



EVALUASI KEBIJAKAN PENGALOKASIAN BELANJA BANTUAN SOSIAL PADA KEMENTERIAN PERTANIAN



Direktorat Jenderal Anggaran
Kementerian Keuangan

2015

DAFTAR ISI

1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan dan Keterbatasan Kajian.....	6
1.4 Metodologi Penelitian.....	6
1.5 Kontribusi dan Manfaat Penelitian.....	7
1.6 Sistematika Penulisan.....	8
2. TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Evaluasi Kebijakan	9
2.2 Belanja Bantuan Sosial.....	10
2.2.1 Definisi Belanja Bantuan Sosial.....	10
2.2.2 Definisi Risiko Sosial.....	12
2.2.3 Pengalokasian Anggaran Belanja Bantuan Sosial.....	13
2.3 Good Governance.....	15
2.3.1 Transparansi.....	16
2.3.2 Akuntabilitas.....	17
2.3.3 Rumusan Indikator.....	19
3. GAMBARAN UMUM OBJEK KAJIAN.....	21
3.1 Profil Kementerian Pertanian.....	21
3.1.1 Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Pertanian.....	22
3.1.2 Kegiatan Prioritas Nasional.....	24
3.2 Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Pertanian.....	26
4. PEMBAHASAN.....	31
4.1 Transparansi.....	31
4.1.1 Kerangka Kerja Hukum.....	31
4.1.1.1 Adanya Peraturan Hukum yang Menjadi Landasan/ Pedoman.....	31
4.1.1.2 Adanya Kejelasan Proses dan Prosedur.....	34
4.1.1.3 Kejelasan Pembagian Peran dan Tanggung Jawab.....	38
4.1.2 Ketersediaan Informasi Publik.....	40
4.1.2.2 Sosialisasi dan Diseminasi Informasi.....	40
4.1.2.3 Kemudahan Akses Informasi.....	42
4.1.3 Keterbukaan Rencana, Pelaksanaan, dan Pelaporan Anggaran....	45
4.1.3.1 Penyusunan Anggaran yang Partisipatif.....	45
4.1.3.2 Publikasi Laporan Keuangan yang Telah Diaudit BPK	48
4.2 Akuntabilitas.....	49
4.2.1 Pemantauan, Pengawasan, dan Audit.....	49
4.2.1.1 Pemantauan dan Pengawasan oleh Otoritas yang Lebih Tinggi.....	49
4.2.1.2 Layanan Keluhan dan Pengaduan.....	51

4.2.1.3	Audit yang Dilaksanakan oleh Lembaga Independen....	52
4.2.2	Pelaporan dan Pertanggungjawaban.....	54
4.2.2.1	Adanya Laporan Pertanggungjawaban.....	54
4.2.3	Pengukuran Kinerja.....	56
4.2.3.1	Evaluasi Kinerja Secara Berkala.....	56
5.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	59
5.1	Kesimpulan	59
5.2	Saran.....	60
5.3	Perkembangan Terkini.....	61
DAFTAR PUSTAKA		

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis multidimensi yang melanda Indonesia tahun 1997 membawa dampak yang sangat besar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemerintah menyadari bahwa terpuruknya Indonesia dalam krisis ini disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah penyelenggaraan negara yang buruk (*poor governance*) – populer dengan sebutan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Akses pada sumberdaya ekonomi yang tersedia hanya terbatas pada segelintir komponen masyarakat, sehingga pertumbuhan ekonomi yang tinggi (sebelum krisis) pada kenyataannya hanya dinikmati sebagian kecil penduduk. Salah satu rekomendasi yang disampaikan International Monetary Fund (IMF) adalah agar Indonesia mulai mengimplementasikan prinsip tata kelola yang baik atau lebih dikenal dengan *Good Corporate Governance (GCG)*. Prinsip ini pada awalnya diterapkan pada sektor korporasi yang pelaksanaannya dikawal oleh Komite Nasional mengenai Kebijakan *Corporate Governance (KNKCG)* yang dibentuk melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri (Ekuin) Nomor KEP-31/M.EKUIIN/06/2000. Selanjutnya, prinsip ini dikembangkan untuk diterapkan juga pada sektor publik dalam rangka peningkatan pelayanan pada masyarakat.

Untuk mewujudkan *good governance* di sektor publik, pemerintah mengawalinya dengan menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan kaidah-kaidah tersebut diantaranya adalah UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. UU Nomor 31 Tahun 1999, sebagaimana diubah oleh UU Nomor 20 Tahun 2001, mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. UU Nomor 14 Tahun 2008 mengatur hak-hak masyarakat terhadap informasi secara komprehensif, dan menguraikan kewajiban lembaga publik dalam hal keterbukaan informasi. Di dalamnya diatur

jenis-jenis informasi apa saja yang dapat diungkapkan ataupun yang dikecualikan karena bersifat rahasia negara. UU Nomor 25 Tahun 2009 mengatur standar layanan publik yang dilakukan aparat pemerintah kepada masyarakat umum. juga mencoba untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas. Di dalamnya diatur hak, tanggung jawab, dan mandat masing-masing pihak dalam melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, terutama mengenai hal partisipasi, profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, dan kepastian prosedur.

Pembenahan lain yang dilakukan pemerintah adalah mencanangkan program reformasi birokrasi dan tata kelola yang ditetapkan sebagai salah satu prioritas nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dengan arah kebijakan yang ingin dicapai adalah:¹

- a. Pemantapan tata kelola pemerintahan yang lebih baik melalui terobosan kinerja secara terpadu, penuh integritas, akuntabel, taat kepada hukum yang berwibawa, dan transparan.
- b. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang ditopang oleh efisiensi struktur pemerintah di pusat dan di daerah, kapasitas pegawai pemerintah yang memadai, dan data kependudukan yang baik.

Kebijakan pembangunan jangka menengah untuk bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan dengan fokus prioritas:²

- a. Peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
- b. Peningkatan kualitas pelayanan publik
- c. Peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
- d. Pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang dibuat dalam rangka mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik di seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

Meski pemerintah telah berusaha keras untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, hasil pembenahan yang dicapai masih belum maksimal

¹ Buku I Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Prioritas Nasional), Bappenas.

² Buku II Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Prioritas Bidang), Bappenas.

sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan *Corruption Perceptions Index (CPI)* yang dirilis oleh Transparency International, Indonesia masih berada pada klasemen bawah dengan peningkatan skor yang belum signifikan.

Tabel 1.1
Index Persepsi Korupsi (*Corruption Perceptions Index*) Indonesia
Tahun 2010-2014

Tahun	Skor	Posisi Indonesia
2010	28	Peringkat 110 dari 178 negara yang disurvei
2011	30	Peringkat 100 dari 183 negara yang disurvei
2012	32	Peringkat 118 dari 174 negara yang disurvei
2013	32	Peringkat 114 dari 177 negara yang disurvei
2014	34	Peringkat 107 dari 175 negara yang disurvei

Sumber : Transparency International <http://www.transparency.org/research/cpi/>

Meski di tahun 2014 peringkat dan skor CPI Indonesia meningkat, yang secara tidak langsung menggambarkan peningkatan upaya pemberantasan korupsi di tanah air, namun capaian ini masih di bawah rata-rata CPI negara-negara kawasan ASEAN maupun Asia Pasifik seperti Singapura (skor 98), Malaysia (skor 52), Thailand (skor 38), dan Filipina (skor 38).

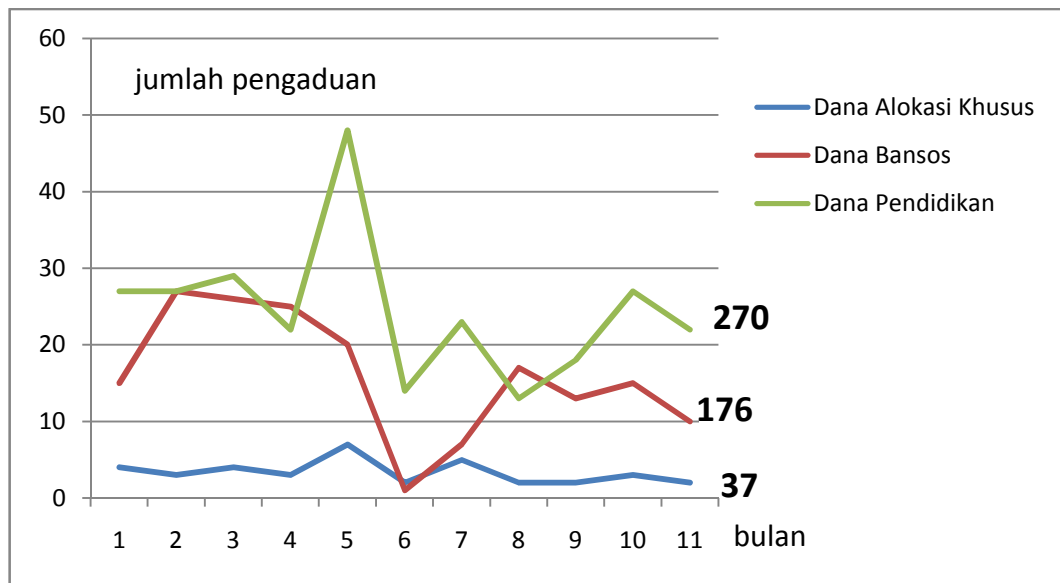
Langkah nyata untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di bidang keuangan negara dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengamankan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Tata kelola yang baik tersebut di atas meliputi keseluruhan aspek mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, hingga pertanggungjawaban keuangan negara.

Turunan dari UU Keuangan Negara di atas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 yang mengamankan RKA-K/L disusun secara terstruktur dan dirinci menurut klasifikasi anggaran, salah satunya adalah klasifikasi belanja.

Anggaran belanja tahun berjalan dirinci antara lain menurut organisasi, fungsi, program, jenis belanja, sumber dana, dan kewenangan yang tertuang dalam Peraturan Presiden mengenai rincian APBN.

Salah satu rincian belanja pemerintah yang menjadi perhatian publik akhir-akhir ini adalah belanja bantuan sosial. Hasil kajian bantuan sosial yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mendapati beberapa permasalahan mendasar pada aspek regulasi dan kelembagaan yang berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh penyelenggara negara.

Tabel 1.2
Pengaduan Masyarakat yang Diterima KPK selama kurun tahun 2014



Sumber: Laporan Tahunan KPK 2014

Berdasarkan data pada tabel 1.2 diatas, terlihat bahwa dalam kurun waktu 2014, pengaduan masyarakat kepada KPK terkait dana bantuan sosial cukup besar yakni di urutan kedua yang mencakup 176 pengaduan (36,4% dari keseluruhan pengaduan). Pengaduan masyarakat yang tertinggi adalah menyangkut dana pendidikan.

KPK memberikan rekomendasi agar pemerintah memusatkan belanja bantuan sosial (bansos) di Kementerian Sosial, tidak tersebar pada beberapa kementerian/lembaga sebagaimana yang dilakukan selama ini. Hal ini

dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kerugian negara akibat penggunaan dana bansos yang tidak tepat sasaran, tumpang tindih, tidak transparan, dan tidak akuntabel³. Lebih jauh, Zulkarnain selaku Wakil Ketua KPK, menambahkan bahwa pengelolaan dana bansos cenderung bermasalah. Program ini sudah salah sejak perencanaan yang berujung pada pelaksanaan yang tak terkelola dengan baik. Akibatnya, muncul masalah dalam pertanggungjawaban keuangan dan kegiatan⁴. Hasil reviu yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga mendapati temuan yang serupa dengan hasil kajian KPK. Anggaran belanja bantuan sosial tahun 2014 pada beberapa kementerian/ lembaga didapati tumpang tindih, tidak tepat sasaran, maupun tidak transparan dan akuntabel dalam pengelolaannya sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1.3
Hasil Reviu BPKP atas Anggaran Belanja Bantuan Sosial Tahun 2014

No	Kementerian/ Lembaga	Jumlah Anggaran	Hasil Reviu BPKP		
			Tidak Tepat Sasaran	Tumpang Tindih	Tidak Transparan dan Tidak Akuntabel
1	Pendidikan dan Kebudayaan	7.345.904.975	7.274.962.475	57.500.000	-
2	Agama	1.487.185.455	973.118.270	-	1.487.185.455
3	Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	49.000.000	49.000.000	-	-
4	Perumahan Rakyat	1.798.500.000	36.000.000	-	36.000.000
5	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	16.765.000	16.765.000	-	11.500.000
6	Pekerjaan Umum	892.331.009	25.803.839	-	-
7	Pembangunan Desa Tertinggal	751.480.199	4.603.115	-	10.000.000
8	Kesehatan	5.000.000	5.000.000	-	-
9	Pertanian	5.355.909.789	-	-	-
10	Kelautan dan Perikanan	611.514.500	-	-	-

Sumber: Hasil reviu sebagaimana tertuang dalam surat Kepala BPKP nomor LR-228/K/D1/2014 tanggal 24 Juli 2014 yang ditujukan kepada Menteri Keuangan

³ Tertuang dalam surat Pimpinan KPK No.B-748/01-10/03/2014 tanggal 20 Maret 2014 yang ditujukan kepada Presiden

⁴ <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/12/23/078630393/jokowi-hapus-bansos-inilah-sederet-pejabat-yang-terlilit>

1.2 Perumusan Masalah

Kementerian Pertanian merupakan salah satu kementerian yang mengalokasikan anggaran belanja bantuan sosial setiap tahunnya. Alokasi belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian bertujuan untuk mengatasi: (i) keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan diseminasi teknologi pertanian, (ii) lemahnya regenerasi petani muda pedesaan, dan (iii) terbatasnya distribusi dan pasokan bahan pangan asal pertanian. Karenanya, Kementerian Pertanian dituntut untuk transparan dan akuntabel dalam mengalokasikan anggaran belanja bantuan sosialnya

Melalui kajian ini akan dievaluasi sejauh mana pengalokasian anggaran belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian yang ditinjau dari aspek transparansi dan akuntabilitas.

1.3 Tujuan dan Keterbatasan Kajian

Hasil kajian KPK mendapati bahwa kerugian negara akan terjadi manakala dana bantuan sosial tidak dikelola secara baik berdasarkan kriteria penilaian: (i) tidak tepat sasaran, (ii) tumpah tindih, (iii) tidak transparan, dan (iv) tidak akuntabel. Aspek transparansi dan akuntabilitas merupakan salah satu pilar kunci *good governance*. Dilandasi kedua hal tersebut, maka kajian ini dibuat dengan tujuan untuk mengevaluasi sejauh mana penerapan *good governance* dalam kebijakan pengalokasian belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian. Mengingat keterbatasan waktu, biaya, sumber literatur, dan sumber daya, kajian ini hanya akan mengevaluasi pengalokasian anggaran belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian berdasarkan 2 kriteria penilaian saja yaitu aspek transparansi dan akuntabilitas.

1.4 Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif yang bertujuan untuk melakukan eksplorasi dan klarifikasi pencapaian transparansi dan akuntabilitas dalam pengalokasian belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian. Penelitian ini akan menggunakan sumber data primer berupa hasil wawancara dengan *key informant* yakni pejabat terkait pada Kementerian

Pertanian, serta data sekunder yang bersumber dari kepustakaan, laporan dan sumber informasi lainnya.

Data primer berupa wawancara dilakukan untuk menggali informasi mendalam mengenai pengalokasian belanja bantuan sosial Kementerian Pertanian. Data sekunder yang digunakan adalah pustaka/literatur, laporan kegiatan, dokumen anggaran, data Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN), dan sumber-sumber informasi lainnya yang berhubungan dengan belanja bantuan sosial. Selain itu, tinjauan pustaka/literatur juga dimaksudkan untuk merumuskan definisi dan menetapkan indikator-indikator *good governance* terkait transparansi dan akuntabilitas. Data utama yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data sekunder, sedangkan data primer digunakan sebagai unsur pendukung.



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

1.5 Kontribusi dan Manfaat Penelitian

Informasi dan telaahan dalam kajian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan wawasan bagi rekan kerja di Direktorat Anggaran I, menambah pemahaman pihak yang berkepentingan mengenai pengalokasian belanja bantuan sosial di Kementerian Pertanian. Bagi kalangan eksternal, kajian ini diharapkan

dapat menjadi referensi dan batu pijakan untuk kajian-kajian selanjutnya secara lebih luas, lebih dalam, dan lebih baik lagi.

1.6 Sistematika Penulisan

Kajian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan;

berisi gambaran tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan keterbatasan penelitian, kontribusi dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II: Tinjauan Pustaka;

berisi kajian literatur yang berhubungan dengan topik bahasan antara lain definisi *good governance*, dimensi/indikator masing-masing aspek transparansi dan akuntabilitas.

Bab III: Gambaran Umum Objek Kajian;

berisi uraian tentang profil Kementerian Pertanian, landasan hukum, tujuan dan gambaran pengalokasian belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian.

Bab IV: Pembahasan;

Bab V: Kesimpulan dan Saran;

berisi ringkasan dari yang telah didapat dalam penelitian serta saran untuk penyempurnaan pengalokasian belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian. Selain itu akan sedikit diulas mengenai perkembangan terkini regulasi mengenai bantuan pemerintah.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (2003), secara umum evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), sebagai usaha untuk menganalisis hasil kebijakan. Viviane dan Lansheere dalam Wrihatnolo (2011) menjelaskan bahwa hasil penilaian dapat berupa nilai kualitatif (pernyataan naratif dalam kata-kata) dan nilai kuantitatif (berupa angka). Bingham dan Felbinger dalam Lester dan Stewart Jr. (2000) mengategorikan evaluasi menjadi 4 (empat) jenis yaitu:

1. Evaluasi proses (*process evaluation*), yang fokus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi dampak (*impact evaluation*), yang fokus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi hasil (*outcome evaluation*), yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan pada saat kebijakan tersebut dirumuskan.
4. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

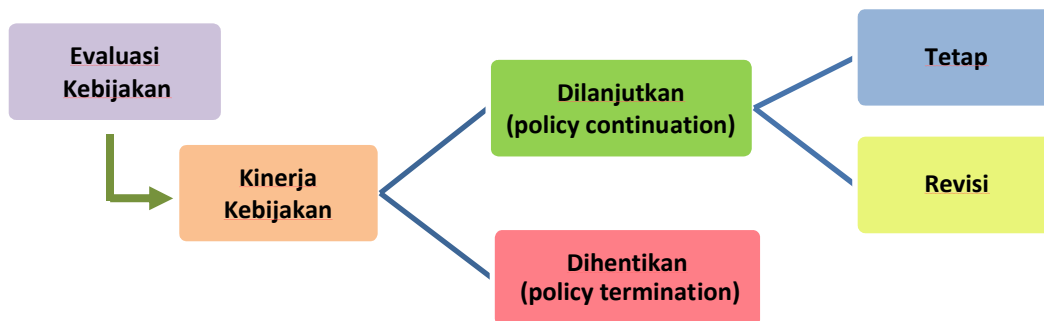
Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat dinyatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan proses pengukuran sejauh mana suatu kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya yang didasarkan pada pencapaian indikator-indikator tujuan kebijakan. Pengukuran tersebut dapat dilakukan pada saat kebijakan tersebut tengah berlangsung (diimplementasikan) maupun pada saat kebijakan tersebut telah selesai dilaksanakan.

Nawawi (2009) menyampaikan beberapa argumen mengenai perlunya evaluasi kebijakan sebagai berikut:

1. Melalui evaluasi dapat diketahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya sehingga dapat disimpulkan apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal.
2. Melalui evaluasi dapat dipenuhi aspek akuntabilitas publik melalui penilaian kinerja suatu kebijakan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

3. Melalui evaluasi, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran, akan mengetahui manfaat dari suatu kebijakan atau program
4. Hasil evaluasi berguna sebagai masukan dalam pengambilan keputusan di masa datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama dan dapat menetapkan kebijakan yang lebih baik.

Menurut Nugroho (2010), setiap evaluasi kebijakan menghasilkan kesimpulan apakah kebijakan tersebut dihentikan atau dilanjutkan. Jika dilanjutkan, apakah tetap mempertahankan kebijakan yang telah ada atau direvisi.



Gambar 2.1 Proses Evaluasi (Nugroho, 2010)

Selain keputusan untuk dihentikan atau dilanjutkan, Nurcholis (2007) menambahkan bahwa hasil evaluasi juga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan apakah suatu kebijakan perlu diperluas cakupannya atau tidak.

2.2 Belanja Bantuan Sosial

2.2.1 Definisi Belanja Bantuan Sosial

Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2011) dalam *Buletin Teknis Nomor 10 tentang Pedoman Akuntansi Belanja Bantuan Sosial* mendefinisikan belanja bantuan sosial sebagai transfer uang atau barang yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Transfer uang/barang/jasa tersebut memiliki ketentuan sebagai berikut:

- a. Belanja bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan.
- b. Belanja bantuan sosial bersifat sementara atau berkelanjutan.

- c. Belanja bantuan sosial ditujukan untuk mendanai kegiatan rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, penanggulangan kemiskinan dan penanggulangan bencana.
- d. Belanja bantuan sosial bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, kelangsungan hidup, dan memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian sehingga terlepas dari risiko sosial.
- e. Belanja bantuan sosial diberikan dalam bentuk: bantuan langsung, penyediaan aksesibilitas, dan/atau penguatan kelembagaan.

Terdapat sedikit tambahan definisi sebagaimana termuat dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.05/2012 tentang Bagan Akun Standar. Dalam kedua Peraturan Menteri Keuangan tersebut dinyatakan 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.

Belanja bantuan sosial dapat berupa pemberian uang, barang, maupun jasa, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Pemberian dalam bentuk uang ditujukan kepada penerima bantuan sosial yang telah memenuhi kriteria. Bantuan uang ini dimaksudkan bukan untuk dapat ditarik kembali melalui mekanisme dana bergulir, bukan berupa penguatan modal masyarakat PNPM Mandiri, dan bukan pemberian kepada partai politik.
- b. Pemberian dalam bentuk barang ditujukan kepada penerima bantuan sosial yang telah memenuhi kriteria. Barang yang diberikan dapat berupa barang habis pakai maupun berupa aset tetap, berasal dari hasil membeli atau hasil memproduksi sendiri. Bantuan barang tersebut juga bukan untuk dipakai sendiri atau diberikan kepada instansi vertikal pemerintah yang bersangkutan, sehingga tidak menambah jumlah aset yang dimiliki oleh satuan kerja terkait atau instansi vertikal di bawahnya.
- c. Pemberian dalam bentuk jasa ditujukan kepada penerima bantuan sosial yang telah memenuhi kriteria. Bantuan jasa yang diberikan dapat berupa pelatihan atau mengirimkan orang untuk memberikan pelatihan.

2.2.2 Definisi Risiko Sosial

Salah satu tujuan pemerintah mengalokasikan anggaran belanja bantuan sosial adalah untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. International Monetary Fund (2014) dalam *Government Finance Statistics Manual 2014* menjelaskan bahwa risiko sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat berdampak buruk pada kesejahteraan rumah tangga (masyarakat) yang disebabkan oleh bertambahnya beban permintaan atas sumber daya ataupun oleh berkurangnya pendapatan. Direktorat Jenderal Anggaran (2014) dalam *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia* mendefinisikan risiko sosial sebagai 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. World Bank (2003) dalam *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World* menjelaskan bahwa karakteristik risiko berdasarkan sumbernya dapat berasal dari kejadian alam (contohnya bencana banjir) ataupun dari hasil aktivitas manusia (contohnya inflasi yang berasal dari kebijakan ekonomi).

Lebih jauh, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2011) menjabarkan keadaan yang memungkinkan timbulnya risiko sosial antara lain, namun tidak terbatas pada:

- Wabah penyakit yang apabila tidak ditanggulangi maka akan meluas dan memberikan dampak yang memburuk kepada masyarakat.
- Wabah kekeringan atau paceklik yang bila tidak ditanggulangi akan membuat petani/nelayan menjadi kehilangan penghasilan utamanya.
- Cacat fisik dan/atau mental yang bila tidak dibantu tidak akan bisa hidup secara mandiri.
- Penyakit kronis yang bila tidak dibantu tidak akan bisa hidup secara mandiri.
- Usia lanjut yang bila tidak dibantu tidak akan bisa hidup secara mandiri.
- Putus sekolah yang bila tidak dibantu akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup secara mandiri.
- Kemiskinan yang bila tidak dibantu akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup secara wajar.
- Keterisolasian tempat tinggal karena kurangnya akses penghubung yang mempersulit perkembangan masyarakat di suatu daerah.

- Bencana yang apabila tidak ditanggulangi akan mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Asian Development Bank (2001) menjabarkan tipe-tipe risiko yang rentan dihadapi masyarakat sebagai berikut:

- a. Risiko yang terkait dengan siklus hidup, misalnya kelaparan, penyakit, cacat, lanjut usia, dan kematian.
- b. Risiko yang terkait dengan kondisi ekonomi, misalnya hilangnya sumber penghasilan, pengangguran, pendapatan rendah, kenaikan harga kebutuhan pokok dan krisis ekonomi.
- c. Risiko yang terkait dengan lingkungan, misalnya kekeringan, banjir, gempa bumi, dan tanah longsor.
- d. Risiko yang terkait dengan kondisi sosial/keperintahan, misalnya kehilangan status sosial, kekerasan domestik, ketidakstabilan politik, dan korupsi.

Risiko-risiko diatas dapat terjadi secara sendiri maupun bersamaan. Demikian pula risiko tersebut dapat mempengaruhi secara langsung kepada individu maupun kepada kelompok masyarakat yang pada akhirnya akan mempengaruhi individu.

2.2.3 Pengalokasian Anggaran Belanja Bantuan Sosial

Pengalokasian anggaran belanja bantuan sosial dalam APBN mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai penyusunan dan penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L). Anggaran belanja bantuan sosial disusun oleh kementerian negara/lembaga dengan memperhatikan: (i) tujuan penggunaan bantuan sosial, (ii) pemberi bantuan sosial, (iii) penerima bantuan sosial, dan (iv) bentuk bantuan sosial yang disalurkan.

Pengeluaran belanja bantuan sosial hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang ditujukan untuk:

- a. Rehabilitasi sosial, yaitu upaya yang bertujuan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar;
- b. Perlindungan sosial, yaitu upaya yang bertujuan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau

masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal;

- c. Pemberdayaan sosial, yaitu upaya yang diarahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya;
- d. Jaminan sosial, yaitu skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak;
- e. Penanggulangan kemiskinan, yaitu kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan; dan
- f. Penanggulangan bencana, yaitu serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi.



Gambar 2.2 Kriteria Bantuan Sosial (Putra dan Kurniawan, 2014)

Bentuk bantuan sosial yang disalurkan dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. Khusus untuk bantuan dalam bentuk barang dan/atau jasa, tata cara pengadaannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.

Penganggaran belanja bantuan sosial hanya diperkenankan untuk kegiatan yang telah memenuhi seluruh kriteria belanja bantuan sosial baik dari sisi pengertian, tujuan, persyaratan penerima, pemberi dan sifatnya. Penganggaran belanja ini meliputi seluruh

biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan terkait dengan penyelenggaraan bantuan sosial tersebut. Sebagai contoh, belanja bantuan sosial terkait dengan pengadaan barang yang dikonsumsi atau barang modal meliputi komponen biaya honor panitia pengadaan, biaya pembelian/pengadaan, biaya pengiriman/distribusi, dan pengeluaran lainnya hingga barang tersebut sampai di tangan penerima bantuan sosial.

Penyusunan anggaran merupakan titik awal dalam proses penganggaran, sehingga kesalahan dalam penyusunan anggaran baik dari klasifikasi, peruntukan dan penerima akan mempengaruhi pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran tersebut. Dalam PMK Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran diatur ketentuan mengenai penerapan konsep nilai perolehan (*full costing*) untuk jenis belanja bantuan sosial. Suatu keluaran (*output*) yang dihasilkan kegiatan dalam rangka bantuan kepada lembaga pendidikan dan/atau peribadatan (yang berkontribusi pada kegiatan bantuan sosial), pengalokasian anggarannya dimasukkan ke dalam 2 jenis belanja yaitu Belanja Barang (termasuk biaya honorarium pelaksanaan kegiatan dengan kode akun 521213) dan Belanja Bantuan Sosial untuk menampung besaran alokasi bantuan yang diberikan.

2.3 Good Governance

United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *good governance* sebagai hal mengenai partisipatif, transparan, dan akuntabel. Hal ini juga berkaitan dengan efektif dan adil serta menjunjung tinggi aturan hukum¹. World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, terbuka dan tercerahkan; birokrasi yang dijiwai dengan etos profesional; eksekutif pemerintah yang bertanggung jawab atas tindakannya; dan masyarakat sipil yang berpartisipasi secara aktif dalam urusan publik; dan semuanya berperilaku di bawah aturan hukum². Kaidah-kaidah yang harus dipenuhi adalah kerangka aturan (*legal framework*), informatif, akuntabilitas dan transparansi.

Beberapa organisasi internasional memberikan rumusan karakteristik *good governance* yang beragam satu sama lain sesuai pengalaman dan lingkup bidang tugasnya. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP),

¹ <http://magnet.undp.org>

² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE>

United Nations Development Program (UNDP), dan the World Bank mengidentifikasi karakteristik *good governance* sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 2.1
Karakteristik/Prinsip *Good Governance*

UNESCAP	UNDP	World Bank
Participatory	Participation	Participation
Equitable and Inclusive	Equity	
Transparent	Transparency	Transparency
Accountable	Accountability	Accountability
Follow the Rule of Law	Rule of Law	
Responsive	Responsiveness	Sensitivity
Consensus Oriented	Consensus	
Efficient and Effective	Efficiency and Effectiveness	Cost Effectiveness
	Strategic Vision	

Sumber: Agere (2005), UNESCAP (2006)

Melalui tabel diatas dapat dikemukakan bahwa meski rumusan karakteristik *good governance* yang disampaikan masing-masing lembaga internasional tersebut variatif, namun terdapat kesamaan pada beberapa prinsip dasar diantaranya adalah transparansi dan akuntabilitas. Hal serupa disampaikan Asian Development Bank (2004) yang menyatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas adalah 2 (dua) aspek utama dari *good governance*.

2.3.1 Transparansi

Sebagai salah satu pilar *good governance*, transparansi menurut United Nations (2007) didefinisikan sebagai keterbukaan yang dibangun atas informasi yang mengalir bebas. Informasi yang tersedia tersebut dapat dipahami dan dipantau oleh publik. Transparansi juga mempromosikan keterbukaan proses demokrasi melalui pelaporan dan masukan (*feedback*), kejelasan proses dan prosedur, serta perilaku dan tindakan pemegang otoritas pengambilan keputusan. Dalam konteks yang lebih luas, Oliver (2004) mendefinisikan transparansi sebagai pengungkapan aktif (*active disclosure*) karena masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan informasi publik. Oliver juga menambahkan bahwa dalam *International Monetary Fund (IMF) Guidelines for Government Transparency* dinyatakan transparansi fokus pada 4 (empat) aspek kunci, yaitu:

1. kejelasan peran dan tanggung jawab (*clarity of roles and responsibilities*)

2. ketersediaan informasi publik (*public availability of information*)
3. keterbukaan rencana, pelaksanaan dan pelaporan anggaran (*open budget preparation, execution, and reporting*)
4. jaminan integritas (*assurances of integrity*).

Novitaningrum (2014) menggunakan 4 indikator untuk mengukur transparansi yaitu kerangka kerja hukum, akses masyarakat, audit yang independen dan efektif, dan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan. Lebih jauh, Komite Nasional Kebijakan Governance (2008) merumuskan pedoman pelaksanaan prinsip dasar transparansi pada lembaga negara sebagai berikut:

- Lembaga negara harus menyediakan informasi proses penyusunan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik agar masyarakat dan dunia usaha dapat berpartisipasi dalam proses penyusunannya;
- Lembaga negara harus menyediakan informasi mengenai penyusunan rencana strategis, program kerja dan anggaran serta pelaksanaannya;
- Lembaga negara harus menyediakan informasi yang mudah diakses dan dipahami oleh masyarakat dan dunia usaha mengenai proses penetapan perundang-undangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya;
- Lembaga negara harus mengumumkan secara terbuka peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik agar pemangku kepentingan dapat memahami dan melaksanakannya;
- Kelengkapan penyediaan informasi oleh lembaga negara dinilai dan diawasi oleh masyarakat sebagai bagian dari kontrol sosial.

Fox (2007) menambahkan bahwa terdapat kaitan yang erat antara konsep transparansi dengan akuntabilitas dimana transparansi merupakan pendorong terciptanya akuntabilitas.

2.3.2 Akuntabilitas

Kumorotomo (2008) mendefinisikan akuntabilitas (*accountability*) sebagai ukuran yang menunjukkan apakah pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat, dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan kata lain, akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah, yang tugas utamanya adalah melayani rakyat, harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat.

Kearns (1996) menambahkan bahwa sistem akuntabilitas terdiri atas 3 (tiga) elemen inti yaitu : (i) otoritas yang lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan, (ii) ukuran atau kriteria untuk menilai kepatuhan atau kinerja yang dimandatkan, dan (iii) mekanisme pelaporan eksplisit untuk menyampaikan informasi kepada pimpinan di level yang lebih tinggi maupun kepada lembaga pengawasan.

Mardiasmo (2002) berpendapat pola pertanggungjawaban di sektor publik bersifat vertikal dan horisontal. Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) ditujukan kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, atau pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Sementara, pertanggungjawaban horisontal (*horizontal accountability*) ditujukan kepada masyarakat luas. Mardiasmo juga menambahkan bahwa dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horisontal, bukan hanya pada pertanggungjawaban vertikal.

Yilmaz dan Beris (2008) menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan gabungan fungsi dari variabel transparansi, akses informasi, *responsiveness*, kontrol, dan tanggung jawab. Pedoman pelaksanaan prinsip dasar akuntabilitas pada lembaga negara yang dirumuskan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance (2008) adalah sebagai berikut:

- Lembaga negara harus menetapkan rincian fungsi, tugas serta wewenang dan tanggung jawab masing-masing penyelenggara negara yang selaras dengan visi, misi dan tujuan lembaga negara yang bersangkutan;
- Lembaga negara maupun individu penyelenggara negara harus memiliki ukuran kinerja serta memastikan tercapainya kinerja tersebut;
- Dalam rangka mempertanggungjawabkan kinerjanya, setiap penyelenggara negara harus melaksanakan tugasnya secara jujur serta memenuhi prinsip akuntabilitas baik yang terkait dengan kepatuhan terhadap hukum, proses pengambilan keputusan atau penetapan kebijakan maupun penyusunan dan pelaksanaan program;
- Pertanggungjawaban harus disampaikan secara berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, masing-masing lembaga negara harus memastikan adanya periode waktu pertanggungjawaban;

- Lembaga negara harus menindaklanjuti setiap keluhan atau pengaduan yang disampaikan oleh pemangku kepentingan yang disertai identitas, mengenai penyelenggaraan pelayanan kepada publik. Untuk itu, lembaga negara harus menyusun tata cara pengelolaan keluhan dan pengaduan berdasarkan prinsip penyelesaian yang cepat, tuntas, dan transparan;
- Lembaga negara harus melakukan evaluasi terhadap kinerja setiap penyelenggara negara secara berkala;
- Pertanggungjawaban lembaga negara dan penyelenggara negara diawasi oleh masyarakat dan lembaga yang diberi kewenangan melakukan pengawasan.

Untuk mendukung terwujudnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran bantuan sosial, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2011) menjabarkan teknis penyajian dan pengungkapan belanja bantuan sosial pada laporan keuangan yang dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Disajikan sebagai pengeluaran belanja bantuan sosial pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA);
- b. Disajikan sebagai persediaan di Neraca atas aset yang berasal dari bantuan sosial yang belum diserahkan kepada pihak yang sudah ditetapkan;
- c. Disajikan sebagai utang di Neraca atas komitmen belanja bantuan sosial yang seharusnya dilakukan tetapi sampai tanggal pelaporan belum dilaksanakan;
- d. Disajikan sebagai piutang di Neraca atas kelebihan pembayaran belanja bantuan sosial yang telah telanjur disalurkan kepada penerima;
- e. Diungkapkan pada Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Informasi tambahan tentang belanja dan aset bantuan sosial yang perlu diungkapkan dalam CaLK sekurang-kurangnya adalah: (i) rincian bantuan sosial menurut penerima atau kelompok penerima bantuan sosial, (ii) rincian bantuan sosial menurut jenis kegiatan utama, (iii) persediaan untuk bantuan sosial yang diberikan, (iv) rincian pengeluaran dalam rangka bantuan sosial dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa, dan (v) penjelasan-penjelasan tambahan lain yang diperlukan untuk *full disclosure*.

2.3.3 Rumusan Indikator

Dengan berpedoman literatur mengenai definisi, landasan teori dan konsep sebagaimana tertuang di atas, maka disusunlah sejumlah indikator yang digunakan untuk

mengukur transparansi dan akuntabilitas pengalokasian anggaran bansos pada Kementerian Pertanian. Indikator-indikator mengenai aspek transparansi adalah sebagai berikut:

No	Indikator Transparansi	Literatur
1	Kerangka kerja hukum <ul style="list-style-type: none"> Adanya peraturan hukum yang menjadi landasan/pedoman Adanya kejelasan proses dan prosedur Kejelasan pembagian peran dan tanggung jawab para pihak 	<i>IMF Guidelines</i> dalam Oliver (2004), United Nations (2007), KNKG (2008), dan Novitaningrum (2014)
2	Ketersediaan informasi publik <ul style="list-style-type: none"> Sosialisasi dan diseminasi informasi Kemudahan akses informasi 	<i>IMF Guidelines</i> dalam Oliver (2004) dan KNKG (2008)
3	Keterbukaan rencana, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran <ul style="list-style-type: none"> Penyusunan anggaran yang partisipatif Publikasi laporan keuangan yang telah diaudit BPK 	<i>IMF Guidelines</i> dalam Oliver (2004), KSAP (2011), dan Novitaningrum (2014)

Indikator-indikator mengenai aspek akuntabilitas adalah sebagai berikut:

No	Indikator Akuntabilitas	Literatur
1	Pemantauan, pengawasan dan audit <ul style="list-style-type: none"> Pemantauan dan pengawasan oleh otoritas yang lebih tinggi Layanan keluhan dan pengaduan Audit yang dilaksanakan oleh lembaga independen 	Kearns (1996), KNKG (2008), dan Mardiasmo (2012)
2	Pelaporan dan pertanggungjawaban <ul style="list-style-type: none"> Adanya laporan pertanggungjawaban 	Kearns (1996), KNKG (2008), dan KSAP (2011)
3	Pengukuran kinerja <ul style="list-style-type: none"> Evaluasi kinerja secara berkala 	Kearns (1996) dan KNKG (2008)

BAB 3

GAMBARAN UMUM OBJEK KAJIAN

3.1. Profil Kementerian Pertanian

Indonesia merupakan negara maritim sekaligus agraris yang memiliki keunggulan absolut dalam sumber daya alam. Keunggulan ini didukung pula oleh sumber daya manusia yang melimpah di mana tenaga kerja yang bekerja pada sektor agraria paling tinggi bila dibandingkan dengan sektor lainnya. Sejak zaman sebelum penjajahan Belanda, Indonesia dikenal sebagai negara penghasil rempah yang berlimpah dan mayoritas penduduknya bermata pencaharian mengekstraksi hasil alam. Hal ini masih berlanjut dan dikenal hingga sekarang.

Tabel 3.1
Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas yang Bekerja
Menurut Lapangan Pekerjaan Utama*

(dalam orang)

No.	Lapangan Pekerjaan Utama	2013		2014	
		Februari	Agustus	Februari	Agustus
1	Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	40.764.720	39.220.261	40.833.052	38.973.033
2	Pertambangan dan Penggalian	1.558.686	1.426.454	1.623.109	1.436.370
3	Industri	14.998.937	14.959.804	15.390.188	15.254.674
4	Listrik, Gas dan Air	260.116	252.134	308.588	289.193
5	Konstruksi	6.952.928	6.349.387	7.211.967	7.280.086
6	Perdagangan, Rumah Makan dan Jasa Akomodasi	25.270.435	24.105.906	25.809.269	24.829.734
7	Transportasi, Pergudangan dan Komunikasi	5.285.277	5.096.987	5.324.105	5.113.188
8	Lembaga Keuangan, Real Estate, Usaha Persewaan dan Jasa Perusahaan	3.045.787	2.898.279	3.193.357	3.031.038
9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	17.792.726	18.451.860	18.476.287	18.420.710
10	Lainnya	-	-	-	-
	Total	115.929.612	112.761.072	118.169.922	114.628.026

*) Data 2004-2013 *backcast*

Sumber : Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas)

Pada tabel 3.1 di atas terlihat bahwa tenaga kerja Indonesia yang berusia 15 tahun ke atas sebagian besar bekerja pada sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan, dan perikanan pada dua tahun terakhir. Keadaan per Agustus 2014 menunjukkan angkatan kerja yang paling dominan bekerja pada sektor tersebut yakni sebanyak 38.973.033 orang (34% dari angkatan kerja keseluruhan). Sektor-sektor ini dikelola oleh beberapa kementerian, salah satunya adalah Kementerian Pertanian.

3.1.1. Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Pertanian

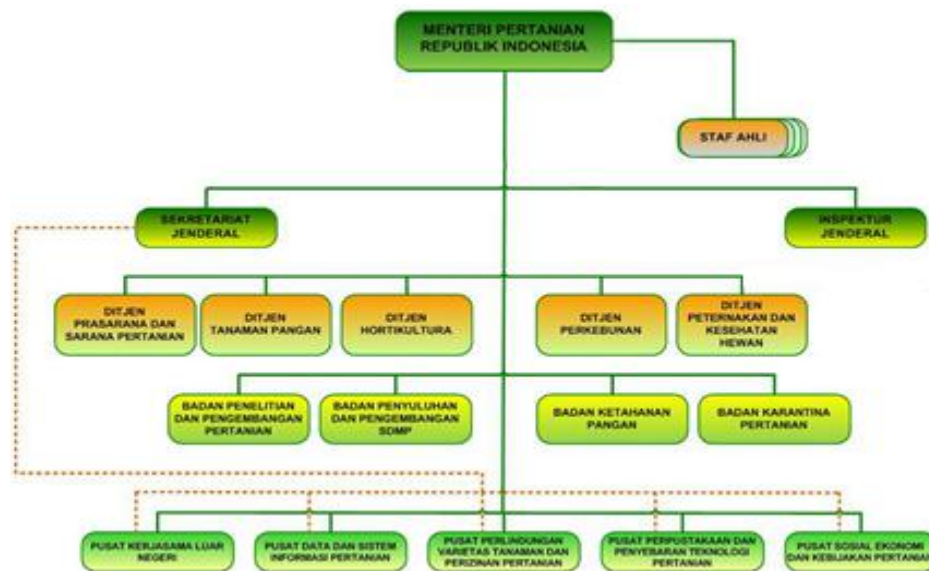
Kementerian Pertanian, sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2015, memiliki tugas yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sedangkan fungsi yang diemban oleh Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut :

1. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penyediaan prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan pertanian lainnya, serta meningkatkan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan pertanian lainnya, serta peningkatan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
3. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan di bidang penyediaan prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan pertanian lainnya, serta meningkatkan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
4. Pelaksanaan penelitian, pengembangan dan inovasi di bidang pertanian;
5. Penyelenggaraan penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian;
6. Koordinasi dan pelaksanaan diversifikasi dan pemantapan ketahanan pangan;
7. Pelaksanaan perkarantina pertanian dan pengawasan keamanan hayati;
8. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif pada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pertanian;

9. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi di lingkungan Kementerian Pertanian;
10. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian;
11. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pertanian.

Organisasi Kementerian Pertanian terdiri atas 5 (lima) Staf Ahli Menteri dan 11 (sebelas) unit eselon I yaitu: Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, 5 (lima) Direktorat Jenderal, dan 4 (empat) Badan. Struktur organisasi Kementerian Pertanian secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

Grafik 3.1
Struktur Organisasi Kementerian Pertanian



Sumber : Kementerian Pertanian

Gambaran umum tugas dari masing-masing unit eselon I lingkup Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut :

1. Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan penyediaan prasarana dan sarana di bidang pertanian;
2. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, dan tanaman pangan lainnya;

3. Direktorat Jenderal Hortikultura, yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan produksi aneka cabai, bawang merah, aneka jeruk, dan tanaman hortikultura lainnya;
4. Direktorat Jenderal Perkebunan, yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan produksi tebu dan tanaman perkebunan lainnya;
5. Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan populasi dan produksi ternak serta kesehatan hewan;
6. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, yang bertugas menyelenggarakan penelitian, pengembangan, dan inovasi di bidang pertanian;
7. Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, yang bertugas menyelenggarakan penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia pertanian;
8. Badan Ketahanan Pangan, yang bertugas menyelenggarakan koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang peningkatan diversifikasi dan pementapan ketahanan pangan; dan
9. Badan Karantina Pertanian, yang bertugas menyelenggarakan perkarantinaan pertanian dan pengawasan kekayaan hayati.

3.1.2. Kegiatan Prioritas Nasional

Visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 adalah “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”. Untuk mewujudkannya, telah dirumuskan sembilan agenda prioritas jangka menengah yang dikenal dengan Nawa Cita sebagai berikut:

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara;
2. Membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya;
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan;

4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya;
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia;
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya;
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik;
8. Melakukan revolusi karakter bangsa;
9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan agenda prioritas tersebut, Kementerian Pertanian berperan pada agenda ke-3 dengan fokus memperkuat daerah-daerah dan desa kaitannya dengan ketahanan pangan. Adapun sasaran pokok pembangunan nasional dalam RPJMN 2015-2019 yang berkaitan dengan ketahanan pangan adalah sebagai berikut :

Tabel 3.2
Sasaran Pokok Pembangunan RPJMN 2015-2019
Sasaran Utama Ketahanan Pangan

PEMBANGUNAN	BASELINE 2014	SASARAN 2019
Produksi Padi	70,6 juta ton	82,0 juta ton
Produksi Jagung	19,3 juta ton	24,1 juta ton
Produksi Kedelai	0,92 juta ton	1,92 juta ton
Produksi Gula	2,6 juta ton	3,8 juta ton
Produksi Daging	452,7 juta ton	755,1 juta ton
Produksi Ikan (di luar rumput laut)	12,4 juta ton	18,7 juta ton

Sumber : Buku I RPJMN 2015-2019

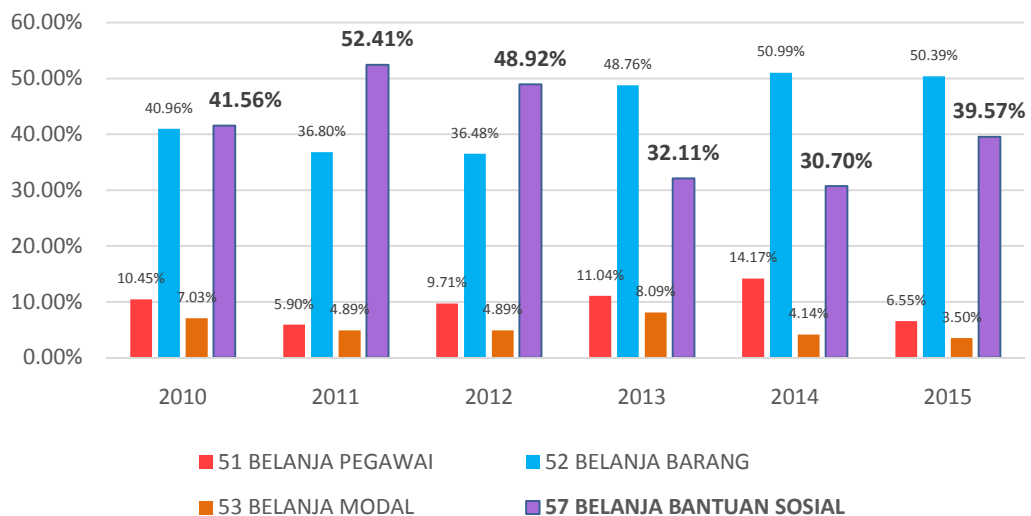
Untuk mencapai sasaran pembangunan tersebut, alokasi belanja Kementerian Pertanian diarahkan untuk meningkatkan produksi komoditas-komoditas di atas diantaranya melalui belanja barang, belanja modal, dan belanja bantuan sosial.

3.2. Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Pertanian

Belanja bantuan sosial (bansos), sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 101 Tahun 2011 sebagaimana terakhir diubah dengan PMK Nomor 134 Tahun 2012 tentang Klasifikasi Anggaran, didefinisikan sebagai pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Anggaran belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian dialokasikan untuk pemberdayaan sosial, penanggulangan kemiskinan, dan penanggulangan bencana di bidang pertanian. Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2015, dinyatakan bahwa alokasi belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian bertujuan untuk mengatasi: (i) keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan diseminasi teknologi pertanian, (ii) lemahnya regenerasi petani muda pedesaan, dan (iii) terbatasnya distribusi dan pasokan bahan pangan asal pertanian.

Alokasi belanja Kementerian Pertanian dapat dijelaskan sebagai berikut:

Grafik 3.2
Proporsi Anggaran Kementerian Pertanian Menurut Jenis Belanja
Tahun 2010 s.d. 2015



Sumber : *Business Inteligent*, Direktorat Jenderal Anggaran (diolah)

Tabel 3.3
Kementerian/Lembaga dengan Pagu Belanja Bantuan Sosial Terbesar
Periode Tahun 2010 s.d. 2014

(dalam miliar Rupiah)

No	2010		2011		2012		2013		2014	
	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	PAGU BANSOS	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	PAGU BANSOS	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	PAGU BANSOS	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	PAGU BANSOS	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	PAGU BANSOS
1	023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL	35.477	023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL	29.793	023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	32.531	023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	32.590	023 KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN	33.355
2	010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	8.878	010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	9.911	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	9.611	027 KEMENTERIAN SOSIAL	13.447	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	23.301
3	025 KEMENTERIAN AGAMA	8.463	025 KEMENTERIAN AGAMA	9.433	010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	8.938	025 KEMENTERIAN AGAMA	12.762	025 KEMENTERIAN AGAMA	12.489
4	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	5.569	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	9.226	025 KEMENTERIAN AGAMA	8.531	010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	8.506	027 KEMENTERIAN SOSIAL	11.093
5	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	3.720	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	6.483	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	7.189	024 KEMENTERIAN KESEHATAN	8.110	010 KEMENTERIAN DALAM NEGERI	8.404
6	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	2.807	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	3.340	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	4.254	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	7.710	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	4.371
7	027 KEMENTERIAN SOSIAL	2.165	027 KEMENTERIAN SOSIAL	2.327	027 KEMENTERIAN SOSIAL	2.758	018 KEMENTERIAN PERTANIAN	5.757	033 KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	3.663
8	067 KEMENTERIAN NEGARA PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	627	091 KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT	953	091 KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT	2.261	091 KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT	2.031	091 KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT	1.351
9	044 KEMENTERIAN NEGARA KOPERASI DAN UKM	186	067 KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	735	067 KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	807	103 BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA	1.777	103 BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA	1.263
10	091 KEMENTERIAN NEGARA PERUMAHAN RAKYAT	173	103 BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN BENCANA	434	032 KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN	785	067 KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	1.091	067 KEMENTERIAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL	737

Sumber : *Business Intelligent*, Direktorat Jenderal Anggaran

Kementerian Pertanian merupakan salah satu kementerian/lembaga yang memiliki belanja bantuan sosial terbesar pada struktur belanjanya. Pada grafik 3.2 terlihat struktur belanja Kementerian Pertanian didominasi oleh belanja bansos selama periode tahun 2010 s.d. 2012 dengan prosentase tertinggi sebesar 52,41% di tahun 2011. Selanjutnya, terjadi perubahan alokasi belanja dalam periode tahun 2013 s.d. 2015 dimana porsi belanja bansos Kementerian Pertanian semakin berkurang sehingga berada pada posisi kedua setelah belanja barang. Di tahun 2014, porsi belanja bansos adalah sebesar 30,70% yang merupakan persentase terendah selama periode tahun 2010 s.d. 2015. Sementara, di tahun itu pula porsi belanja barang mencapai sebesar 50,99% yang merupakan persentase tertinggi dalam periode waktu yang sama. Secara umum, belanja bansos memiliki porsi rata-rata sebesar 40,88% dari keseluruhan belanja Kementerian Pertanian setiap tahunnya. Hal ini tidak terlalu berbeda jauh dengan belanja barang yang berada pada posisi teratas dengan porsi rata-rata sebesar 44,06%.

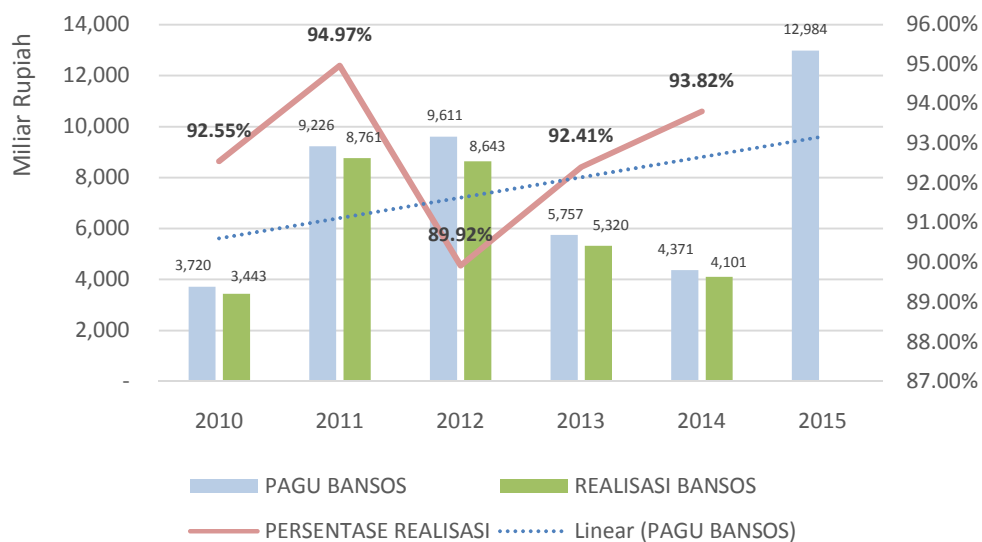
Dibandingkan dengan kementerian/lembaga lainnya, Kementerian Pertanian termasuk dalam kelompok 10 besar kementerian dengan pagu belanja bansos terbesar selama periode tahun 2010 s.d. 2014. Pada tabel 3.3 terlihat besaran belanja bansos Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan selalu menempati posisi teratas, sementara untuk Kementerian Pertanian fluktuatif antara posisi ketujuh hingga kedua terbesar secara nasional. Meski demikian, besaran alokasi belanja bansos Kementerian Pertanian lebih tinggi dari Kementerian Sosial selama periode tahun 2010 s.d. 2012. Pagu belanja bansos Kementerian Pertanian yang tertinggi adalah sebesar Rp9,6 triliun di tahun 2012 yang secara nasional menempati urutan kedua terbesar setelah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Sementara, pagu belanja bansos Kementerian Pertanian yang terendah adalah sebesar Rp3,72 triliun di tahun 2010 yang menempati urutan kelima terbesar secara nasional.

Pada periode selanjutnya, pagu belanja bansos Kementerian Pertanian mengalami trend penurunan. Pada tahun 2013, belanja bansos Kementerian Pertanian turun sebesar 40,1% dibandingkan dengan pagu tahun sebelumnya sehingga besarnya menjadi sebesar Rp5,7 triliun, dan kemudian kembali menurun di tahun 2014 menjadi sebesar Rp4,4 triliun. Kondisi ini menunjukkan

bahwa Kementerian Pertanian sudah mulai mengalihkan kebijakan belanjanya yang semula didominasi oleh jenis belanja bansos (57) menjadi belanja barang (52) dan belanja lainnya.

Gambaran perbandingan antara pagu dan realisasi belanja bansos Kementerian Pertanian setiap tahunnya dijelaskan melalui grafik berikut:

Grafik 3.3
Pagu dan Realisasi Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian
Tahun 2010 s.d. 2015*



*) Realisasi tahun 2015 merupakan angka sangat sementara
Sumber : *Business Inteligent*, Direktorat Jenderal Anggaran (diolah)

Dalam grafik 3.3 di atas terlihat realisasi belanja bansos Kementerian Pertanian mengalami pergerakan fluktuatif yang relatif landai setiap tahunnya. Rata-rata realisasi per tahunnya adalah sebesar 92,73% selama periode tahun 2010 s.d. 2015. Realisasi belanja bansos Kementerian Pertanian mencapai level tertinggi pada tahun 2011 yaitu sebesar 94,97%, sementara realisasi terendah terjadi pada tahun 2012 sebesar 89,92%.

Dari 11 (sebelas) unit eselon I di lingkungan Kementerian Pertanian, terdapat 9 (sembilan) unit eselon I yang awalnya mengalokasikan belanja bansos pada anggaran yang dikelolanya. Trend ini cenderung menurun karena belanja sosial dialokasikan pada 7 (tujuh) unit eselon I saja di tahun 2015. Gambaran pagu

belanja bansos masing-masing unit eselon I Kementerian Pertanian setiap tahunnya dijelaskan melalui tabel berikut:

Tabel 3.4
Belanja Bantuan Sosial Per Unit Organisasi pada Kementerian Pertanian
Tahun 2010 s.d. 2015

(dalam Rp Miliar)

UNIT ESELON I	PAGU BELANJA BANSOS PER TAHUN					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
018.01 Sekretariat Jenderal	1.031	88	152	-	-	-
018.03 Ditjen Tanaman Pangan	718	2.438	3.410	2.090	1.732	2.255
018.04 Ditjen Hortikultura	183	141	194	35	31	-
018.05 Ditjen Perkebunan	168	330	463	78	397	701
018.06 Ditjen Peternakan	644	1.064	1.068	339	45	20
018.07 Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (P2HP)	42	145	148	20	10	14
018.08 Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air/Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP)	687	4.721	3.897	2.848	1.974	9.773
018.10 Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian/Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (BP2SDM)	101	122	54	24	16	14
018.11 Badan Ketahanan Pangan	146	177	225	322	167	207
TOTAL	3.720	9.226	9.611	5.756	4.371	12.984

Sumber : *Business Intelegent*, Direktorat Jenderal Anggaran (diolah)

Dalam tabel 3.4 di atas terlihat belanja bansos Kementerian Pertanian terbesar awalnya dialokasikan di Sekretariat Jenderal dengan persentase 27,71% dari belanja bansos keseluruhan. Selama periode tahun 2011 s.d. 2012, belanja bansos terbesar dialokasikan di Ditjen Tanaman Pangan, Ditjen Peternakan, dan Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air. Mulai tahun 2013 s.d. 2015, sebagian besar bansos dipusatkan pada Ditjen Tanaman Pangan dan Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian. Belanja bansos sudah tidak dialokasikan lagi di Sekretariat Jenderal mulai tahun 2013. Ditjen Hortikultura juga tidak lagi mengalokasikan belanja bansos pada tahun 2015.

BAB 4

PEMBAHASAN

4.1 Transparansi

4.1.1 Kerangka Kerja Hukum

4.1.1.1 Adanya Peraturan Hukum yang Menjadi Landasan/Pedoman

Peraturan hukum yang menjadi landasan/pedoman bagi instansi pemerintah pusat dalam mengalokasikan belanja bantuan sosial (bansos) adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga. Di dalamnya telah diatur secara jelas dan komprehensif tata cara pengelolaan belanja bansos mulai dari definisi, penganggaran, pelaksanaan, hingga mekanisme pertanggungjawabannya. Dari sisi penganggaran, diatur bahwa kementerian/lembaga dalam mengalokasikan belanja bansosnya harus memperhatikan ketentuan dan kriteria terkait: (i) tujuan penggunaan bansos, (ii) pemberi bansos, (iii) penerima bansos, dan (iv) bentuk bansos yang disalurkan. Dari sisi pelaksanaan, diatur kewenangan masing-masing pejabat perbendaharaan serta mekanisme penetapan penerima bansos, pencairan anggarannya, dan penyetoran/pembayaran kembali setoran dana bansos. Selanjutnya adalah dari sisi pertanggungjawaban dimana diatur bahwa laporan pertanggungjawaban setidaknya harus memuat informasi mengenai: (i) jumlah pagu belanja bansos, (ii) realisasi anggaran yang telah disalurkan, dan (iii) sisa anggaran yang disetorkan ke kas negara. Selain itu, dijelaskan pula bahwa laporan dimaksud juga perlu dilampiri dengan bukti pengeluaran/transfer dan berita acara serah terima penyaluran bansos. Laporan pertanggungjawaban inilah yang kemudian akan terlampir sebagai suplemen pada Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL).

Melengkapi Peraturan Menteri Keuangan di atas, Kementerian Pertanian menerbitkan regulasi pengelolaan belanja bansos sebagai pedoman operasional bagi unit-unit eselon I lingkup internal kementerian yang tertuang dalam bentuk Peraturan Menteri Pertanian yang setiap tahun disesuaikan kontennya sebagai berikut:

- a. Anggaran belanja bansos tahun 2012 berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 02/Permentan/OT.140/01/2012 tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2012;
- b. Anggaran belanja bansos tahun 2013 berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 05/Permentan/OT.140/01/2013 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2013;
- c. Anggaran belanja bansos tahun 2014 berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 129/Permentan/OT.140/12/2013 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2014;
- d. Anggaran belanja bansos tahun 2015 berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2015.

Untuk mengatur hal yang lebih implementatif, Menteri Pertanian atau Direktur Jenderal/Kepala Badan dapat menetapkan pedoman/petunjuk teknis penyaluran belanja bansos pada unit kerja berkenaan. Produk hukum yang telah disusun dan bersifat teknis diantaranya adalah:

- a. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 08/Permentan/OT.140/1/2013 tentang Pedoman Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan sebagai pedoman penyaluran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) pada Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian. Selanjutnya, peraturan ini diperbaharui dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 01/Permentan/OT.140/1/2014, kemudian dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/OT.140/2/2015.
- b. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 07/Permentan/OT.140/1/2014 tentang Pedoman Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat Tahun 2014 sebagai pedoman penyaluran bansos kepada Gapoktan melalui kegiatan Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM) pada Badan Ketahanan Pangan. Selanjutnya, peraturan ini diperbaharui dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 16/Permentan/HK.140/4/2015.

Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian juga mengeluarkan ketentuan teknis dalam bentuk buku seperti Pedoman Teknis Pengembangan Usaha Pelayanan Jasa Alsistan (UPJA) Mandiri, Pedoman Teknis Pengembangan Unit Pengolah Pupuk Organik (UPPO) Tahun 2014, dan Pedoman Teknis Bantuan Alat Mesin Pertanian Tahun 2014. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengalokasian anggaran bansos pada Kementerian Pertanian telah dilandasi oleh peraturan hukum yang memadai.

Gambaran implementasi penganggaran belanja bantuan sosial untuk masing-masing unit eselon I Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1
Klasifikasi Tujuan Penggunaan Anggaran Bansos Tahun 2013-2014
Menurut Unit Eselon I Kementerian Pertanian

No	Unit Eselon I	Tujuan Penggunaan Anggaran Bansos							
		Pemberdayaan Sosial		Perlindungan Sosial		Penanggulangan Kemiskinan		Penanggulangan Bencana	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
1	Sekretariat Jenderal								
2	Inspektorat Jenderal								
3	Ditjen Tanaman Pangan	V	V	-	-	-	-	V	-
4	Ditjen Hortikultura	V	V	-	-	-	-	V	-
5	Ditjen Perkebunan	-	V	-	-	-	-	V	V
6	Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan	V	V	-	-	-	-	-	-
7	Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian	V	V	-	-	-	-	-	-
8	Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian	V	V	-	-	V	-	V	-
9	Badan Litbang Pertanian								
10	Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian	V	V	-	-	-	-	-	-
11	Badan Ketahanan Pangan	V	V	V	V	V	V	-	-
12	Badan Karantina Pertanian								

Sumber : Biro Perencanaan, Setjen Kementerian Pertanian

Pada tabel di atas, terlihat bahwa penganggaran belanja bansos di Kementerian Pertanian telah disesuaikan dengan tujuan penggunaannya. Masing-masing unit eselon I memfokuskan anggaran belanja bansosnya menurut aspek tujuan tertentu sesuai dengan bidang tugasnya. Aspek tujuan yang paling dominan adalah pemberdayaan sosial yang diimplementasikan oleh 8 (delapan) unit eselon I,

sementara aspek tujuan terkecil adalah perlindungan sosial karena hanya diimplementasikan oleh Badan Ketahanan Pangan. Secara umum, implementasi penganggaran belanja bansos di tahun 2014 relatif tidak berubah dibandingkan tahun sebelumnya. Hanya terjadi sedikit dinamika implementasi sebagai berikut:

- a. Anggaran bansos yang ditujukan untuk pemberdayaan sosial pada tahun 2013 dilakukan oleh 7 (tujuh) unit eselon I, dan berkembang di tahun 2014 karena dilakukan pula oleh Ditjen Perkebunan.
- b. Anggaran bansos yang ditujukan untuk penanggulangan kemiskinan pada tahun 2013 dilakukan oleh Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian dan Badan Ketahanan Pangan, namun untuk tahun 2014 hanya dilakukan oleh Badan Ketahanan Pangan.
- c. Anggaran bansos yang ditujukan untuk penanggulangan bencana pada tahun 2013 dilakukan oleh 4 (empat) unit eselon I, namun untuk tahun 2014 hanya dilakukan oleh Ditjen Perkebunan.

4.1.1.2 Adanya Kejelasan Proses dan Prosedur

Dalam pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 diatur bahwa dalam rangka menentukan penerima bantuan sosial, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) melakukan seleksi penerima bantuan sosial sesuai kriteria/persyaratan yang ditentukan dalam pedoman umum yang ditetapkan oleh Pengguna Anggaran (PA) dan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Kuasa PA. Hasil seleksi dimaksud selanjutnya akan dituangkan dalam bentuk surat keputusan penerima bantuan sosial yang ditetapkan oleh PPK.

Peraturan Menteri Pertanian tentang pedoman pengelolaan bansos telah mengatur ketentuan mengenai kriteria calon penerima dana bansos pertanian. Petani/kelompok tani/gabungan kelompok tani (gapoktan)/lembaga selaku calon penerima dana akan diseleksi berdasarkan 3 (tiga) kriteria yakni: kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum yang harus dipenuhi oleh calon penerima dana bansos adalah sebagai berikut:

- a. Petani yang tergabung dalam suatu kelompok usaha harus memiliki nama kelompok, nama ketua kelompok, dan alamat yang jelas;
- b. Kelompok tani/gapoktan mengalami risiko sosial;

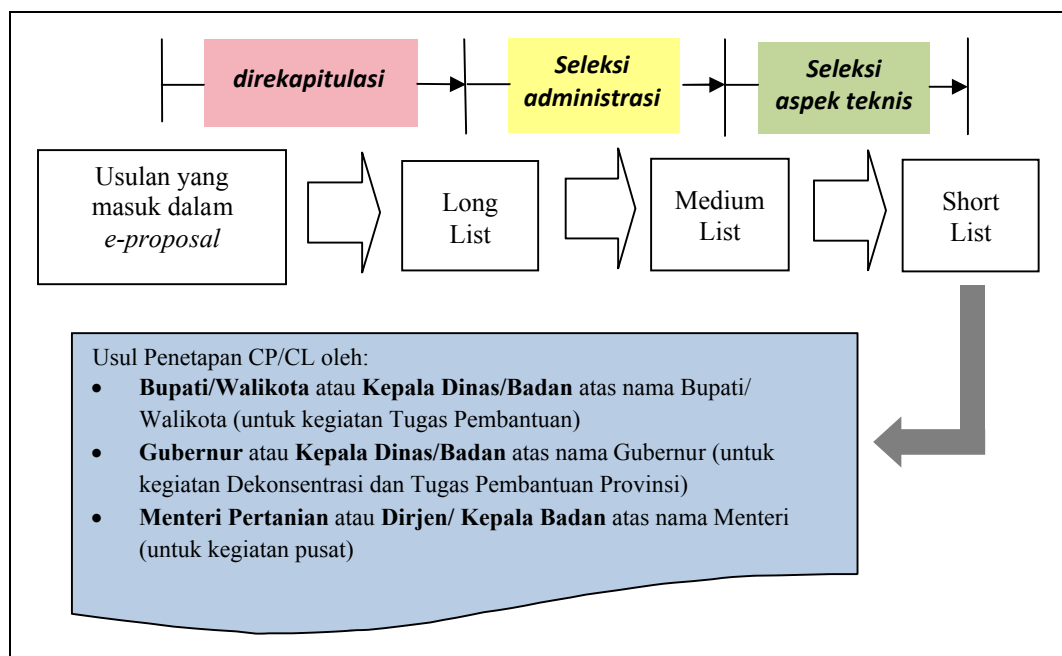
- c. Kelompok tani/gapoktan memiliki usaha tani yang berpotensi untuk dikembangkan namun menghadapi keterbatasan permodalan;
- d. Lembaga memiliki peran dalam pengembangan usaha pertanian.

Adapun kriteria khusus yang harus dipenuhi oleh calon penerima dana bansos adalah sebagai berikut:

- a. Lokasi penerima dana layak dan/atau berpotensi untuk ditumbuh/kembangkan usaha pertanian;
- b. Jenis usaha tani (hulu, *on farm*, hilir) yang akan dikembangkan disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan petani;
- c. Jenis dan volume dana yang akan disalurkan disesuaikan dengan kondisi agro-ekosistem dan kebutuhan kelompok tani;

Sementara, kriteria teknis calon penerima dana bansos akan diatur tersendiri oleh masing-masing unit eselon I yang tertuang dalam bentuk pedoman teknis. Sebagai contoh, kriteria gapoktan calon penerima Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) tertuang dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 01/Permentan/OT.140/1/2014 tentang Pedoman Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).

Gambaran umum prosedur penetapan Calon Penerima (CP)/Calon Lokasi (CL) mulai dari tahap pengajuan usulan/proposal s.d. tahap penetapan adalah sebagai berikut:



Dalam Peraturan Menteri Keuangan, diatur ketentuan bahwa setelah ditetapkan oleh PPK, surat keputusan penerima bantuan sosial memerlukan pengesahan dari Kuasa PA untuk dapat dijadikan sebagai dasar pemberian bansos. Untuk mempercepat pemberian bansos, penetapan dan pengesahan surat keputusan dimaksud dapat dilakukan secara bertahap bagi penerima yang telah memenuhi persyaratan.

Ketentuan mengenai penyaluran belanja bantuan sosial juga diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012. Untuk penyaluran bansos dalam bentuk uang, surat keputusan penerima bansos setidaknya harus memuat informasi mengenai identitas penerima bansos, nilai uang bansos, dan nomor rekening penerima bansos atau rekening bank/pos penyalur. Melalui Peraturan Menteri Pertanian, dijelaskan bahwa identitas penerima bansos meliputi nama kelompok tani/lembaga, nama ketua kelompok, dan susunan keanggotaannya. Penyaluran bansos dalam bentuk uang dilakukan melalui pemindahbukuan dari rekening bank/pos penyalur ke rekening penerima bansos. Bentuk penyaluran lainnya adalah pemberian uang tunai dari rekening bank/pos penyalur secara langsung oleh petugas bank/pos kepada penerima bansos.

Untuk bansos yang disalurkan dalam bentuk barang dan/atau jasa, surat keputusan penerima bansos setidaknya harus memuat informasi mengenai identitas penerima bansos, nilai barang bansos, dan bentuk barang dan/atau jasa yang disalurkan. Penyaluran bansos dalam bentuk barang dan/atau jasa dilakukan melalui kontrak pengadaan antara PPK dengan penyedia barang dan/atau jasa. Kontrak pengadaan tersebut memuat jenis barang dan/atau jasa yang akan disalurkan, dan dapat juga termasuk pelaksanaan penyalurannya sampai dengan diterima oleh penerima bansos. Pencairan dana bansos dilakukan dengan cara pembayaran langsung (LS) dari Rekening Kas Umum Negara ke rekening penyedia barang dan/atau jasa.

Prosedur penyaluran bansos sesuai Peraturan Menteri Keuangan di atas ditetapkan oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 dengan menambahkan beberapa poin tambahan. Setelah ditetapkan dengan surat keputusan, kelompok sasaran penerima bansos harus menyusun Rencana Usaha Kelompok (RUK) sebagai dasar untuk penyaluran dana. Selain

itu, juga perlu dibuat surat perjanjian kerja sama antara PPK dengan kelompok sasaran penerima bansos tentang pemanfaatan dana/barang bantuan tersebut. Secara umum, prosedur pemanfaatan dana/barang yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian adalah sebagai berikut:

- a. Penerima bansos agar membukukan secara sederhana seluruh transaksi dana/barang yang diterima;
- b. Penerima bansos menyimpan bukti pembelian (kuitansi)/bukti serah terima barang;
- c. Ketua kelompok diwajibkan membuat laporan rutin penggunaan dana/barang kepada PPK;
- d. Penerima bansos merawat dan mengelola seluruh aset dengan baik;
- e. Dana/barang yang diterima agar digunakan untuk kegiatan produktif sehingga diharapkan dapat memperoleh keuntungan yang memadai yang kemudian dapat dimanfaatkan untuk pemupukan modal, perluasan skala usaha, pengembangan unit usaha pertanian, serta perkuatan kelembagaan.

Ketentuan pasal 8 ayat (3) dan ayat (5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 menyebutkan bahwa surat keputusan penerima bansos paling sedikit memuat informasi mengenai 3 (tiga) hal yaitu: (i) identitas penerima bansos, (ii) nilai uang/barang bansos, dan (iii) nomor rekening penerima atau rekening bank/pos penyalur untuk bansos dalam bentuk uang, atau bentuk barang/jasa yang diberikan untuk bansos dalam bentuk barang/jasa. Berdasarkan penelaahan atas sampel surat keputusan penetapan penerima bansos yang diterima, ditemui beberapa hal yang belum sesuai dengan ketentuan di atas sebagai berikut:

Tabel 4.2
Surat Keputusan Penetapan Pemberian Bansos
dan Rincian Informasinya

No	Surat Keputusan dan Uraianya	Informasi Bansos dalam SK		
		Identitas Penerima	Nilai Uang/Barang	No. Rekening/Bentuk Barang
1	Keputusan Menteri Pertanian RI Nomor 277/Kpts/SR.210/B/07/2015 (Bansos dalam bentuk uang untuk kegiatan Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan)	√	√	X

No	Surat Keputusan dan Uraianya	Informasi Bansos dalam SK		
		Identitas Penerima	Nilai Uang/Barang	No. Rekening/Bentuk Barang
2	SK Kuasa PA Dinas Petanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat Nomor 900/KEP/381/PTP/2015 (Bansos dalam bentuk uang untuk pemberdayaan penangkar benih padi)	√	√	X
3	SK Kuasa PA Badan Ketahanan Pangan Provinsi Sumatera Barat Nomor 466/1208/BKP/2015 (Bansos dalam bentuk uang untuk penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat)	√	√	X
4	SK Kepala Badan Ketahanan Pangan Kabupaten Kolaka Nomor 12 Tahun 2015 (Bansos dalam bentuk uang untuk kegiatan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan)	√	X	X

4.1.1.3 Kejelasan Pembagian Peran dan Tanggung Jawab

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 dijabarkan mengenai peran dan tanggung jawab pengelolaan belanja bansos untuk masing-masing pihak sebagai berikut:

Tabel 4.3
Pembagian Peran dan Tanggung Jawab Pengelolaan Belanja Bansos Menurut Tingkat Kepemerintahan

Tingkat/Level	Peran	Tanggung Jawab
Ditjen/Badan (unit eselon I)	Memfasilitasi program dan kegiatan kepada provinsi dan kabupaten/kota	Bertanggung jawab atas program dan kegiatan
Dinas/Badan/Kantor lingkup Pertanian Provinsi	Memfasilitasi kegiatan koordinasi pembinaan lintas kabupaten/kota	Bertanggung jawab atas koordinasi pembinaan program
Dinas/Badan/Kantor lingkup Pertanian Kabupaten/Kota	Memfasilitasi kegiatan koordinasi dan pelaksanaan teknis operasional	Bertanggung jawab atas teknis pelaksanaan kegiatan

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan program pembangunan pertanian, dibentuk Tim Pembina Provinsi pada tingkat provinsi dan Tim Teknis Kabupaten/Kota pada tingkat kabupaten/kota.

Tim Pembina Provinsi mempunyai tugas: (i) menyusun petunjuk pelaksanaan yang mengacu pada pedoman yang disusun oleh pemerintah pusat, (ii) melakukan koordinasi lintas sektoral antar-instansi di tingkat provinsi dalam

rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas, (iii) melakukan koordinasi dengan Tim Teknis Kabupaten/Kota dalam pemantauan dan pengendalian serta membantu mengatasi permasalahan di lapangan, dan (iv) menyusun laporan hasil pemantauan dan pengendalian serta menyampaikan laporan ke tingkat Pusat. Tim Pembina Provinsi terdiri atas unsur Dinas/Badan dan Unit Pelaksana Teknis (UPT) lingkup pertanian, perguruan tinggi, asosiasi profesi, organisasi petani dan masyarakat, dan LSM yang ditunjuk dan ditetapkan oleh gubernur setempat atau Kepala Dinas/Badan lingkup pertanian Provinsi.

Tim Teknis Kabupaten/Kota mempunyai tugas: (i) menyusun petunjuk teknis yang mengacu pada pedoman yang disusun oleh pemerintah pusat dan petunjuk pelaksanaan yang disusun oleh Tim Pembina Provinsi yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat dan jenis usaha yang dikembangkan, (ii) melakukan sosialisasi dan seleksi calon kelompok sasaran, (iii) melakukan bimbingan teknis, pemantauan/pengendalian dan evaluasi, dan (iv) membuat laporan hasil pemantauan/pengendalian dan evaluasi. Tim Teknis Kabupaten/Kota terdiri atas unsur Dinas/Badan/Kantor lingkup pertanian, lembaga penyuluh pertanian kabupaten/kota, perguruan tinggi, organisasi/asosiasi petani, petani ahli, dan LSM yang ditunjuk dan ditetapkan oleh bupati/walikota setempat atau Kepala Dinas/Badan lingkup pertanian kabupaten/kota.

Pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh Tim Teknis Kabupaten/Kota, Tim Pembina Provinsi, dan Penanggung Jawab Program di Pusat untuk mengetahui sedini mungkin kendala/masalah yang dapat mengganggu pencapaian kinerja. Pemantauan dan evaluasi ini dilakukan secara berkala dan berjenjang sesuai tahapan kegiatan pengembangan usaha kelompok/lembaga. Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi dapat dilakukan sebelum kegiatan dimulai (*ex ante*), saat kegiatan tengah berlangsung (*on-going*) maupun setelah kegiatan dilakukan (*ex-post*). Adapun kewenangan pengendalian kegiatan dilakukan oleh Kuasa PA dan Pejabat Pembuat Komitmen, sedangkan pengendalian di wilayah direncanakan dan diatur oleh masing-masing instansi. Selanjutnya, pengawasan atas pelaksanaan kegiatan dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian, Badan Pemeriksa Keuangan, dan masyarakat.

4.1.2 Ketersediaan Informasi Publik

4.1.2.1 Sosialisasi dan Diseminasi Informasi

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 ditekankan bahwa pengendalian dan pengawasan kegiatan perlu memperhatikan 7 (tujuh) simpul kritis, salah satunya adalah sosialisasi yang dilakukan oleh Tim Pengarah/Pembina di tingkat pusat/provinsi dan oleh Tim Teknis di tingkat kabupaten/kota. Penyebarluasan informasi kepada pihak terkait sangat diperlukan utamanya ditujukan kepada penyuluh pertanian, pengurus dan anggota kelompok, organisasi petani dan LSM, tokoh masyarakat, perangkat pemerintahan desa dan kecamatan, dan lembaga legislatif sehingga tercapai kesamaan persepsi dan pemahaman. Sosialisasi mengenai kebijakan umum bansos di Kementerian Pertanian dikoordinasikan oleh Sekretariat Jenderal, sementara sosialisasi mengenai kebijakan teknis dilaksanakan oleh masing-masing unit eselon I sesuai dengan kegiatan bansos yang dikelolanya.

Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian c.q. Biro Perencanaan mengoordinasikan sosialisasi/workshop Peraturan Menteri Pertanian mengenai pedoman pengelolaan belanja bansos. Pelaksanaan kegiatan sosialisasi di tahun 2013-2014 dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 4.4
Rincian Sosialisasi Tahun 2013 – 2014 oleh Setjen Kementerian Pertanian
Berdasarkan Lokasi

No	Lokasi Pelaksanaan Sosialisasi		Keterangan
	Tahun 2013	Tahun 2014	
1	Sumatera Utara	Jawa Timur	Pada tahun 2013, sosialisasi berlangsung di bulan April. Untuk tahun 2014, sosialisasi berlangsung di bulan Februari s.d. Maret
2	Sulawesi Selatan	Nusa Tenggara Timur	
3	Sumatera Barat	Sumatera Selatan	
4	Sulawesi Tengah	Aceh	
5	Gorontalo	Banten	
6	Kalimantan Tengah	Bengkulu	
7	DI Yogyakarta	Papua	
8	Maluku Utara	Sulawesi Barat	
9	Papua Barat	Bangka Belitung	
10	Lampung	Maluku	

Sumber: Biro Perencanaan, Setjen Kementan

Pelaksanaan kegiatan ini bertujuan untuk: (i) mensosialisasikan regulasi terkait pengelolaan bansos kepada aparatur pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota,

(ii) mendapatkan gambaran umum terhadap berbagai dinamika (perkembangan, kemajuan, dan permasalahan) yang terjadi, dan (iii) menjalin komunikasi dua arah antara aparatur pemerintah pusat dan pemerintah daerah guna mengakomodasi dan merumuskan bersama konsep perbaikan pengelolaan belanja bansos di masa selanjutnya. Berdasarkan data pada Tabel 4.4 di atas, terlihat pemilihan lokasi sosialisasi yang variatif dimana lokasi sosialisasi di tahun 2014 berbeda dengan tahun sebelumnya. Sosialisasi akan menjadi semakin efektif apabila difokuskan pada daerah-daerah yang menjadi lumbung pangan nasional atau wilayah yang menjadi target pengalokasian bansos pada tahun berjalan.

Selain variasi dalam pemilihan lokasi, Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian juga melakukan variasi dalam keterlibatan unit eselon I lainnya sebagai narasumber sosialisasi sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 4.5
Rincian Sosialisasi Tahun 2013 – 2014 oleh Setjen Kementerian Pertanian
Berdasarkan Narasumber

No Urut Sosialisasi	Unit Kerja Asal Narasumber Sosialisasi	
	Tahun 2013	Tahun 2014
1	Setjen dan Ditjen Tanaman Pangan	Setjen, Itjen, dan Ditjen Perkebunan
2	Setjen dan Itjen	Setjen dan Badan Ketahanan Pangan
3	Setjen	Setjen, Itjen, dan Badan PPSDMP
4	Setjen dan Badan PPSDMP	Setjen dan Ditjen Hortikultura
5	Setjen	Setjen
6	Setjen dan Ditjen PPHP	Setjen dan Ditjen Hortikultura
7	Setjen, Ditjen PKH, dan Ditjen Hortikultura	Setjen dan Itjen
8	Setjen	Setjen dan Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian
9	Setjen, Itjen, dan Ditjen Tanaman Pangan	Setjen dan Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian
10	Setjen dan Badan Ketahanan Pangan	Setjen dan Badan Ketahanan Pangan

Sumber: Biro Perencanaan, Setjen Kementan

Pihak yang diundang untuk menghadiri sosialisasi ini adalah para Kepala Dinas/Badan, staf perencana dan program, serta PPK dan staf anggaran dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lingkup pertanian tingkat provinsi/kabupaten/kota. Keterlibatan narasumber dari unit eselon I lain akan semakin

memperkaya pemahaman para peserta. Paparan yang disampaikan menjadi lebih beragam, tidak hanya menyangkut aspek umum pengalokasian belanja bansos yang diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian, namun juga menyangkut aspek teknis operasional yang diatur melalui Peraturan Direktur Jenderal/Kepala Badan sesuai jenis bansos yang dialokasikan pada unit eselon I terkait.

Selain Sekretariat Jenderal, sosialisasi regulasi mengenai belanja bansos juga dilakukan oleh unit eselon I teknis, tim pembina di tingkat provinsi, dan tim teknis di tingkat kabupaten kota dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4.6
Rincian Pelaksanaan Sosialisasi Regulasi Belanja Bansos
Menurut Tingkat Pemerintahan

Panitia Sosialisasi	Materi yang Disosialisasikan	Pihak yang Diundang
Setjen u.p. Biro Perencanaan	Permentan mengenai pedoman pengelolaan belanja bansos (Pedoman umum)	Kepala Dinas/Badan, staf perencanaan dan program, serta PPK dan staf anggaran dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lingkup pertanian tingkat provinsi/kabupaten/kota.
Unit eselon I (Ditjen/Badan)	Pedoman atau petunjuk teknis sesuai jenis bansos yang dialokasikan pada unit eselon I terkait	Kepala Dinas/Badan, Kepala Bidang dan perwakilan Bagian Perencanaan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lingkup pertanian tingkat provinsi/kabupaten/kota.
Tim Pengarah/Pembina di tingkat pusat/ provinsi	Pedoman umum dan pedoman teknis sesuai jenis bansos yang dialokasikan pada wilayah provinsi terkait	Kepala Dinas/Badan, Kepala Bidang dan perwakilan Bagian Perencanaan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lingkup pertanian tingkat kabupaten/kota.
Tim Teknis di tingkat kabupaten/kota	pedoman teknis sesuai jenis bansos yang dialokasikan pada wilayah kabupaten/kota terkait	Kelompok tani atau gabungan kelompok tani calon penerima bansos

Sumber: Kementerian Pertanian, Hasil Wawancara

4.1.2.2 Kemudahan Akses Informasi

Lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan tonggak awal dimulainya era keterbukaan dalam memperoleh informasi di Indonesia. Setelah undang-undang ini disahkan dan diberlakukan secara efektif, terjadi perubahan paradigma pengelola informasi publik pada instansi pemerintah yang sebelumnya terbatas, tertutup dan cenderung rahasia menjadi lebih terbuka dan mudah diakses masyarakat.

UU Keterbukaan Informasi Publik mengamanatkan setiap badan publik untuk menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Yang termasuk kategori badan publik menurut Undang-Undang ini meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Badan publik dapat pula mencakup organisasi nonpemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya sepanjang organisasi tersebut mendapatkan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Sebagai badan publik, Kementerian Pertanian telah menetapkan aturan tentang pengelolaan dan pelayanan informasi publik lingkup Kementerian Pertanian melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 32/Permentan/OT. 140/5/2011. Dalam Permentan ini diatur bahwa PPID pada Kementerian Pertanian terdiri atas PPID Utama, PPID Pelaksana Eselon I, PPID Pelaksana Unit Pelaksana Teknis (UPT), dan PPID Pembantu Pelaksana. Unit kerja yang ditunjuk sebagai PPID Utama adalah Sekretariat Jenderal c.q. Biro Hukum dan Informasi Publik, sementara PPID Pelaksana Eselon I berada pada Sekretaris Ditjen/Badan lingkup Kementerian Pertanian. Rincian Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di lingkungan Kementerian Pertanian dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 4.7
Rincian PPID Lingkup Kementerian Pertanian

No	PPID	Jumlah
1	PPID Utama	1
2	PPID Pelaksana Eselon I	12
3	PPID Pelaksana UPT	144
4	PPID Pembantu Pelaksana	102

Sumber: Biro Hukum dan Informasi Publik, Laporan Tahunan Informasi Publik 2011

Untuk lebih meningkatkan pelayanan publik, Biro Hukum dan Informasi Publik Kementerian Pertanian melakukan inovasi dengan mengembangkan Sistem Informasi Layanan Permohonan Informasi Publik (SILAYAN) *Online* pada tahun 2014. SILAYAN *Online* merupakan aplikasi pelayanan informasi publik berbasis *web* yang memuat mekanisme layanan permohonan informasi dan pengajuan keberatan secara *online*. Sistem informasi ini memberikan manfaat kemudahan bagi pihak eksternal karena pemohon dapat mengajukan permohonan informasi publik secara *online*, dan memantau perkembangan proses permohonannya. Rincian pelaksanaan pelayanan informasi publik pada PPID Utama Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut:

Tabel 4.8
Rincian Permohonan Informasi Publik pada PPID Utama
Kementerian Pertanian Tahun 2010 s.d. 2014

Tahun	Permohonan Informasi Publik	
	Jumlah Pemohon Informasi	Jumlah Informasi yang Dimohon
2010	1 orang	3 dokumen
2011	21 orang	41 dokumen
2012	56 orang	194 dokumen
2013	54 orang	177 dokumen
2014	85 orang	205 dokumen

Sumber: Sekretariat Jenderal, Laporan Tahunan PPID Kementerian Tahun 2014

4.1.3 Keterbukaan Rencana, Pelaksanaan dan Pelaporan Anggaran

4.1.3.1 Penyusunan Anggaran Yang Partisipatif

Penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) merupakan pendekatan penyusunan anggaran yang melibatkan secara langsung para pemangku kepentingan, termasuk masyarakat penerima manfaat, untuk bersama-sama menyusun rencana kegiatan beserta biaya yang dibutuhkan. Pendekatan ini menampung aspirasi dari daerah dan para penerima manfaat sehingga akan menumbuhkan rasa ikut memiliki (*sense of belonging*) yang kemudian diharapkan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan. Aspirasi yang berbasis *bottom up planning* ini kemudian akan diselaraskan dengan sasaran-sasaran perencanaan makro di tingkat yang nasional sehingga dapat bersinergi dengan *top down policy*.

Penerapan penyusunan anggaran yang partisipatif dalam pengalokasian belanja bansos Kementerian Pertanian diwujudkan melalui sistem *e-Proposal* yang merupakan bagian penting dari *e-planing* Kementerian Pertanian. Sistem ini dapat diakses secara dalam jaringan (*online*) melalui tautan: <http://eproposal.pertanian.go.id/>.



Kementerian Pertanian
eProposal perencanaan tahun 2016

Username
Password

LOGIN

Disarankan menggunakan browser internet **Mozilla Firefox**
:: [Bisa diunduh disini](#) ::

1 user sedang online

Pengumuman

Perpanjangan Input E-Proposal TP/Dekon Tahun 2016

Untuk memperbaiki dan menampung kembali usulan proposal dari daerah maka entry e-proposal TP/Dekon Bidang Pertanian Tahun 2016 diperpanjang mulai tanggal **08 September s/d 25 Oktober 2015**

Gambar 5.2
Tampilan Halaman Muka *eProposal* perencanaan Kementerian Pertanian

Tujuan dibangunnya sistem ini antara lain untuk : (i) menjangkau sebanyak mungkin usulan-usulan dari daerah yang potensial untuk dikembangkan, (ii) mempercepat pengiriman data proposal dari seluruh kabupaten/kota dan provinsi, (iii) memperkuat peran SKPD provinsi sebagai koordinator mekanisme perencanaan satu pintu, (iv) mempercepat proses penilaian proposal oleh tim pusat, (v) meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengalokasian anggaran pemerintah kabupaten/kota/provinsi di seluruh Indonesia, (vi) mendukung upaya penghematan barang persediaan (*paperless*) dan pengelolaan *data base* lebih baik, dan (vii) mendukung percepatan reformasi birokrasi dimana usulan-usulan dari daerah akan diproses di pusat dengan transparan dan akuntabel. Dengan adanya sistem ini, proposal daerah yang diterima tidak lagi dalam bentuk dokumen fisik tertulis (*hard copy*) melainkan dalam bentuk *soft copy* yang terekam secara transparan, akurat, dan berlegalitas tinggi karena SKPD Kabupaten/Kota bidang

penyuluhan sendiri yang mengisi langsung usulan kelompok tani dan gabungan kelompok tani.

Implementasi penyusunan anggaran secara partisipatif juga dilakukan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tingkat daerah maupun sosialisasi guna menjangkau partisipasi seluruh pihak khususnya masyarakat pertanian penerima bansos. Kegiatan ini dilakukan untuk menampung aspirasi masyarakat melalui konsultasi publik (*public consultation*), sehingga perencanaan belanja dapat lebih terarah dan bermanfaat bagi masyarakat. Pelaksanaan sosialisasi dapat dilakukan secara berjenjang mulai di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tingkat desa/kelompok. Pihak yang melaksanakan sosialisasi dapat bervariasi antara lain oleh tim pengarah tingkat pusat, tim pembina tingkat provinsi, atau tim teknis tingkat kabupaten/kota. Adapun sosialisasi di tingkat desa/kelompok bertujuan untuk membangun komitmen, transparansi pelaksanaan kegiatan, meningkatkan minat dan motivasi masyarakat dalam pembangunan pertanian, serta menjelaskan hak, kewajiban, sanksi, dan penghargaan bagi kelompok sasaran yang akan mengelola dana bansos.

Meski memiliki banyak kelebihan, perencanaan anggaran secara partisipatif kadang kala menghadapi beberapa kendala. Berdasarkan hasil wawancara, pihak Kementerian Pertanian menjumpai porsi usulan anggaran belanja bansos dari masyarakat untuk suatu kegiatan sering kali lebih besar dari yang ditetapkan oleh pusat. Oleh karena itu, pengalokasian anggaran kegiatan senantiasa disesuaikan terlebih dahulu dengan usulan-usulan dari daerah yang masuk melalui *e-Proposal*. Jika kemudian ternyata tidak sesuai dengan pagu Kementerian Pertanian atau pagu unit eselon I, maka usulan tersebut akan ditinjau dan dinilai kembali berdasarkan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh unit eselon I yang bersangkutan. Kendala lain yang sering ditemui adalah usulan dari masyarakat yang tidak sesuai dengan kriteria bansos serta kriteria tambahan dari unit eselon I terkait. Selain itu, peluang benturan kebijakan dapat terjadi manakala pengalokasian dana bansos untuk suatu kegiatan daerah tetap dilaksanakan karena alasan-alasan tertentu dan tanpa didukung oleh usulan yang diajukan melalui *e-Proposal*.

4.1.3.2 Publikasi Laporan Keuangan yang Telah Diaudit BPK

Ketentuan pasal 16 Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga menyebutkan bahwa untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi penyaluran belanja bansos, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) harus menyusun laporan pertanggungjawaban yang setidaknya harus memuat informasi mengenai: (i) jumlah pagu belanja bansos, (ii) realisasi anggaran yang telah disalurkan, dan (iii) sisa anggaran yang disetorkan ke kas negara. Kementerian Pertanian telah menyusun laporan keuangan sesuai amanat PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah yang menyebutkan bahwa Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) disusun sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.

Setiap tahunnya, LKKL Kementerian Pertanian ini diaudit dan diberikan opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan keuangan yang telah diaudit oleh BPK ini selanjutnya akan dipublikasikan melalui situs resmi Kementerian Pertanian. Publik dan pihak yang berkepentingan lainnya dapat mengakses maupun mengunduh laporan keuangan dimaksud pada laman: http://www.pertanian.go.id/ap_pages/mod/lap_keuangan.



Gambar 5.3
Tampilan Halaman Publikasi Laporan Keuangan Kementerian Pertanian

Melalui Gambar 5.3 di atas terlihat laporan keuangan Kementerian Pertanian mulai tahun 2009 hingga 2014 telah dipublikasikan dan dapat diakses masyarakat luas. Rincian laporan keuangan yang berkaitan dengan belanja bansos dijelaskan lebih lanjut pada halaman pembahasan mengenai indikator akuntabilitas.

4.2 Akuntabilitas

4.2.1 Pemantauan, Pengawasan dan Audit

4.2.1.1 Pemantauan dan Pengawasan oleh Otoritas Yang Lebih Tinggi

Pemantuan dan pengawasan dilaksanakan dengan tujuan untuk memastikan bahwa sistem pengendalian intern dalam suatu instansi pemerintah telah dijalankan sesuai dengan yang diharapkan serta untuk memastikan bahwa perbaikan-perbaikan yang dibutuhkan telah dilaksanakan. Unsur ini mencakup penilaian desain dan operasi pengendalian serta pelaksanaan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dalam Bab VII Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian TA 2015 disebutkan bahwa pemantauan dan evaluasi dilakukan untuk mengetahui sedini mungkin berbagai masalah yang mungkin timbul dan dapat mengganggu capaian kinerja. Pemantauan dan evaluasi dilakukan secara berkala dan berjenjang sesuai dengan tahapan kegiatan pengembangan usaha kelompok/lembaga yang dilakukan sebelum dimulai kegiatan (*ex-ante*), sedang dilakukan kegiatan (*on-going*), dan setelah dilakukan kegiatan (*ex-post*).

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 juga dijelaskan tentang adanya 7 (tujuh) simpul kritis yang perlu diperhatikan yaitu: (i) sosialisasi yang dilakukan oleh tim pengarah/pembina di pusat/provinsi dan tim teknis di kabupaten/kota; (ii) persiapan pelaksanaan seleksi calon kelompok sasaran dan calon lokasi yang dilakukan oleh tim teknis di kabupaten/kota; (iii) transfer/penyaluran dana belanja bansos ke rekening kelompok; (iv) pencairan dana belanja bansos yang dilakukan oleh kelompok; (v) kebenaran dan ketepatan pemanfaatan dana belanja bansos yang dilakukan oleh kelompok; (vi) pengembangan usaha produktif yang dilakukan oleh kelompok; dan (vii) pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pertanggungjawaban *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*.

Pemantauan dan pengawasan belanja bansos melalui jalur struktural dilakukan oleh tim teknis tingkat kabupaten/kota dan tim pembina tingkat propinsi dan pusat, sementara pengendalian kegiatan dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Pengawasan oleh otoritas yang lebih tinggi dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (Inspektorat Jenderal, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) maupun oleh aparat pengawasan eksternal (Badan Pemeriksa Keuangan, lembaga swadaya masyarakat). Gambaran ringkas hasil pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal selaku aparat pengawasan internal Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut:

Tabel 4.9
Hasil Audit Kinerja dan Audit Investigasi
Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian Tahun 2011 s.d. 2014

Tahun	Jumlah Satker yang Diaudit			Anggaran Satker yang Diaudit	Nilai Temuan Kerugian Negara
	Target	Realisasi	%		
2011	396	452	114,14%	4,926 triliun (28,91% dari total anggaran kementerian)	4,768 miliar (0,10% dari total anggaran yang diaudit)
2012	400	458	114,50%	12,004 triliun (67,32% dari total anggaran kementerian)	12,852 miliar (0,11% dari total anggaran yang diaudit)
2013	408	458	112,25%	13,618 triliun (76,42% dari total anggaran kementerian)	25,310 miliar (0,19% dari total anggaran yang diaudit)
2014	416	427	102,64%	11,826 triliun (83,06% dari total anggaran kementerian)	34,634 miliar (0,29% dari total anggaran yang diaudit)

Sumber: LAKIP Kementerian Pertanian, www.pertanian.go.id/sakip/admin/data2/LAKIP

4.2.1.2 Layanan Keluhan dan Pengaduan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan kewajiban bagi penyelenggara pelayanan publik, salah satunya institusi penyelenggara negara, untuk menyediakan sarana pengaduan. Mekanisme dan tata cara pelaksanaannya dijelaskan secara rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik. Sarana pengaduan yang wajib disediakan diantaranya adalah formulir pengaduan, kotak pengaduan untuk pengaduan yang disampaikan secara langsung, dan media lainnya untuk pengaduan yang disampaikan secara elektronik seperti surat elektronik (*email*), pesan layanan singkat, dan telepon.

Sebagai institusi penyelenggara negara, Kementerian Pertanian telah menyediakan sarana pengaduan melalui aplikasi Whistleblower's System (WBS) yang dapat diakses pada laman: <http://www.pertanian.go.id/wbs/index.php>.



Gambar 5.3
Tampilan Halaman Utama WBS Kementerian Pertanian

Aplikasi WBS Kementerian Pertanian adalah aplikasi pengelolaan dan tindak lanjut pengaduan serta pelaporan hasil pengelolaan pengaduan yang disediakan oleh Kementerian Pertanian sebagai salah satu sarana bagi setiap pejabat/pegawai Kementerian Pertanian (sebagai pihak internal) maupun

masyarakat luas pengguna layanan Kementerian Pertanian (sebagai pihak eksternal) untuk melaporkan dugaan adanya pelanggaran dan/atau ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh pejabat/pegawai Kementerian Pertanian. Keluhan dan pengaduan yang dapat disampaikan masyarakat bersifat umum dan terbuka, tidak terbatas pada hal yang berkaitan dengan anggaran belanja bansos atau indikasi tindak pidana korupsi saja. Unit yang bertanggung jawab mengelola layanan WBS ini adalah Inspektorat Jenderal.

Keluhan dan pengaduan juga dapat disampaikan melalui sarana selain aplikasi WBS. Untuk pengaduan yang akan disampaikan secara langsung atau melalui surat, dapat dialamatkan ke Gedung B Lantai 3 Jalan Harsono RM No. 3 Ragunan Jakarta 12550. Sementara untuk pengaduan yang disampaikan secara elektronik, dapat melalui telepon: (021) 788 41733, faksimili: (021) 788 41733, pesan layanan singkat/SMS: 0813-8303-4444, maupun surat elektronik (*email*): pengaduan.itjen@pertanian.go.id

4.2.1.3 Audit yang Dilaksanakan oleh Lembaga Independen

Audit adalah pengujian yang independen, objektif dan mumpuni atas sekumpulan laporan keuangan suatu entitas yang disertai dengan semua bukti penting yang mendukung. Dengan kata lain, audit yang dilaksanakan oleh lembaga yang independen dan berkompoten akan menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang objektif. Mengingat objek pemeriksaan sepenuhnya terkait dengan keuangan negara, maka lembaga audit independen yang dimaksudkan disini adalah lembaga negara.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga tinggi negara yang diberi kewenangan eksaminasi (pemeriksaan) terhadap pengelolaan keuangan negara oleh konstitusi. Dalam struktur ketatanegaraan, kewenangan ini menempatkan BPK sebagai lembaga auditor tertinggi atau *supreme auditor* yang berada di luar pemerintahan (aparatur pengawasan eksternal). Independensi BPK ditegaskan dalam pasal 23E Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri*". Independensi ini juga didukung oleh kedudukannya yang di luar pemerintahan

sehingga bebas dari campur tangan/intervensi pemerintah. Wujud independensi BPK lainnya terlihat dari kewenangannya dalam mengelola lembaga, menyusun keanggotaan, melaksanakan audit dan hasil audit, dan menindaklanjuti/eksekusi hasil audit secara bebas dan mandiri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Sebagaimana kementerian/lembaga lainnya, laporan keuangan Kementerian Pertanian ini diaudit dan diberikan opini oleh BPK setiap tahunnya. Hasil pemeriksaan BPK tahun 2014 mendapati masih terdapat permasalahan pelaksanaan dan pertanggungjawaban bansos sebagai berikut:

Tabel 4.10
Hasil Temuan BPK Terkait Belanja Bansos
pada Kementerian Pertanian Tahun 2014

No	Temuan	Rekomendasi BPK
1	Adanya belanja bansos yang masih mengendap di rekening pihak ketiga (bank penyalur/kantor pos/lembaga penyalur lainnya) per 31 Desember 2014 senilai Rp17.741.600.000,00	<ul style="list-style-type: none"> • Para menteri/kepala lembaga memberikan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran penggunaan bansos; • Para menteri/kepala lembaga memperbaiki rencana kerja dan anggaran untuk meminimalisasi penumpukan pencairan belanja bansos pada akhir tahun; • Menteri Keuangan membuat aturan yang lebih tegas tentang kriteria-kriteria penggunaan belanja bansos, mekanisme pertanggungjawaban, dan perlakuan sisa dana belanja bansos pada akhir tahun.
2	Dana bansos yang tidak sesuai peruntukan sebesar Rp500.000.000,00	
3	Kekurangan volume sebesar Rp218.877.500,00	

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Nomor : 74c/LHP/XV/05/2015 tanggal 25 Mei 2015, melalui tautan: http://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2014/lkpp_2014_1433387141.pdf diunduh tanggal 12 Oktober 2015

Secara umum, pengelolaan belanja bansos pada Kementerian Pertanian telah dilakukan dengan baik. Nilai total temuan BPK sebesar Rp18.460.477.500,00 di atas berada dalam kisaran 0,42% apabila dibandingkan dengan pagu belanja bansos tahun 2014 yang sebesar Rp4.371.446.616.000,00.

Secara keseluruhan, laporan keuangan Kementerian Pertanian mendapatkan opini yang baik dari BPK sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 4.11
Opini BPK atas Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Pertanian
Tahun 2009 s.d. 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Opini BPK	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP-DPP	WTP-DPP

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Nomor : 74a/LHP/XV/05/2015 tanggal 25 Mei 2015, melalui tautan: http://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2014/lkpp_2014_1433386975.pdf diunduh tanggal 12 Oktober 2015

Keterangan:

WTP = Wajar Tanpa Pengecualian, WTP-DPP = Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan, dan WDP = Wajar Dengan Pengecualian

Melalui tabel 4.11 di atas, terlihat hasil penilaian BPK atas laporan keuangan Kementerian Pertanian yang semakin membaik. Kementerian Pertanian yang sebelumnya mendapatkan opini WDP selama kurun tahun 2009 s.d. 2012 meningkat menjadi opini WTP-DPP pada tahun 2013 dan 2014.

4.2.2 Pelaporan dan Pertanggungjawaban

4.2.2.1 Adanya Laporan Pertanggungjawaban

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan kepada menteri/pimpinan lembaga untuk menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Lebih lanjut, dalam PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah disebutkan bahwa Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) disusun sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada kementerian negara/lembaga yang bersangkutan dan kemudian disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.

Sebagaimana kementerian/lembaga lainnya, Kementerian Pertanian juga menyusun dan memublikasikan LKKL setiap tahunnya. Dalam PP Nomor 8 Tahun 2006 dijelaskan bahwa komponen LKKL kementerian/lembaga setidak-

tidaknya terdiri dari: Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan Realisasi Anggaran, termasuk di dalamnya memuat realisasi belanja bansos, sebagaimana tertuang dalam LKKL Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut:

Tabel 4.12
Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Kementerian Pertanian
Untuk Periode yang Berakhir s.d. 31 Desember 2012, 2013 dan 2014

Uraian	TAHUN 2012			TAHUN 2013			TAHUN 2014		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
Pendapatan Negara	135,8	221,8	163,4	137,7	340,4	247,1	158,4	369,1	232,9
Belanja Negara (transaksi kas)	19.667,8	18.247,1	92,7	17.930,1	15.931,3	88,8	14.239,7	13.202,5	92,7
- Blj. Sosial	9.597,1	8.637,1	90,0	5.756,6	5.295,4	91,9	4.372,1	4.074,9	93,2

Sumber: Laporan Keuangan Kementerian Pertanian Tahun 2012, 2013 dan 2014 (*Audited*)

Sebagaimana dijelaskan dalam tabel 4.12 di atas, ringkasan LRA memuat realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara pada Kementerian Pertanian. Realisasi pendapatan Kementerian Pertanian selama tahun 2012 s.d. 2014 jauh melampaui target yang ditetapkan (lebih dari 100%) dimana seluruhnya berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Realisasi belanja Kementerian Pertanian dirinci secara lengkap menurut belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, dan belanja bansos dengan realisasi rata-rata sebesar 91% . Rincian belanja yang termuat dalam tabel diatas difokuskan pada belanja sosial dimana LRA belanja bansos Kementerian Pertanian selama tahun 2012 s.d. 2014 mencapai 90% keatas.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa belanja bansos Kementerian Pertanian telah dilaporkan pertanggungjawabannya secara berkala yakni melalui LKKL. Setiap tahunnya, LKKL Kementerian Pertanian ini diaudit dan diberikan opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selain dari sisi keuangan, Kementerian Pertanian, bersama dengan kementerian negara/lembaga lainnya, juga diamanatkan untuk menyusun laporan pertanggungjawaban dari sisi kinerja.

4.2.3 Pengukuran Kinerja

4.2.3.1 Evaluasi Kinerja Secara Berkala

Evaluasi kinerja dilaksanakan oleh instansi pemerintah setiap tahunnya untuk mengukur sejauh mana pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan dalam dokumen penetapan kinerja. Evaluasi ini dilakukan dengan membandingkan antara target kinerja dan realisasi kinerja. Data-data yang diperlukan untuk mengukur kinerja diantaranya adalah dokumen penetapan kinerja, realisasi capaian *output/outcome*, pagu anggaran, dan realisasi anggaran. Hasil pengukuran kinerja ini dituangkan dalam bentuk laporan kinerja.

Peraturan yang menjadi awal dicetuskannya pengukuran kinerja ini adalah Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam inpres ini dinyatakan bahwa pelaporan kinerja instansi pemerintah dipandang perlu dalam rangka lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, bersih dan bertanggung jawab. Pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ini juga dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan instansi pemerintah dalam mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi.

Peraturan selanjutnya yang menjadi landasan hukum evaluasi kinerja adalah PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Dalam peraturan pemerintah ini diatur bahwa menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran diminta untuk menyusun laporan kinerja setiap tahunnya. Laporan kinerja ini berisi ringkasan tentang keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari masing-masing program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan APBN.

Lebih lanjut, melalui Peraturan Menteri PAN dan RB No. 29 Tahun 2010 ditetapkan bahwa kementerian/lembaga wajib menyusun laporan akuntabilitas kinerja dan menyampaikannya kepada Presiden melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Laporan akuntabilitas kinerja adalah laporan kinerja tahunan yang berisi pertanggungjawaban kinerja suatu instansi dalam mencapai tujuan/sasaran strategis instansi. Laporan ini selanjutnya dikenal sebagai Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Dalam penilaian LAKIP, Kementerian PAN dan RB melakukan evaluasi terhadap 5 komponen yaitu: perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi kinerja, dan pencapaian kinerja. Hasil penilaian tersebut dituangkan dalam bentuk kriteria/predikat sebagai berikut:

NO	SKOR	NILAI	INTERPRETASI DAN KARAKTERISTIK INSTANSI
1	> 85	AA	Memuaskan: Memimpin perubahan, berbudaya kinerja, berkinerja tinggi, dan akuntabel, perlu terus berinovasi
2	> 75-85	A	Sangat Baik: Akuntabilitas kerjanya baik, memiliki sistem manajemen kinerja yang andal, menggunakan <i>knowledge management</i> untuk membangun budaya berkinerja, perlu banyak inovasi
3	> 65-75	B	Baik: akuntabilitas kerjanya baik, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk manajemen kinerja, perlu sedikit perbaikan untuk sistem dan perlu banyak berfokus pada perbaikan <i>soft systems</i> .
4	> 50-65	CC	Cukup Baik (memadai): Akuntabilitas kerjanya cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja bagi pertanggungjawaban tapi perlu banyak perbaikan, termasuk sedikit perbaikan yang mendasar
5	>30-50	C	Agak Kurang: Memiliki sistem untuk manajemen kinerja namun kurang dapat diandalkan, perlu banyak perbaikan, termasuk perbaikan yang mendasar
6	0-30	D	Kurang: sistem dan tatanan tidak dapat diandalkan untuk manajemen kinerja, perlu banyak sekali perbaikan dan perubahan yang sangat mendasar.

Pencapaian kinerja anggaran belanja bansos tidak diukur secara parsial melainkan secara keseluruhan bersama dengan belanja lainnya. Belanja-belanja tersebut tergabung membentuk keluaran (*output*) dan kegiatan yang targetnya termuat dalam dokumen perencanaan (RPJMN dan Renstra kementerian/lembaga). Keluaran atau kegiatan yang ditetapkan menjadi Indikator Kinerja inilah yang akan dievaluasi pencapaiannya oleh Kementerian PAN dan RB. Hasil evaluasi atas akuntabilitas kinerja Kementerian Pertanian adalah sebagai berikut:

Tabel 4.13
 Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Kementerian Pertanian
 Tahun 2009 s.d. 2014

	TAHUN			
	2011	2012	2013	2014
Predikat (Nilai)	B 70,19	B 72,13	B 71,03	B Tidak ada data

Sumber: Kementerian PAN dan RB <http://www.menpan.go.id/informasi/akuntabilitas/lhe-akip-pusat>

Secara umum, akuntabilitas kinerja Kementerian Pertanian mendapatkan penilaian baik (predikat B) dengan nilai diatas 70,00 dalam empat tahun terakhir.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Kajian ini dilakukan untuk mengevaluasi sejauh mana penerapan *good governance* dalam pengalokasian anggaran belanja bantuan sosial pada Kementerian Pertanian. Kriteria yang digunakan meliputi 2 (dua) aspek yakni transparansi dan akuntabilitas yang merupakan pilar-pilar kunci *good governance*. Berdasarkan hasil analisis pembahasan yang telah dilakukan, pengalokasian belanja bansos pada Kementerian Pertanian telah memenuhi prinsip-prinsip transparansi yang diukur melalui indikator: (i) kerangka kerja hukum, (ii) ketersediaan informasi publik, dan (iii) keterbukaan rencana, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran. Peraturan yang menjadi payung hukum pengalokasian belanja bansos adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012. Kementerian Pertanian juga telah membuat pedoman operasional pengalokasian bansos bagi unit-unit eselon I lingkup internal kementerian yang tertuang dalam bentuk Peraturan Menteri Pertanian.

Kementerian Pertanian menyediakan beberapa sarana yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengakses atau mendapatkan informasi publik seperti: *counter/desk* Pelayanan Informasi Publik dan Agribisnis, kontak telepon, faksimili, *mobile phone*, media sosial, *website* atau via surat elektronik ke layanan-ip@pertanian.go.id. Sarana yang terbaru adalah Sistem Informasi Layanan Permohonan Informasi Publik (SILAYAN) *Online*. Keterbukaan rencana, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran dilaksanakan melalui penyusunan anggaran yang partisipatif melalui sistem *e-Proposal*, penyusunan laporan keuangan, dan publikasi laporan yang telah diaudit BPK .

Pengalokasian belanja bansos pada Kementerian Pertanian juga telah memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas yang diukur melalui indikator: (i) pemantauan, pengawasan dan audit, (ii) pelaporan dan pertanggungjawaban, dan (iii) pengukuran kinerja. Pemantauan dan pengawasan belanja bansos melalui jalur struktural dilakukan oleh tim teknis tingkat kabupaten/kota dan tim pembina tingkat propinsi dan pusat, sementara pengendalian kegiatan dilakukan

oleh PPK dan KPA. Pengawasan belanja bansos dan belanja lainnya oleh otoritas yang lebih tinggi dilaksanakan oleh aparat pengawasan internal maupun eksternal pemerintah.

Pengukuran kinerja dilakukan dengan mengevaluasi sejauh mana pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan dengan membandingkan antara target kinerja dan realisasi kinerja. Pengukuran capaian kinerja ini tertuang dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang setiap tahunnya mendapatkan penilaian dari Kementerian PAN dan RB.

5.2 Saran

Pengalokasian belanja bansos pada Kementerian Pertanian telah dilakukan dengan baik serta memenuhi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hasil temuan BPK terkait belanja bansos tahun 2014 adalah sebesar Rp18,46 miliar atau 0,42% jika dibandingkan dengan pagu belanja bansos tahun berkenaan. Opini BPK atas laporan keuangan Kementerian Pertanian semakin meningkat yang sebelumnya dinilai WDP menjadi WTP-DPP pada tahun 2013 dan 2014. Akuntabilitas kinerja Kementerian Pertanian juga mendapatkan penilaian baik (predikat B) dengan nilai diatas 70,00 dalam empat tahun terakhir.

Meski demikian, terdapat hal yang masih perlu disempurnakan pada aspek transparansi. Ketentuan pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 menyebutkan bahwa surat keputusan penerima bansos paling sedikit memuat informasi mengenai 3 (tiga) hal yaitu: (i) identitas penerima bansos, (ii) nilai uang/barang bansos, dan (iii) nomor rekening penerima atau rekening bank/pos penyalur (untuk bansos dalam bentuk uang) atau bentuk barang/jasa yang diberikan (untuk bansos dalam bentuk barang/jasa). Berdasarkan penelaahan atas sampel beberapa surat keputusan penetapan penerima bansos, ketentuan di atas belum diakomodasi secara menyeluruh. Mayoritas surat keputusan hanya memuat informasi mengenai 2 (dua) hal saja, yaitu identitas penerima dan nilai uang/barang bansos. Saran perbaikan yang diusulkan adalah perlu adanya standarisasi format surat keputusan penerima bansos sehingga informasi mengenai identitas penerima, nilai bansos, dan nomor rekening/bentuk barang dapat termuat secara jelas, utuh, dan transparan. Format

standar surat keputusan ini dapat dicantumkan sebagai halaman lampiran pada pedoman umum atau petunjuk teknis mengenai penyaluran bansos Kementerian Pertanian di tahun-tahun mendatang.

5.3 Perkembangan Terkini

Dalam LHP atas LKPP Tahun 2014, BPK merekomendasikan Menteri Keuangan untuk membuat aturan yang lebih tegas tentang kriteria-kriteria penggunaan belanja bansos, mekanisme pertanggungjawaban, dan perlakuan sisadanya pada akhir tahun. Untuk itu telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.05/2015 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Bantuan Pemerintah pada Kementerian Negara/Lembaga. Peraturan Menteri Keuangan menjadi payung hukum pelaksanaan kegiatan bantuan yang tidak memenuhi kriteria bantuan sosial yang diberikan pemerintah kepada perseorangan, kelompok masyarakat atau lembaga pemerintah/non pemerintah. Adapun bantuan yang memenuhi kriteria bantuan sosial tetap berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012. Resume perbandingan antara kedua peraturan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

No	Subtansi	Permenkeu Nomor 81/PMK.05/2012	Permenkeu Nomor 168/PMK.05/2015
1	Jenis bantuan yang diatur	Bantuan yang memenuhi kriteria bantuan sosial	Bantuan yang tidak memenuhi kriteria bantuan sosial
2	Tata cara pencairan dana	Tidak bertahap	Bertahap, namun untuk jenis bantuan tertentu secara tidak bertahap
3	Pelaporan	KPA menyusun laporan pertanggungjawaban sebagai suplemen Laporan Keuangan K/L	Penerima bantuan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada PPK
4	Kelompok akun yang digunakan	Belanja Bantuan Sosial	Belanja Gaji dan Tunjangan Pegawai Non PNS, Belanja Barang Non Operasional, Belanja Barang Untuk Diserahkan Kepada Masyarakat/Pemda, atau Belanja Barang Lainnya Untuk Diserahkan Kepada Masyarakat/Pemda

DAFTAR PUSTAKA

- Agere, Sam. (2005). *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- Asian Development Bank. (2001). *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=991887&download=yes
- Asian Development Bank. (2004). *Country Governance Assessment Report: Indonesia*. Manila.
- Direktorat Jenderal Anggaran. (2014). *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Ed.2. Jakarta: Kementerian Keuangan.
<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/opac/themes/bappenas4/templateDetail.jsp?id=140168&lokasi=lokal>
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Samodra Wibawa dkk., Penerjemah.). Ed. 2 Cet. 5. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fox, Jonathan. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice*. Vol. 17 Numbers 4-5. p.663-671. August 2007.
- International Monetary Fund. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, D.C.
<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
- Kearns, Kevin P. (1996). *Managing for Accountability : Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Komite Nasional Kebijakan Governance. (2008). *Pedoman Umum Good Public Governance Indonesia*, Jakarta.
<http://knkg-indonesia.com/home/PedomanGoodPublicGovernanceFinal30102009.zip>
- Kumorotomo, Wahyudi. (2008). *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. (2011). *Buletin Teknis Nomor 10 tentang Pedoman Akuntansi Belanja Bantuan Sosial*. Jakarta.
www.ksap.org/Buletin/Bultek_10_Akuntansi_Belanja_Bantuan_Sosial.pdf

- Lester, James P., & Stewart, Joseph Jr. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Nawawi, Ismail. (2009). *Public Policy : Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: ITS Press.
- Novitaningrum, Badzlina D. (2014). Akuntabilitas dan Transparansi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah melalui Electronic Procurement (Best Practice di Pemerintah Kota Surabaya). *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol. 2 No.1, Januari 2014.
- Nugroho, Riant. (2010). *Public Policy*. Ed.3. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. (2007). *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Ed. Revisi. Jakarta: Grasindo.
- Oliver, Richard W. (2004). *What is Transparency*. New York: McGraw-Hill.
- Putra, Arif K. & Kurniawan, Hendra. (2014). Belanja Bantuan Sosial dalam Postur APBN. *Warta Anggaran*. hal. 6-9. Ed. 28, Tahun 2014. Jakarta.
- UNESCAP. (2006). *What is Good Governance*. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- United Nations. (2007). *Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizens*. New York: United Nations Publication.
- World Bank. (2003). *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington, D.C.
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Publications/20847129/SRMWBApproachtoSP.pdf>
- Wrihatnolo, Rizang. (2011). Metode Evaluasi Outcome untuk Pengukuran Evaluasi Kinerja. *Perencanaan Pembangunan*, hal. 41-48. Edisi 03/Tahun XVII/2011.
- Yilmaz, Serdar., & Beris, Yakup. (2008). Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda. dalam *Finding the Money*. Hungary: Central Europe University.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

_____.Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
Republik Indonesia.

_____.Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

_____.Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

_____.Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

_____.Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik.

_____.Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

_____.Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi R.I. Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

_____.Peraturan Menteri Keuangan R.I. Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga.

_____.Peraturan Menteri Pertanian R.I. Nomor 137/Permentan/OT.140/12/2014 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Bantuan Sosial Kementerian Pertanian Tahun Anggaran 2015.



**DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN
KEMENTERIAN KEUANGAN
2015**