003. Hal ini disebabkan karena masalah keuangan sangat erat kaitannya dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawabannya yang merupakan wujud hak dan kewajiban

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁸ The Liang Gie, *Unsur-Unsur Administrasi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004, hlm. 6.

suatu subjek hukum.¹⁹ Pengertian keuangan negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 adalah:

“Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Menurut Goedhart, berpendapat bahwa keuangan negara membahas keuangan badan-badan hukum publik. Badan-badan ini telah dianugerahi hak-hak publik dan karena itu mampu, dengan cara lain ikut serta dalam proses-proses ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari badan-badan swasta dan orang-orang (*natuurlijke personen*).²⁰ Menurut M. Subagio, menyebutkan bahwa keuangan negara ialah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, demikian juga segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban itu.²¹ Unsur-unsur keuangan negara, yaitu uang dan barang yang dijadikan milik negara, kekayaan negara, hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, menyebutkan: keuangan negara adalah urat nadi negara, tanpa

uang, negara tidak dapat menjalankan hidupnya.²² Dengan perkataan lain, tanpa keuangan negara tidak mungkin seluruh alat perlengkapan negara yang mewakili negara sebagai badan hukum publik melaksanakan fungsinya.

Pendekatan yang digunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Ditinjau dari sisi objek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Ditinjau dari sisi subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek yang merupakan milik negara, dan atau dikuasai Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Ditinjau dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai

¹⁹ Arifin P. Soetia Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 88.

²⁰ Badan-badan hukum publik adalah badan-badan, yang dasar hukumnya terdapat dalam kebutuhan akan pengurusan kebutuhan-kebutuhan bersama daripada para subjek ekonomi perseorangan dan untuk keperluan itu telah diberi hak mendapatkan uang-uang yang diperlukan dengan paksaan atau dengan pungutan. Lihat, C. Goedhart, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Terjemahan: Ratmoko, Jambatan, Jakarta, 1982, hlm. 28. hlm. 1.

²¹ M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara RI*, Rajawali Pres, Jakarta, 1991, hlm. 11.

²² Arifin P. Soeria Atmadja, *Kapita Selektu Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara, Jakarta, 1996, hlm. 4.

pertanggungjawaban. Ditinjau dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.²³

Bantuan hibah dan bantuan sosial adalah dua buah rekening belanja APBD. Banyak kepentingan yang perlu diakomodir, baik kepentingan kesejahteraan masyarakat maupun kepentingan politik dalam arti luas. Dua jenis belanja ini, kalau dianggarkan berupa uang dikategorikan ke dalam jenis belanja tidak langsung (tidak terkait secara langsung pada kegiatan pemerintah daerah (pemda), atau dapat juga dianggarkan pada belanja langsung (terkait secara langsung dengan kegiatan pemda) kalau dianggarkan dalam bentuk pembelian barang atau kegiatan berupa jasa.

Menurut Pasal 1 angka 14 dan angka 15 Permendagri Nomor 14 Tahun 2016, yang dimaksud 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. Sedangkan 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 selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Dalam pengelolaan keuangan negara dikenal adanya dalil bahwa setiap keuangan negara harus dipertanggungjawabkan. Makna yang dapat diungkapkan di balik pernyataan tersebut adalah bahwa penggunaan keuangan negara untuk kegiatan apa pun yang dilakukan oleh pemerintah, wajib dilaporkan kepada masyarakat. Ini adalah sebuah konsekuensi dari prinsip anterioritas. Prinsip yang telah menyebabkan pemberian alokasi anggaran, bagi suatu kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah. Dalam tata kelola keuangan, pemberian pertanggungjawaban pada hakekatnya adalah memberi kepastian bahwa tujuan penggunaan dana dan manfaat yang diharapkan dari suatu pengeluaran telah sesuai dengan maksud yang telah ditetapkan. Beranjak dari hal tersebut di atas, bahwa pertanggungjawaban bukanlah hanya memiliki pengertian yang sempit, yaitu hanya terbatas pada lingkup yang dibatasi oleh sebuah sistem. Akan tetapi dari segi pemaknaan, dapat memiliki dimensi makro yang mencakup sistem lain. Konkritnya, dalam masalah pemberian hibah dan bantuan sosial, pertanggungjawabannya bukanlah hanya terbatas pada bentuk laporan formal

²³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2014, hlm. 10-11.

bahwa pengeluaran telah dilakukan, melainkan juga dituntut adanya kepastian bahwa kegiatan terkait dengan pemberian hibah dan bantuan sosial tersebut secara benar telah dilaksanakan, dan manfaat yang diharapkan benar-benar telah diwujudkan. Dengan demikian, dalam hal pemberian hibah dan bantuan sosial, pertanggungjawaban pada prinsipnya merupakan kesatuan yang utuh yang menjadi tanggungjawab bersama antara pemberi dan penerima. Walaupun, tentunya harus pula mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain aspek kebijakan dan juga aspek teknis pengelolaan.

Pengelolaan keuangan dana hibah dan bantuan sosial harus sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003, PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016. Pengelolaan keuangan negara/daerah merupakan salah satu hal yang sangat penting bagi kehidupan perekonomian suatu negara, karena berkaitan erat dengan mampu dan tidaknya negara dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita negara serta menciptakan kesejahteraan.²⁴ Pengelolaan keuangan oleh negara tentu saja membutuhkan sebetulnya paradigma sebagai dasar bagi bangunan sistem atau model dari wujud penanganan atau

pengelolaan tersebut. Paradigma secara umum dipahami sebagai kerangka pikir dasar yang memuat hal substantif berupa nilai atau “kesadaran” yang secara logis mengarahkan terjadinya proses yang lebih teknis atau empirik, dan dapat dipastikan setiap suatu urusan yang menyangkut kepentingan ideal masyarakat dan negara, terdapat kerangka nilai-nilai dasar dan mekanisme sebagai sistem yang digunakan untuk mencapai tujuan ideal tersebut.

Demi mencapai efektivitas pengelolaan keuangan daerah dalam dana hibah dan bantuan sosial untuk pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan warganegara, diberlakukan asas desentralisasi berupa penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat daerah untuk menjalankan pemerintahan yang otonom dan bertanggung jawab untuk menjalankan pembangunan dan tugas pemerintah lainnya di wilayah daerahnya masing-masing. Pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat ke daerah tersebut dilakukan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan dengan baik melalui program atau kebijakan mensejahterakan rakyat. Proses dan pengelolaan dana hibah dan bantuan sosial seyogianya harus dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, karena kedudukan dana hibah dan bantuan sosial merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meminimalisir atau mengurangi tingkat kemiskinan disuatu daerah.

²⁴ Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003, menyatakan: Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Maka pengelolaan dan penggunaan dana hibah dan bantuan sosial harus dapat direalisasikan manfaatnya dalam masyarakat.

2. Pengelolaan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Oleh Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Keuangan Negara

Keuangan negara sesungguhnya mempunyai arti luas, yaitu di samping meliputi milik negara atau kekayaan negara yang bukan semata-mata terdiri dari semua hak, juga meliputi semua kewajiban. Hak dan kewajiban itu baru dapat dinilai dengan uang apabila dilaksanakan.²⁵ Selain itu dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi antara lain meliputi sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Fungsi distribusi meliputi antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat, serta pemerataan pembangunan. Fungsi stabilisasi meliputi antara lain pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Sedangkan fungsi alokasi oleh pemerintah daerah, karena pemerintah daerah pada

umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan situasi dan kondisi yang berbeda-beda pada masing-masing wilayah.²⁶

Penyelenggaraan tugas negara ini pada hakikatnya adalah perhubungan antara negara dengan rakyat negara, yang umumnya dapat di atur dengan konstitusi atau undang-undang. Hubungan hukum inilah yang menentukan tipe negara serta bentuk/sistem pemerintahan negara, karenanya keuangan negara juga dapat dijadikan alat pengukur menentukan tipe negara dan sistem pemerintahan. Hubungan hukum tersebut, di samping menimbulkan hak dan kewajiban bagi negara juga menimbulkan hak dan kewajiban bagi rakyat (sebagai salah satu pihak) yang dasarnya ditetapkan dalam UUD, dan pelaksanaannya di atur dalam berbagai bentuk perundangan.²⁷

Definisi keuangan negara sendiri memiliki pengertian yang cukup beragam, dapat diinterpretasikan secara luas maupun sempit, bergantung pada pihak yang berkepentingan terhadapnya. Dalam kepustakaan ilmu hukum, keuangan negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *geldmiddelen*. Menurut P.H. Van der Kamp, *geldmiddelen* mengandung pengertian: "...all de rechten die een geld swaarde vertegenwoordigen. Zoomede al

²⁵ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, RajaGrafindo Persada, 2003, hlm. 1.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 89.

²⁷ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 1995, hlm. 11.

hetgeen faan gelden goed tenge volge van die rechten is varkregen".²⁸ Keberhasilan negara dalam mencapai tujuannya tersebut, tergantung pada bagaimana negara itu menghimpun dana masyarakat, utamanya pajak guna menyelenggarakan fungsi-fungsinya antara lain keamanan, ketertiban dan hubungan internasional. Hal ini mudah dipahami, karena untuk menjalankan roda pemerintahan, negara membutuhkan dukungan dana yang sangat besar yang bersumber dari pendapatan negara yang potensial. Kebijakan pemerintah yang semula terbatas hanya mengenai perpajakan, namun sejalan dengan perkembangan kebutuhan negara mensejahterakan warga masyarakatnya, kebijaksanaan tersebut berkembang lebih luas menjadi kebijakan di bidang keuangan negara.

Pengertian keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, melainkan seluruh kekayaan negara termasuk di dalamnya segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan berada dalam pengelolaan para pejabat-pejabat dan/atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun yang berada dalam pengelolaan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah dengan status hukum publik ataupun privat, badan-badan usaha negara serta badan-badan usaha lain dimana pemerintah mempunyai kepentingan khusus serta terikat dalam perjanjian

dengan penyertaan pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan Negara/kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan

²⁸ Artinya semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara menghubungkan dengan hak-hak tersebut. Lihat, Bohari, *Ibid.*, hlm. 8.

-
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pada hakekatnya keuangan pusat dan keuangan daerah adalah keuangan negara. Oleh karena itu, untuk lebih memahami makna keuangan negara, pertama-tama perlu diketahui apa arti negara dan keuangan yang diperlukan oleh negara dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuannya. Negara adalah suatu lembaga kemasyarakatan yang mempunyai wilayah dan pemerintahan yang berkuasa yang didukung oleh warganya di wilayah itu guna mencapai tujuan tertentu. Pandangan para filosof mengenai tujuan negara pada dasarnya adalah sama, yaitu untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya. Plato, berpendapat bahwa tujuan negara adalah untuk memenuhi keanekaragaman kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi manusia secara individu, sementara Aristoteles, menyebutkan bahwa tujuan negara adalah untuk menyelenggarakan kehidupan yang baik bagi semua warga negaranya.²⁹

Pemahaman tentang keuangan negara dan keuangan daerah muncul pemahaman dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemahaman dalam arti luas mencakup pengertian keuangan negara/

daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 dan Pasal 1 angka 1 PP No. 58 Tahun 2005, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara dan daerah diartikan sebagai APBN dan APBD. Dalam perspektif hukum administrasi maka pemahamannya berdasarkan atas asas legalitas dan wewenang pemerintah. Oleh karena itu, pemahaman tentang keuangan negara juga harus diletakkan dalam dua hal tersebut. Meskipun banyak perdebatan yang pasti UU No.17 Tahun 2003, telah berusaha mengakomodasi tentang perkembangan ruang lingkup keuangan negara yang semakin lama semakin kompleks. Pemahaman tersebut menjadi relevan dalam kerangka agar instrument hukum terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat mengantisipasi dinamika dan kompleksitas masalah keuangan negara.³⁰

Hubungan antara keuangan negara dan keuangan daerah yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Presiden memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara.³¹ Dalam hal pengelolaan keuangan

²⁹ Ady Kusnadi, *et al*, Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah, BPHN, Jakarta, 2000, hlm. 22.

³⁰ Dengan diadopsinya pemahaman dalam arti luas tersebut mengarahkan pada perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multiinterpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.

³¹ Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus (*chief financial officer*).

daerah, maka kekuasaan tersebut oleh Presiden diserahkan kepada kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penyerahan pengelolaan keuangan daerah kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah.³²

Penerapan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien memerlukan pengaturan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat penting bagi proses pengelolaan keuangan daerah karena melalui sarana perangkat hukum, pengelolaan keuangan daerah diharapkan memiliki dan menjamin suatu kondisi yang tertib, pasti dan adil. Dalam sistem keuangan itu sendiri dapat terdiri atas subsistem penganggaran, subsistem pembiayaan, subsistem

penerimaan, subsistem penggajian, subsistem pengadaan, dan sebagainya. Apa yang dilihat sebagai subsistem sangat tergantung dari maksud, tujuan dan sasaran dari pembagian yang dilakukan. Sebagaimana sistem keuangan negara yang diamanatkan dalam Pasal 23 UUD 1945, aspek pengelolaan keuangan daerah juga merupakan subsistem yang diatur dalam Pasal 279 sampai dengan Pasal 353 UU No. 23 Tahun 2014.

Pedoman Pemberian hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari APBD yang dianggarkan dalam belanja daerah telah diatur dalam Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016, yang bersumber dari APBD yang dibentuk oleh pemerintah mempunyai maksud agar tercipta tertib administrasi, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan hibah dan bantuan sosial yang diberlakukan untuk semua pemerintah daerah. Untuk dapat menganggarkan belanja hibah dan bantuan sosial dalam Perda APBD, Permendagri No. 32 Tahun 2011 Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016, mengharuskan kepada daerah untuk membuat suatu regulasi dalam bentuk peraturan kepala daerah

³² Pengaturan tersebut mengisyaratkan adanya hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hubungan keuangan daerah dengan pusat tersebut, yaitu menyangkut pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, *responsible* dan *akuntable*. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti fungsi (*money follow functions*).

tentang mekanisme pemberian hibah dan bantuan sosial. Penganggaran dana hibah mempertimbangkan kemampuan keuangan pemerintah daerah setempat. Penganggaran hibah dapat dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dan ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat. Penganggaran hibah setidaknya memenuhi kriteria sebagai berikut:³³

- a. Peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan;
- b. Tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak terus menerus setiap tahun anggaran kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan; dan
- c. Memenuhi persyaratan penerima hibah.

Bantuan sosial yang bersumber dari APBD dapat dikelompokkan ke dua jenis, yaitu bantuan sosial berupa uang dan bantuan sosial berupa barang. Bantuan sosial berupa uang dicantumkan dalam RKA-PPKD. Bantuan sosial berupa barang dianggarkan dalam kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja hibah, objek, dan rincian objek belanja berkenaan pada PPKD. Dalam rincian objek belanja dicantumkan nama penerima dan besaran bantuan sosial. Bantuan sosial berupa barang dicantumkan dalam RKA-

SKPD. Bantuan sosial berupa barang dianggarkan dalam kelompok belanja langsung yang diformulasikan ke dalam program dan kegiatan, yang diuraikan ke dalam jenis belanja barang dan jasa, objek belanja bantuan sosial barang berkenaan yang akan diserahkan kepada pihak ketiga/masyarakat, dan rincian objek belanja Bantuan sosial barang yang akan diserahkan pihak ketiga/masyarakat berkenaan pada SKPD.³⁴ Pemerintah daerah dapat memberikan bantuan sosial kepada anggota/kelompok masyarakat sesuai kemampuan keuangan daerah. Pemberian bantuan sosial dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat.

Belanja hibah dan bantuan sosial merupakan bagian APBD yang dialokasikan di dalam belanja tidak langsung. Tujuan dari keberadaan belanja bantuan sosial adalah untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat apabila daerah sudah dapat memenuhi kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya pelayanan minimum yang telah ditetapkan pemerintah. Sebagai bagian dari APBD, belanja bantuan sosial harus memenuhi prinsip-prinsip anggaran publik yang efektif, efisien dan ekonomis dan juga akuntabel, sehingga harus direncanakan sesuai dengan kaidah

³³ Badan Pemeriksa Keuangan, *Tinjauan Hukum... Op.Cit.*, hlm. 5.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

perencanaan anggaran berbasis kinerja yang mewujudkan suatu perencanaan strategis yang mempunyai tolok ukur dan target kinerja yang jelas. Belanja hibah dan bantuan sosial bertujuan untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat sehingga pemerintah daerah harus memenuhi seluruh kebutuhan belanja wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka peningkatan transparansi dan akuntabilitas anggaran daerah, maka mekanisme dan prosedur penganggaran untuk pemberian hibah dan bantuan sosial harus memperhatikan asas manfaat, keadilan dan kepatutan. Untuk hibah dan bantuan sosial harus telah dijabarkan dalam rincian objek belanja sehingga jelas menerimanya serta tujuan dan sasaran pengguna. Peningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan belanja hibah dan belanja bantuan sosial, dilakukan dengan menyusun kembali peraturan yang digunakan, sebagai pedoman oleh pemerintah daerah dalam mengelola belanja hibah dan belanja bantuan sosial yaitu Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016. Untuk merealisasikan pengaturan dana hibah dan bantuan sosial, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut, pengaplikasian akuntansi sektor publik sangat mendesak dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik untuk

mencapai *good governance*. *Good governance* sudah menjadi tuntutan publik kepada pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pengelolaan pemerintah daerah menuntut adanya akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Salah satu akuntabilitas finansial adalah akuntansi hibah dan bantuan sosial.

C. PENUTUP

1. Pengelolaan keuangan negara/daerah merupakan salah satu hal yang sangat penting bagi kehidupan perekonomian suatu negara, karena berkaitan erat dengan mampu dan tidaknya negara dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita negara serta menciptakan kesejahteraan, kedudukan dana hibah dan bantuan sosial merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meminimalisir atau mengurangi tingkat kemiskinan di suatu daerah, maka pengelolaan keuangan dana hibah dan bantuan sosial harus sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003, PP No. 58 Tahun 2005, Permendagri No. 13 Tahun 2006, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 dan Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016.
2. Dalam rangka peningkatan transparansi dan akuntabilitas anggaran daerah, maka mekanisme

dan prosedur penganggaran untuk pemberian hibah dan bantuan sosial harus memperhatikan asas manfaat, keadilan dan kepatutan. Peningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan belanja hibah dan belanja bantuan sosial, dilakukan dengan menyusun kembali peraturan yang digunakan, sebagai pedoman oleh pemerintah daerah dalam mengelola belanja hibah dan belanja bantuan sosial yaitu Permendagri No. 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 14 Tahun 2016. Untuk merealisasikan pengaturan dana hibah dan bantuan sosial, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut, pengaplikasian akuntansi sektor publik sangat mendesak dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik untuk mencapai *good governance*.

DAFTAR PUSTAKA

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni, Bandung, 1985.
- Arifin P. Soetia Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- _____, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 1995.
- Goedhart., C., *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Terjemahan: Ratmoko, Jambatan, Jakarta, 1982.
- Gunawan Widjaja, *Seri Keuangan Publik: Pengelolaan Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Ekonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

-
- Junedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Kansil., C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.
- Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan*, Reneka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.
- Riawan Tjandra., W., *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Siti Zuhro., R, dkk, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Ombak, Yogyakarta, 2010.
- Subagio, M., *Hukum Keuangan Negara RI*, Rajawali Pres, Jakarta, 1991.
- Sujanto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Kalimantan Timur, 2001.
- _____, Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- The Liang Gie, *Unsur-Unsur Administrasi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004.
- Tri Ratnawati, *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah, Perspektif Hubungan Internasional*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001.
- Widjaja., HAW, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, 2002.
- Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, RajaGrafindo Persada, 2003.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun

2005 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4578).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 5 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5272).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sumber Lain:

Ady Kusnadi, *et al*, Aspek Hukum Pengawasan Dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah, BPHN, Jakarta, 2000.

Albert Morangki, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Bidang Pertanahan*, Universitas Sam Ratulangi, Manado Jurnal Hukum Vol. XX/No. 3/ April-Juni/2012.

Arifin P. Soeria Atmadja, *Kapita Selekta Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara, Jakarta, 1996.

Badan Pemeriksa Keuangan, *Tinjauan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Belanja Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah*, Jurnal BPK, Jakarta, 2015.

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD1945 Setelah Perubahan Kedua*, Pusat Studi Negara FH UI, Jakarta, 2002.

_____, *Negara Hukum Indonesia*, Makalah, disampaikan pada Ceramah Umum dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.

Kementrian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Kemendagri, Jakarta, 2011.

Yusran Lapananda, *Hibah dan Bantuan Sosial (Dasar Hukum)*, www.yusranlapananda.wordpress.com, Posting: 23 Oktober 2012, Diakses: 13 Oktober 2016, 16:51 WIB.