

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Ketentuan Belanja Bantuan Sosial

2.1.1 Pengertian

Berdasarkan Buletin Teknis SAP Nomor 19, belanja bantuan sosial adalah pengeluaran pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang diberikan kepada masyarakat dalam bentuk uang atau barang yang bertujuan untuk melindungi kemungkinan terjadinya risiko sosial (Buletin Teknis SAP Nomor 19). Sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2020 menyatakan bahwa:

Belanja Bantuan Sosial adalah belanja yang dianggarkan untuk pemberian bantuan berupa uang dan/atau barang kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, kecuali dalam keadaan tertentu dapat berkelanjutan, yaitu diberikan setiap tahun anggaran sampai penerima bantuan telah lepas dari resiko sosial. (p. 39)

Pemberian bantuan sosial kepada masyarakat tidak dilakukan terus-menerus dan diberikan secara selektif, namun dalam keadaan tertentu dapat diberikan secara berkelanjutan setiap tahun anggaran hingga penerima bantuan sosial mampu terlepas dari risiko sosial. Risiko sosial dapat terjadi di masyarakat dalam wujud kerentanan atau guncangan sosial sebagai dampak dari adanya krisis ekonomi,

politik, sosial, atau peristiwa alam yang jika tidak dilakukan penanggulangan oleh pemerintah, maka akan berdampak buruk pada kehidupan masyarakat.

Bultek SAP No. 19 menjelaskan ketentuan dalam penerapan belanja bantuan sosial. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. belanja bantuan sosial dapat ditujukan secara langsung kepada masyarakat atau lembaga non pemerintah;
- b. sifat belanja bantuan sosial dapat berupa sementara atau berkelanjutan;
- c. belanja bantuan sosial digunakan untuk pendanaan kegiatan rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, penanggulangan 17 kemiskinan, dan penanggulangan bencana belanja;
- d. bantuan sosial digunakan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, kelangsungan hidup, dan memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian sehingga terlepas dari risiko sosial;
- e. bentuk belanja bantuan sosial dapat berupa pemberian bantuan secara langsung, penyediaan aksesibilitas, dan/atau penguatan kelembagaan.

2.1.2 Klasifikasi

Pemerintah daerah menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Salah satu laporan keuangan yang disusun pemerintah daerah yaitu laporan realisasi anggaran (LRA). LRA menyajikan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang dibandingkan dengan anggarannya. Menurut Kerangka Konseptual SAP pada paragraf 61, LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang

menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya yang dikelola oleh pemerintah daerah dalam satu periode pelaporan (Republik Indonesia, 2010).

Salah satu pos yang terdapat pada LRA yaitu belanja. Pada Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 dijelaskan bahwa belanja adalah semua bentuk pengeluaran yang yang berasal dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) yang mengurangi ekuitas dana lancar pada tahun anggaran bersangkutan yang tidak diharapkan memperoleh pembayaran kembali oleh pemerintah daerah (Menteri Dalam Negeri, 2013).

Berdasarkan PSAP Nomor 02, belanja dapat diklasifikasikan berdasarkan klasifikasi ekonomi, organisasi, dan fungsi (Republik Indonesia, 2005). Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan jenis belanja berdasarkan tujuan penggunaannya. Klasifikasi menurut organisasi adalah pengelompokan jenis belanja pada LRA yang didasarkan pada unit pengguna anggaran. Klasifikasi belanja menurut fungsi adalah pengelompokan jenis belanja pemerintah berdasarkan fungsi-fungsi utama pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Klasifikasi jenis belanja yang disajikan pada LRA pemerintah daerah berdasarkan klasifikasi ekonomi. Penyajian belanja pada LRA pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Belanja Operasi
 - a. Belanja Pegawai;
 - b. Belanja Barang dan Jasa;
 - c. Belanja Bunga;
 - d. Belanja Subsidi;
 - e. Belanja Hibah; dan

- f. Belanja Bantuan Sosial.
2. Belanja Modal
 - a. Belanja Tanah;
 - b. Belanja Peralatan dan Mesin;
 - c. Belanja Bangunan dan Gedung;
 - d. Belanja Jalan;
 - e. Belanja Irigasi dan Jaringan;
 - f. Belanja Aset Tetap lainnya.
 3. Belanja Tidak Terduga

Pengelompokan jenis belanja berdasarkan klasifikasi ekonomi dikelompokkan berdasarkan tujuan penggunaan belanja tersebut. Tujuan dari pelaksanaan belanja dibagi menjadi belanja operasi, belanja modal, dan belanja tidak terduga. Belanja operasi adalah belanja pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk kegiatan sehari-hari yang memberi manfaat jangka pendek (Menteri Dalam Negeri, 2020). Belanja operasi pemerintah daerah terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan sosial.

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran pemerintah daerah terkait dengan pembelian aset yang memiliki masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan memenuhi batas kapitalisasi aset (Menteri Dalam Negeri, 2020). Belanja modal meliputi belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja bangunan dan gedung, belanja jalan, belanja irigasi dan jaringan, dan belanja aset tetap lainnya.

Belanja tidak terduga merupakan anggaran yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk keadaan yang bersifat darurat dan mendesak. Belanja tidak terduga

atas keadaan yang bersifat darurat dapat berasal dari pengeluaran akibat bencana alam, bencana sosial, dan kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu pelayanan publik. Belanja tidak terduga dari keperluan mendesak meliputi pengeluaran pemerintah yang anggarannya belum tersedia pada tahun anggaran berjalan, pengeluaran yang di luar kendali pemerintah dan tidak dapat diprediksi sebelumnya, dan pengeluaran tak terduga lainnya yang perlu dikeluarkan oleh pemerintah yang apabila tidak dilaksanakan akan mengalami kerugian yang lebih besar.

Belanja bantuan sosial termasuk belanja operasi, sebagaimana dijelaskan pada PSAP Nomor 2, belanja bantuan sosial merupakan belanja yang terkait dengan kegiatan sehari-hari pemerintah daerah (Republik Indonesia, 2005). Sehingga belanja bantuan sosial disajikan di Laporan Realisasi Anggaran pada pos belanja operasi.

2.2 Akuntansi Belanja Bantuan Sosial

2.2.1 Pengakuan

Pengakuan dalam akuntansi berkaitan dengan penentuan waktu suatu transaksi dapat dilakukan pencatatan. Pengakuan menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 adalah proses penetapan suatu transaksi yang telah memenuhi kriteria pencatatan dalam akuntansi yang akan menjadi unsur aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, pendapatan-LO dan beban, serta akan disajikan pada laporan keuangan entitas pelaporan yang bersangkutan (Menteri Dalam Negeri, 2013). Belanja bantuan sosial diakui saat kas keluar dari RKUD sebagaimana dijelaskan dalam PSAP Nomor 2 tentang Laporan Realisasi

Anggaran, PSAP tersebut menyatakan bahwa belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah (Republik Indonesia, 2005). Namun selain terjadi pengeluaran kas dari RKUD, belanja bantuan sosial dapat diakui jika pengeluaran tersebut memenuhi kriteria sebagai belanja bantuan sosial.

Mekanisme pembayaran belanja bantuan sosial dibedakan menjadi dua jenis yaitu mekanisme langsung (LS) dan pembayaran melalui bendahara pengeluaran. Perbedaan mengenai kedua mekanisme pembayaran belanja tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pembayaran dengan mekanisme langsung

Belanja dengan mekanisme LS yaitu belanja yang dilakukan pembayaran secara langsung melalui RKUD. Belanja dapat diakui pada saat SP2D-LS diserahkan kepada pihak bank untuk dicairkan.

b. Pembayaran melalui bendahara pengeluaran

Pembayaran melalui bendahara pengeluaran dilakukan dengan UP/GU/TU. Belanja dapat diakui pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan/atau oleh BUD/Kuasa BUD.

Tidak semua pengeluaran terkait perlindungan sosial masuk ke dalam jenis belanja bantuan sosial. Oleh karena itu diperlukan syarat untuk membatasi pengeluaran apa saja yang dapat dikategorikan sebagai belanja bantuan sosial. Pada Bultek Nomor 19 tentang akuntansi belanja bantuan sosial telah diatur mengenai hal-hal yang menjadi kriteria belanja bantuan sosial. Pengeluaran yang dapat

dikategorikan sebagai belanja bantuan sosial harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut (Buletin Teknis SAP Nomor 19).

1. Tujuan Penggunaan

Kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai belanja bantuan sosial adalah sebagai berikut:

a. Rehabilitasi Sosial

Rehabilitasi sosial merupakan upaya memulihkan dan mengembangkan kemampuan penerima bantuan yang mengalami gangguan fungsi sosial agar mampu menjalankan kegiatannya secara normal.

b. Perlindungan Sosial

Perlindungan sosial merupakan upaya pencegahan dan pemulihan kondisi masyarakat yang mengalami dampak dari risiko sosial agar dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.

c. Pemberdayaan Sosial

Pemberdayaan sosial merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat agar memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.

d. Jaminan Sosial

Jaminan sosial merupakan skema pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kehidupan masyarakat agar dapat melangsungkan kehidupannya dengan layak.

e. Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan pemerintah yang dilakukan terhadap penerima bantuan yang memiliki keterbatasan ekonomi dan tidak mampu melangsungkan kehidupan dengan layak.

f. Penanggulangan Bencana

Penanggulangan bencana merupakan upaya pemerintah dalam mencegah, menghadapi, dan merehabilitasi kerusakan akibat bencana yang terjadi.

2. Pemberi Bantuan Sosial

Bantuan sosial dapat diberikan oleh pemerintah pusat/daerah. Namun institusi pemerintah yang dapat memberi bantuan sosial adalah institusi yang menjalankan fungsi perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, penanggulangan kemiskinan, pelayanan dasar, dan penanggulangan bencana.

3. Persyaratan Penerima Bantuan Sosial

Pemberian bantuan sosial dilakukan secara selektif, sehingga calon penerima bantuan sosial harus memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Sebagaimana dimaksud dalam pengertian bantuan sosial yaitu pemberian bantuan sosial digunakan untuk melindungi diri dari terjadinya risiko sosial. Oleh karena itu diperlukan persyaratan bagi calon penerima bantuan sosial, yaitu adanya kemungkinan terjadi risiko sosial.

Penerima belanja bantuan sosial adalah individu, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang keadaannya tidak layak secara kemanusiaan dan mengalami

masalah sosial yang timbul dari situasi sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Pemerintah dapat memberikan bantuan sosial kepada penerima secara langsung atau melalui Lembaga non-pemerintah yang memberikan pelayanan kepada penerima manfaat untuk menghindari risiko sosial.

2.2.2 Pengukuran

Menurut PP nomor 71 Tahun 2010, pengukuran adalah proses mengakui dan memasukkan transaksi ke dalam pos laporan keuangan yang ditetapkan sebesar nilai uang (Republik Indonesia, 2010). Belanja bantuan sosial diukur sebesar nilai belanja yang direalisasikan yaitu sebesar kas yang dikeluarkan berdasarkan nilai bruto yang tertera pada dokumen sumber atas belanja tersebut.

Asas bruto adalah pengukuran nilai pendapatan atau pengeluaran tanpa dikompensasikan terlebih dahulu dengan komponen pengurang (Republik Indonesia, 2010). Oleh karena itu, belanja bantuan sosial diukur sebesar nilai kas yang dikeluarkan tanpa dikurangi dengan potongan-potongan Perhitungan Fihak Ketiga (PFK) seperti PPh, PPN, Iuran Taspen, Askes, dan potongan sejenis lainnya.

Nilai belanja yang digunakan pada belanja bantuan sosial yang menggunakan mekanisme LS adalah nilai yang tercatat pada SP2D-LS sedangkan untuk belanja melalui bendahara pengeluaran, nilai yang digunakan adalah nilai SP2D-GU.

2.2.3 Penyajian

Berdasarkan Bultek Nomor 4 tentang tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah, Penyajian klasifikasi belanja pada LRA dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Penyajian pada Laporan Realisasi Anggaran

Berdasarkan PSAP Nomor 02, belanja pada LRA disajikan berdasar klasifikasi menurut jenis belanja (klasifikasi ekonomi), yang dikelompokkan menurut Belanja Operasi, Belanja Modal, dan Belanja Lain-lain/Tak Terduga. Sedangkan klasifikasi menurut fungsi, organisasi, dan klasifikasi lainnya disajikan sebagai lampiran dan diungkapkan dalam CaLK (Republik Indonesia, 2005). Format Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pemerintah daerah pada pos belanja dapat dilihat pada tabel berikut.

Gambar II.1 Format Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Bagian Pos Belanja

Uraian	Anggaran	Realisasi	%	Realisasi
Belanja				
Belanja Operasi				
Belanja Pegawai				
Belanja Barang dan Jasa				
Belanja Bunga				
Belanja Subsidi				
Belanja Hibah				
Belanja Bantuan Sosial				
Belanja Modal				
Belanja Modal Tanah				
Belanja Modal Peralatan dan Mesin				
Belanja Modal Gedung dan Bangunan				
Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan				
Belanja Modal Aset Tetap Lainnya				
Belanja Modal Aset Tidak Berwujud				
Belanja Tidak Terduga				
Belanja Tidak Terduga				
Belanja Transfer				
Belanja Bagi Hasil				
Belanja Bantuan Keuangan				
Jumlah Belanja				
Surplus/(Defisit)				

Sumber: Permendagri Nomor 77 Tahun 2020

2.2.4 Pengungkapan

Pemerintah daerah sebagai entitas pelaporan wajib menyusun catatan atas laporan keuangan (CaLK) sebagai bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan. CaLK memuat penjelasan, rincian, dan analisis atas nilai yang tersaji pada LRA, LO, Neraca, dan LAK. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) dimaksudkan untuk memudahkan pembaca dalam memahami laporan keuangan karena informasi yang terkandung dalam laporan keuangan dapat menimbulkan kemungkinan perbedaan persepsi pembaca laporan keuangan. Selain itu, pengungkapan dalam catatan atas laporan keuangan dapat disajikan dalam daftar, bagan, grafik, narasi dan skedul atau bentuk wajar lainnya yang merangkum posisi keuangan entitas pelaporan yang tidak dijelaskan secara memadai dalam laporan keuangan.

Dalam PSAP Nomor 4 tentang Catatan atas Laporan Keuangan dijelaskan mengenai pos-pos yang disajikan dalam CaLK dalam rangka pengungkapan yang memadai. Penjelasan yang terdapat dalam PSAP tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal, ekonomi makro, pencapaian target Undang-undang APBN/Perda APBD, yang disertai dengan kendala dan hambatan dalam pencapaian target;
- b. menyajikan ringkasan mengenai pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan;

- c. menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya;
- d. menyajikan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan untuk diungkap dan belum termuat dalam lembar muka laporan keuangan;
- e. mengungkapkan informasi yang diperlukan terkait pos-pos aset dan kewajiban yang timbul sehubungan dengan penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas;
- f. menyediakan informasi tambahan yang diperlukan dan belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Pemerintah daerah perlu mengungkapkan informasi tambahan mengenai belanja bantuan sosial yang tidak disajikan dalam laporan keuangan. Menurut Bultek 19 tentang Akuntansi Bantuan Sosial Berbasis Akrual, hal-hal yang diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) paling tidak memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. jenis belanja bantuan sosial berdasarkan kelompok penerima bantuan sosial;
- b. jenis bantuan sosial berdasarkan jenis kegiatan utama;
- c. belanja bantuan sosial yang belum disalurkan kepada penerima bantuan sosial sehingga masih disajikan dalam neraca;
- d. penjelasan-penjelasan tambahan lain yang perlu diungkapkan oleh pemerintah daerah.

2.3 Peraturan Terkait Penyesuaian Anggaran untuk Penanganan Pandemi Covid-19

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 mengatur tentang percepatan penanganan Covid-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah. Hal-hal terkait penyesuaian anggaran yang diatur dalam Permendagri tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 2 ayat 2, menyatakan bahwa prioritas penggunaan APBD tahun 2020 yaitu untuk mengantisipasi dan menangani dampak pandemi Covid-19;
 - b. Pasal 4 ayat 1, dalam mengantisipasi dan menangani dampak Covid-19, Pemerintah Daerah dapat mengusulkan rancangan perubahan APBD apabila anggarannya belum tersedia;
 - c. Pasal 4 ayat 2, apabila pengeluaran untuk penanganan dampak Covid-19 belum tersedia, maka pengeluaran tersebut dianggarkan sebagai belanja tidak terduga;
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 mengatur tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan APBD. Hal-hal terkait penyesuaian anggaran yang diatur dalam Permendagri tersebut adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 2 ayat 1, Pemerintah Daerah perlu menetapkan kebijakan keuangan daerah sebagai upaya menangani dampak pandemi Covid-19 dan/atau ancaman yang membahayakan perekonomian daerah;

- b. Pasal 2 ayat 2, Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah terkait keuangan daerah dengan melakukan *refocusing*, perubahan anggaran, dan aturan penggunaan APBD;
- c. Pasal 3 ayat 1, Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan keuangan daerah dengan menyesuaikan alokasi anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan;
- d. Pasal 3 ayat 3, Prioritas alokasi anggaran meliputi penanganan di bidang kesehatan, ekonomi, dan penyediaan jaring pengaman sosial.

2.4 Penelitian Terdahulu Mengenai Belanja Bantuan Sosial

Tiara Rizki (2020) dalam tinjauannya tentang penerapan akuntansi belanja bantuan sosial dan beban bantuan sosial pada Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Tahun Anggaran 2019 menyimpulkan bahwa penerapan akuntansi yang dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2019, secara umum telah sesuai ketentuan yang tertuang dalam Bultek No. 19. Perlakuan akuntansi terkait pengakuan, pencatatan, dan pengukurannya telah sesuai dengan ketentuan, namun masih terdapat kekurangan terkait pengukuran dan pengungkapannya.

Putri Rizky Rahmatika (2020) dalam tinjauannya tentang penerapan akuntansi belanja bantuan sosial di masa pandemi pada Pemerintah Provinsi Riau menyimpulkan bahwa secara keseluruhan, penerapan akuntansi belanja bantuan sosial yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam hal pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan telah sesuai dengan standar yang berlaku. Selain itu, tidak terdapat perubahan dalam penerapan akuntansi belanja bantuan sosial yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Riau selama masa pandemi tahun 2020 jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Muaja, Ilat, dan Tinangon (2014) dalam penelitiannya tentang perlakuan akuntansi bantuan sosial terhadap laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Manado menyimpulkan bahwa masih terdapat kesalahan dalam pengklasifikasian jenis belanja bantuan sosial pada Pemerintah Kota Manado. Kesalahan tersebut berasal dari pengeluaran yang menggunakan anggaran belanja bansos namun pengeluaran tersebut tidak memenuhi syarat sebagai penerima bansos yang terdapat pada ketentuan pada Bultek No. 19 tentang Akuntansi Bansos Berbasis Akrua.