

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Keuangan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) menyatakan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termaksud didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan pengertian diatas, pada prinsipnya keuangan daerah memiliki unsur pokok, yaitu :

1. Hak Daerah;
2. Kewajiban Daerah;
3. Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Sunarto dan Soedarsono (2011) dalam Abdul Halim (2013) menyebutkan bahwa Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat.
- 2) Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Disamping memiliki unsur-unsur pokok diatas, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yakni rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintahan daerah, di mana disatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan

sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud (Mamesah, 1995 dalam Abdul Halim, 2013). Definsi tersebut merupakan pengertian APBD pada era orde baru. Sebelumnya yaitu pada orde lama terdapat pula definisi APBD menurut Wajong (1962) yang dikutip oleh Abdul Halim (2013) mengatakan APBD adalah rencana pekerjaan keuangan (*Financial workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu, dalam waktu dimana badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (Kepala Daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*grondslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas :

- a. Pendapatan Daerah, yang terdiri dari :
 - 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - 2) Dana Perimbangan;
 - 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- b. Belanja daerah yang terdiri dari :
 - 1) Belanja Langsung, yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.
 - 2) Belanja Tidak Langsung, yang terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

c. **Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

2.3 Pendapatan Daerah

Pendapatan menurut PSAK No.23 adalah arus masuk bruto dari manfaat ekonomik yang timbul dari aktivitas normal entitas selama suatu periode jika arus masuk tersebut mengakibatkan kenaikan ekuitas yang tidak berasal dari kontribusi penanaman modal.

Berdasarkan PSAP No.2 Paragraf 22-23, pendapatan diakui pada saat diterima pada rekening kas umum negara/daerah.

Pendapatan menurut PP No. 7 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dikelompokkan menjadi dua yaitu :

- a) Pendapatan LRA (Laporan Realisasi Anggaran) yaitu pendapatan berbasis kas yang digunakan untuk penyusunan Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
- b) Pendapatan LO (Laporan Operasional) yaitu pendapatan berbasis akrual yang digunakan untuk penyusunan Laporan Operasional (LO)

Pendapatan daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek pendapatan. Pendapatan daerah yang dimaksud dikelompokkan atas :

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b) Dana perimbangan
- c) Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Sementara dalam PP No. 71 Tahun 2010, dana perimbangan diganti dengan istilah pendapatan transfer, sehingga klasifikasi pendapatan daerah menjadi :

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b) Pendapatan Transfer
- c) Lain-lain pendapatan yang sah

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, komisi, rabat, potongan, atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro atau pendapatan lain sebagai akibat penyimpanan dana anggaran pada bank serta penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah atas kegiatan lainnya merupakan pendapatan daerah.

2.4 Belanja Daerah

Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum Negara/daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. (Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor. 2, Paragraf 7). Sementara menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, Belanja daerah merupakan kewajiban pemerintahan daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas.

Klasifikasi belanja untuk tujuan pelaporan keuangan menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 2 paragraf 36-40 dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Operasi

Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari. Pemerintahan daerah yang member manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan social.

2. Belanja Modal

Belanja modal adalah pengeluaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntans. Belanja

modal meliputi antara lain belanja modal untuk memperoleh tanah, gedung dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud.

3. Belanja Lain-lain/Belanja Tak Terduga

Belanja lain-lain/belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana social dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.

4. Transfer keluar

Transfer keluar adalah pengeluaran uang dari entitas pelaporan ke entitas pelapoan lain seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah pusat dan dana bagi hasil oleh pemerintah daerah.

Namun berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 21 Tahun 2011, belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dikelompokkan menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a) Belanja Pegawai

Belanja Pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan

kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

b) Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*Principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

c) Belanja Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

d) Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

e) Bantuan Sosial

Bantuan social digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

f) Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g) Bantuan Keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

h) Belanja Tidak Terduga.

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam atau bencana social yang tidak

diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup, yang mana harus didukung dengan bukti-bukti yang sah.

2. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a) Belanja Pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

b) Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

c) Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pemangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan asset tetap lainnya.

2.5. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari :

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan yang terdapat pada transaksi kas umum daerah yang meliputi :

a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu

Merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari sisa anggaran tahun lalu yang mencakup penghematan belanja, kewajiban pada pihak ketiga yang sampai akhir tahun belum terselesaikan, sisa dana kegiatan lanjutan, dan semua perlampauan atas penerimaan daerah seperti penerimaan PAD, penerimaan dana perimbangan, penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, penerimaan pembiayaan.

b) Pencairan Dana Cadangan

Merupakan sumber pembiayaan yang dapat berasal dari penyesihan atas penerimaan daerah, kecuali dari dana alokasi khusus, pinjaman daerah atau penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c) Penerimaan Pinjaman Daerah

Merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari kegiatan meminjam dana termasuk menerbitkan obligasi.

d) Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah

Merupakan sumber pembiayaan yang didapatkan dari diterimanya kembali sejumlah pinjaman yang telah diberikan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah lainnya.

e) Penerimaan Piutang Daerah

Merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari pelunasan piutang pihak ketiga seperti penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, lembaga keuangan bank dan bukan bank, serta penerimaan piutang lainnya.

f) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari penjualan perusahaan milik daerah/BUMD, dan penjualan asset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.

2. Pengeluaran Pembiayaan.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan adalah sumber pembiayaan yang ditujukan untuk mengalokasikan surplus anggaran yang meliputi :

a) Pembentukan Dana Cadangan

Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

b) Penyertaan Modal (Investasi Pemerintah Daerah)

Merupakan sumber pembiayaan yang berupa kegiatan penyertaan modal (investasi)

c) Pembayaran Pokok Utang

Akun pembayaran pokok utang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

d) Pemberian Pinjaman Daerah

Akun pemberian pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah lain.

2.6. Konsep Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

2.6.1. Pengertian Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Pemberdayaan menurut arti secara bahasa adalah proses, cara, perbuatan membuat berdaya, yaitu kemampuan untuk melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak yang berupa akal, ikhtiar atau upaya (Depdiknas dalam Website Pendidikan Ekonomi, 2012). Sedangkan menurut Merriam Webster dan Oxford English Dictionary yang dikutip oleh Yovince Sumampow (2016) Pemberdayaan adalah terjemahan dari *empowerment* sedangkan memberdayakan adalah terjemahan dari *empower* yang mengandung dua pengertian, yaitu: memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain dan usaha untuk memberi kemampuan atau keperdayaan.

Tindakan-tindakan yang memungkinkan masyarakat atau unit sosial untuk meningkatkan kemampuannya mengubah masa depan mereka yang dilakukan atas pilihan mereka sendiri adalah upaya-upaya yang sangat positif agar mereka dapat berdaya. Oleh karena itu, konsep pembangunan pada dasarnya sebagai upaya peningkatan kemampuan masyarakat untuk mengendalikan masa depan dengan adanya suatu pemberdayaan masyarakat.

Menurut Mubarak (2010) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai upaya untuk memulihkan atau meningkatkan kemampuan suatu komunitas untuk mampu berbuat sesuai dengan harkat dan martabat mereka dalam melaksanakan hak-hak dan tanggung jawabnya selaku anggota masyarakat.

Pemberdayaan Masyarakat menurut Adimihardja (1999) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) adalah “tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat. Pemberdayaan sebagai konsep sosial budaya yang implementatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi nilai tambah sosial budaya”.

Pemberdayaan ekonomi masyarakat oleh Bryan dan White (1989) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) menyebutkan bahwa “pemberdayaan hendaknya di pahami sebagai suatu proses meningkatkan kemampuan masyarakat sehingga mereka dapat memecahkan masalahnya sendiri dengan cara memberikan kepada mereka kepercayaan untuk mengelola program-program tertentu atas keputusannya sendiri”.

Jadi Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses meningkatkan kemampuan masyarakat dengan cara menggali potensi yang dimilikinya yang terdiri dari kehidupan politik, ekonomi, hukum, pendidikan dan sebagainya. Oleh sebab itu dalam pemberdayaan masyarakat juga harus terwujud dalam kehidupan ekonomi, maka perlu adanya suatu

pemberdayaan yang mencakup didalamnya pembangunan ekonomi masyarakat.

Pembangunan ekonomi itu sendiri adalah semua usaha yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan nyata per kapita penduduk suatu negara berkembang dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya. Pembangunan ekonomi menurut Sumitro Djojohadikusumo yang dikutip oleh Hendra Asmara (1987:348), menyatakan bahwa: “usaha pembangunan terdiri atas kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan oleh rakyat. Pemerintah melaksanakan kegiatan-kegiatan yang hasil atau *output*-nya bersifat membuka kesempatan bagi rakyat agar dapat meningkatkan kegiatan-kegiatan yang mereka lakukan, mempertinggi daya guna dan hasil gunanya, dan dapat melaksanakan kegiatan baru”.

Meier (2010) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi sebagai proses kenaikan pendapatan nyata perkapita dalam suatu jangka waktu yang panjang. Baran membenarkan “pertumbuhan (perkembangan) ekonomi didefinisikan sebagai kenaikan *output* per kapita barang-barang *material* dalam suatu jangka waktu. Sedangkan Okun dan Ricahrdson (2010) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) menyatakan, pembangunan ekonomi sebagai perbaikan terhadap kesejahteraan material terus-menerus dan berjangka panjang yang dapat dilihat dari lacarnya distribusi barang dan jasa.

Definisi pemberdayaan masyarakat dan pembangunan ekonomi diatas adalah suatu tolak ukur untuk melakukan pemberdayaan ekonomi

masyarakat. Pemberdayaan ekonomi rakyat itu sendiri adalah upaya yang merupakan penggerakan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat untuk meningkatkan produktivitas rakyat sehingga, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya, demikian pendapat dari Ginanjar Kartasasmita (1996) yang dikutip oleh Yovince Sumampow (2016). Sedangkan menurut Sumodiningrat (dalam Website Pendidikan Ekonomi, 2012) menyatakan Pemberdayaan ekonomi rakyat adalah usaha untuk menjadikan ekonomi yang kuat, besar, moderen, dan berdaya saing tinggi dalam mekanisme pasar yang benar.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah usaha untuk meningkatkan potensi ekonomi rakyat yang kuat, besar, moderen, dan berdaya saing sehinggabaik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya.

2.6.2. Tujuan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Pelaksanaan pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah upaya yang dilakukan untuk memenuhi tujuan-tujuan pemberdayaan yang diharapkan dapat di capai secara maksimal. Terdapat beberapa tujuan pemberdayaan yang dikemukakan oleh para ahli, diantaranya adalah sebagai berikut:

Sumodiningrat (1999) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) mengemukakan enam tujuan pemberdayaan ekonomi masyarakat, yaitu:

1. Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi (khususnya modal);
2. Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat, agar pelaku ekonomi rakyat bukan sekadar *price taker*;
3. Pelayanan pendidikan dan kesehatan;
4. Penguatan industri kecil;
5. Mendorong munculnya wirausaha baru;
6. Pemerataan spasial.

Sedangkan Mardikanto (2010) dalam Website Pendidikan Ekonomi (2012) mengemukakan enam tujuan pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Perbaikan kelembagaan (*better institution*);
2. Perbaikan usaha (*better business*);
3. Perbaikan pendapatan (*better income*);
4. Perbaikan lingkungan (*better environment*);
5. Perbaikan kehidupan (*better living*);
6. Perbaikan masyarakat (*better community*).

2.7. Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) Kota Kupang merupakan wujud perhatian Pemerintah Kota Kupang dalam memberdayakan masyarakat dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengembangkan potensi perekonomiannya. Program pemberdayaan masyarakat dimaksudkan untuk memperbaiki struktur

ekonomi masyarakat dengan menyediakan modal usaha melalui Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat bagi pengembangan usaha ekonomi masyarakat.

Pemberdayaan Masyarakat Kota Kupang dapat dilihat dari tiga sisi yakni: menciptakan suasana iklim usaha yang sehat dan memungkinkan potensi sumber daya masyarakat yang dapat dikembangkan, memperkuat potensi sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat dan mencegah terjadinya persaingan tidak sehat.

Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Kupang yang pembiayaannya dicantumkan dalam belanja hibah. Dalam penyalurannya dana PEM merupakan dana bergulir. Dana bergulir itu sendiri dalam Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 (Bultek SAP 07) adalah dana yang dipinjamkan untuk dikelola dan digulirkan kepada masyarakat, kepada pengguna anggaran, atau kuasa anggaran yang bertujuan meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya. Sedangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan 218/PMK.05/2009 pasal 1 ayat 1, dinyatakan bahwa dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh Kementrian Negara/lembaga/satuan kerja badan layanan umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada dibawah pembinaan kementrian Negara/lembaga. Saat ini alokasi anggaran untuk pengeluaran dana bergulir dimasukan dalam

Belanja Bantuan Sosial, Subsidi, Belanja Hibah, dan Belanja Modal Non Fisik Lainnya.

Adapun cakupan dalam pelaksanaan pengelolaan dana pemberdayaan ekonomi masyarakat berdasarkan Keputusan Walikota Kupang Nomor 112D/KEP/HK/2017 tentang Perubahan Ketiga atas Keputusan Walikota Kupang Nomor 15A/KEP/HK/2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penggunaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat, yaitu:

1. Sasaran, Prinsip, dan Pendekatan

- a. Sasaran

Sasaran dari Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) Kota Kupang adalah usaha perorangan berskala kecil yang telah berjalan.

- b. Prinsip

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang memiliki prinsip bahwa pemberian Dana PEM untuk penguatan modal usaha dalam bentuk dana bergulir tanpa bunga.

- c. Pendekatan

Pendekatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang dilakukan dengan pendekatan Tribina yang bersifat komplementer dan simultan, yakni:

1. Bina Manusia

Program PEM tidak semata-mata hanya memberikan modal usaha bergulir tetapi yang lebih penting adalah meningkatkan usaha

bergulir tetapi yang lebih penting adalah meningkatkan wawasan serta merubah perilaku masyarakat, melalui pembinaan, penyaluran/sosialisasi dan pendampingan sehingga masyarakat penerima manfaat dana PEM dapat merubah pola pikir dan sikap menjadi usahawan yang sukses.

2. Bina Usaha

Disamping menggunakan pendekatan bina manusia, pendekatan bina usaha sangat penting agar usaha yang dijalankan masyarakat menjadi usaha yang berkembang dan sukses dengan pemberian modal usaha bergulir bagi masyarakat yang ingin mengembangkan usaha.

3. Bina Lingkungan

Dalam menjalankan usaha, faktor lingkungan sangat penting untuk diperhatikan. Agar aktifitas usaha tidak merusak lingkungan melainkan ramah lingkungan.

2. Kriteria untuk Mendapatkan Dana PEM

- a. Calon adalah warga kelurahan setempat dan berdomisili di Kelurahan tersebut yang dibuktikan dengan KTP dan KK.
- b. Calon mengajukan proposal dan disertai dengan daftar aset usaha yang sudah ada dengan nilai maksimal sebesar Rp. 25.000.000,-
- c. Calon tidak sedang menerima bantuan pemberdayaan ekonomi serupa yang pembiayaannya bersumber dari APBN/APBD I/APBD II yang dibuktikan dengan keterangan dari Lurah.

- d. Calon tidak pernah tersangkut dengan masalah Dana PEM sebelumnya.
- e. Proposal dilengkapi fotocopy jaminan jika dana yang dimohon antara Rp. 15.000.000,- s/d Rp. 25.000.000,- dengan jaminan yang diberikan setara dengan dana yang diperoleh.
- f. Calon penerima Dana PEM, minimal telah berusaha selama 3 tahun dalam wilayah Kota Kupang.
- g. Melampirkan fotocopy ijin usaha bagi yang telah memiliki ijin usaha, terutama bagi usaha dibidang peternakan dan bidang industri.

3. Kelengkapan Administrasi

Dalam pengajuan bantuan, kelengkapan administrasi yang perlu dilengkapi adalah:

- a. Surat permohonan dari calon penerima dana PEM yang dilengkapi dengan identitas pribadi.
- b. Surat keterangan keabsahan usaha dari Lurah bagi yang belum memiliki ijin usaha tentang lokasi usaha dan jenis usaha yang sedang dijalankan oleh pemohon dana PEM.
- c. Setelah penetapan SK LPM tentang Penerima Dana PEM, LPM dan penerima Dana PEM membuat surat perjanjian tentang cara pengembalian dana PEM.
- d. Setelah penetapan SK LPM tentang Penerima Dana PEM, penerima dana PEM membuat surat pernyataan kesediaan mengembalikan dana PEM oleh penerima dana PEM secara berkala sampai lunas.

4. Tahapan dan Mekanisme untuk Mendapatkan Dana PEM

a. Tahap Pengajuan Proposal

Masyarakat calon penerima dana PEM mengajukan permohonan dengan mekanisme sebagai berikut:

- 1) Masyarakat mengajukan proposal atau surat permohonan kepada Ketua LPM mengetahui RT dan Lurah setempat;
- 2) Proposal atau surat permohonan yang diajukan masyarakat di teliti dan diseleksi oleh Pengelola Dana PEM dan Ketua LPM;

b. Tahap Verifikasi dan Reverifikasi

- 1) Verifikasi administrasi dan faktual terhadap proposal yang diajukan masyarakat, dilakukan oleh pengelola dana PEM;
- 2) Reverifikasi administrasi dan faktual terhadap proposal yang diajukan masyarakat, dilakukan oleh Tim Teknis didampingi Pengelola dana PEM dan RT setempat;
- 3) Hasil reverifikasi Tim Teknis diserahkan kepada Tim Ahli untuk direview dan/atau untuk dilakukan uji faktual;
- 4) Hasil review Tim Ahli diserahkan kepada Ketua LPM melalui Tim Teknis paling lambat 1 hari sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan calon penerima dana PEM.

c. Tahap Penetapan Penerima Dana PEM

- 1) Berdasarkan hasil verifikasi dan reverifikasi dan review proposal, LPM, Pengelola dana PEM dan RT/RW menetapkan

penerima dana PEM dan dihadiri oleh Tim Teknis dan Tim Ahli;

- 2) Penetapan penerima dana PEM perlu memperhatikan rekomendasi Tim Teknis dan Tim Ahli;
- 3) Penerima dana PEM ditetapkan dengan Surat Keputusan Ketua LPM;
- 4) Besarnya dana PEM yang diberikan kepada penerima maksimal Rp.25.000.000,-.

d. Tahap Pencairan Dana PEM

- 1) Ketua LPM mengajukan permohonan dana hibah kepada Walikota Kupang dengan melampirkan SK Penerima Dana PEM;
- 2) Berdasarkan point 1, LPM dan Walikota menandatangani Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) dan Pakta Integritas;
- 3) Ketua LPM membuka rekening pada Bank NTT dengan menggunakan Nomenklatur Kelurahan dan ditandatangani oleh Ketua LPM, Bendahara LPM dan Lurah.
- 4) Setelah itu LPM mengajukan pencairan dana PEM kepada Walikota Kupang Cq. Kepala Badan Keuangan Daerah Kota Kupang, selanjutnya Kepala Badan Keuangan Daerah Kota Kupang menerbitkan SPMU-LS kepada Bendahara Umum Daerah untuk diterbitkan SP2D untuk ditransfer ke rekening LPM;

- 5) Sebelum mencairkan dana kepada penerima dana PEM, LPM membuat kesepakatan bersama antara LPM dengan penerima dana PEM tentang besaran dana yang akan dikembalikan setiap bulan;
 - 6) LPM segera mendistribusikan dana kepada penerima dana paling lambat 7 (tujuh) hari setelah dana masuk di rekening LPM sesuai dengan besaran dana yang terdapat dalam SK penetapan LPM;
 - 7) Penyaluran dana PEM Rp. 5.000.000,- keatas disetor ke rekening penerima, sedangkan dibawah Rp. 5.000.000,- diserahkan secara tunai;
 - 8) Pencairan dana PEM di bank hanya dapat dilakukan setelah melalui tahapan pengajuan dan penetapan penerima dana PEM.
- e. Mekanisme Pengembalian dan Penyaluran Kembali Dana PEM
- 1) Periodisasi pengembalian dana PEM maksimal 18 bulan;
 - 2) Pengembalian dana PEM dengan cara mencicil setelah tiga bulan dana diterima bagi penerima yang pertama kali menerima dana PEM dan bagi penerima dana PEM yang melakukan pinjaman kedua kali dan seterusnya tidak dikenakan *grassperiode*;
 - 3) Penerima dana PEM mengembalikan dana pokok secara berkala kepada LPM;

- 4) Dana yang dikembalikan oleh penerima dana PEM dimasukkan ke rekening LPM dan bukti setoran diserahkan kepada LPM melalui pengelola dana PEM;
- 5) Dana yang telah dikembalikan ke rekening LPM digulirkan kembali kepada masyarakat sesuai proposal atau surat permohonan yang diajukan masyarakat setelah melalui tahapan verifikasi dan reverifikasi;
- 6) Perguliran dilaksanakan apabila pengembalian cicilan pada kas LPM telah mencapai minimal 25% dari pagu dana PEM untuk kelurahan bersangkutan;
- 7) Bunga Bank dari dana PEM digunakan sebagai tambahan modal untuk digulirkan kepada masyarakat;
- 8) LPM dilarang membuat ATM.

f. Tugas LPM

Tugas LPM dalam mengelola Dana PEM adalah sebagai berikut :

- 1) Menerima proposal dari masyarakat.
- 2) Meneliti dan melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap proposal masyarakat.
- 3) Hasil verifikasi diserahkan kepada Tim Teknis dan Tim Ahli untuk dilakukan reverifikasi dan review.
- 4) Hasil verifikasi diserahkan kepada Tim Teknis dan Tim Ahli untuk dilakukan reverifikasi.
- 5) Berdasarkan hasil verifikasi dan reverifikasi proposal, LPM,

Pengelola Dana PEM dan RT/RW menetapkan Penerima Dana PEM.

- 6) Mengajukan Permohonan Pencairan Dana PEM kepada Walikota Kupang cq. Badan Keuangan Daerah Kota Kupang
- 7) Menerima Dana PEM dari Pemerintah Kota Kupang dan disetor ke Rekening LPM Kelurahan.
- 8) Ketua LPM mencairkan dan menyalurkan Dana PEM kepada penerima.
- 9) LPM mengelola Dana PEM dan wajib membuat pembukuan.
- 10) Ketua LPM menerima kembali Dana PEM dari masyarakat melalui Rekening LPM dan digulirkan kepada masyarakat.
- 11) LPM mendampingi Tim Teknis dan Tim Ahli melakukan monitoring dan evaluasi.
- 12) LPM mengusulkan Pengelola Administrasi Dana PEM kepada Walikota Kupang melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Kupang.
- 13) LPM melakukan pengawasan terhadap Pengelola Administrasi Dana PEM.
- 14) LPM menyampaikan laporan kepada Walikota Kupang disertai dengan slip setoran Bank terakhir tanggal 10 setiap bulan dengan tembusan kepada Ketua DPRD Kota Kupang, Kepala BAPPEDA Kota Kupang dan Camat.
- 15) LPM mengumumkan kepada masyarakat di Kelurahan masing-

masing tentang pengelolaan Dana PEM

16) LPM bertanggung jawab penuh terhadap tugas Pengelolaan Dana PEM.

17) LPM mengumumkan kepada masyarakat tentang daftar nama dan besaran dana calon Penerima Dana PEM periode berikutnya.

g. Penghargaan

Kepada penerima dana yang berhasil dalam mengembangkan usaha dan telah menyelesaikan pengembalian Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) tepat waktu atau lebih cepat dari waktu yang ditentukan dalam perjanjian, dapat diberikan prioritas penambahan modal usaha untuk periode berikutnya.

h. Sanksi

1) Sanksi untuk LPM dan Pengelola Dana PEM :

Jika LPM dan Pengelola Dana PEM gagal mengelola Dana PEM, maka akan dikenakan sanksi yakni tidak akan diberikan lagi program pemberdayaan ekonomi masyarakat serupa kepada Kelurahan tersebut selama 4 tahun kedepan.

2) Sanksi untuk penerima Dana PEM :

- Jika penerima Dana PEM tidak mengembalikan cicilan Dana PEM setelah tanggal jatuh tempo, maka akan diberikan sanksi teguran tertulis yang pertama.
- Jika penerima Dana PEM pada bulan berikutnya juga tidak

membayar cicilan pada point 2.a dan termasuk pembayaran cicilan kedua, maka akan diberikan teguran tertulis kedua.

- Jika penerima Dana PEM pada bulan berikutnya juga tidak membayar cicilan pada point 2.a dan 2.b termasuk cicilan ketiga, maka akan diberikan teguran tertulis yang ketiga.
- Jika penerima Dana PEM tidak mengindahkan teguran pertama sampai ketiga, maka diadakan pertemuan khusus antara Pengelola Dana PEM, LPM dan Penerima Dana PEM.
- Jika Penerima Dana PEM tidak mengindahkan keputusan pertemuan pada butir d maka, Pengelola Dana PEM dapat menyita sisa aset dari hasil usaha yang menggunakan dana PEM sebesar sisa dana yang belum dicicil dan atau barang jaminan yang diserahkan oleh penerima Dana PEM kepada pengelola Dana PEM atau dapat diselesaikan di Pengadilan Negeri Kupang.
- Proses penyitaan sisa aset dari penerima Dana PEM dilakukan oleh LPM bersama petugas pemerintah, pihak kejaksaan, dan pihak kepolisian serta unsur terkait lainnya.

i. Pengawasan

- 1) Pengawasan terhadap pelaksanaan dan pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang, dilakukan untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan penggunaan Dana PEM.

2) Pengawasan dilakukan oleh :

a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Kupang.

Selain fungsi legislasi dan anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Kupang juga turut mengawasi pengelolaan Dana PEM di tingkat Kelurahan.

b) Aparat Pengawasan Fungsional

Sesuai tugas pokok dan fungsi aparat fungsional dapat melakukan pengawasan dan audit terhadap pengelolaan Dana PEM.

c) Tim Teknis

Tim Teknis selain melakukan monitoring dan evaluasi, juga mengawasi kegiatan LPM di tingkat Kelurahan dan mengawasi terhadap usaha yang dijalankan oleh penerima Dana PEM.

d) Camat

Camat turut mengawasi pengelolaan Dana PEM yang dikelola oleh masyarakat dalam wilayah Kecamatan yang dipimpinnya.

e) Lurah.

- Melakukan pengawasan kepada LPM/Pengelola Dana PEM terhadap pelaksanaan pengelolaan Dana PEM di Kelurahan.
- Bertanggungjawab atas keberhasilan dan kegagalan pengelolaan Dana PEM di tingkat Kelurahan.

f) RT dan RW

RT dan RW ikut mengawasi proses pengajuan proposal sampai

pada penggunaan Dana PEM di tingkat RT/RW.

g) Masyarakat

Masyarakat ikut mengawasi pengelolaan Dana PEM yang dikelola oleh LPM di tingkat Kelurahan.

j. Pelaporan dan Pertanggungjawaban

1) PIHAK KEDUA menyampaikan laporan penggunaan hibah kepada PIHAK PERTAMA melalui PPKD dan Kepala Bagian Umum dan Perlengkapan Sekretariat Daerah Kota Kupang.

2) Pertanggungjawaban PIHAK KEDUA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a) laporan penggunaan hibah;
- b) surat pernyataan tanggungjawab yang menyatakan bahwa hibah yang diterima akan digunakan sesuai Naskah Perjanjian Hibah Daerah;
- c) bukti-bukti pengeluaran yang lengkap dan sah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) PIHAK PERTAMA dalam hal ini Wali Kota Kupang dan PIHAK KEDUA dalam hal ini adalah Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan.

4) Pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada PIHAK PERTAMA paling lambat tanggal 3 bulan setelah pencairan dana hibah.

- 5) Pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c disimpan dan dipergunakan oleh PIHAK KEDUA selaku obyek pemeriksaan.

2.8. Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Frits Fanggida dan Ronald Fanggida	2016	Dampak Implementasi Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Terhadap Peningkatan Pendapatan Masyarakat	1. Pada tahun 2013, dialokasikan anggaran program pemberdayaan ekonomi masyarakat sebesar Rp. 15.000.000.000,- dan berhasil disalurkan Rp.14.697.000.000,- atau 97,98%, sisanya Rp 74.740.000,- (2,12%) adalah dana <i>force majeure</i>. Tingkat pengembalian (lunas) relatif tinggi, yaitu 88,03% sisanya sedang dalam proses mencicil. 2. Pada umumnya responden penerima bantuan pemberdayaan ekonomi masyarakat berada pada usia produktif dan berpendidikan cukup memadai. Sebagian besar responden memilih usaha dagang dan jasa, dengan jumlah bantuan terbesar pada kategori Rp 1.000.000 – Rp 5.000.000 3. Rata-rata skala usaha, persediaan usaha, dan

				piutang usaha responden meingkat, terutama pada responden yang menerima bantuan diatas Rp.10.000.000,-.
2	Yovince Yohana Sumampow	2016	Analisis Pengelolaan Dana Bergulir Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Studi Kasus pada Kelurahan Maulafa Kecamatan Maulafa Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur)	Pelaksanaan dalam mengelola Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat pada Kelurahan Maulafa tidak baik karena dalam perjalanan atau prosesnya tidak dilalui dengan tahap-tahap yang baik sehingga menimbulkan adanya kredit macet dan sanksi kepada kepada para penerima dana yang belum tegas dan membuat jera, serta banyaknya faktor yang menjadi alasan dalam pengembalian dana bergulir tersebut.
3	Nidya Marrischa Nange	2018	Analisis Pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (Studi Kasus pada Kelurahan Penkase Oeleta Kecamatan Alak Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur)	Pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) pada Kelurahan Penkase Oeleta tidak berjalan dengan baik sehingga menimbulkan adanya kredit macet dan banyaknya faktor yang menjadi alasan dalam pengembalian dana bergulir tersebut.

2.9. Kerangka Pemikiran

Pemerintah Daerah Kota Kupang, melalui APBD mengalokasikan belanja daerah berupa belanja hibah untuk memberikan bantuan kepada masyarakat setelah segala kebutuhan belanja dan urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimal telah dipenuhi. Salah satu belanja hibah yang dianggarkan adalah dana bergulir yang sering disebut dengan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) .

Program bantuan dana PEM ini berfungsi sebagai penggerak swadaya dan partisipasi masyarakat, secara implisit sebagai suatu cara untuk mendidik masyarakat mempertanggungjawabkan secara administratif dana yang telah diterimanya dari pemerintah, kemudian dikelola secara baik dan benar, dan diwajibkan untuk dikembalikan pokok pinjamannya tanpa dibebankan bunga pinjaman oleh pihak pemerintah, begitu juga dengan pihak pemerintah diharapkan dapat mengelola dana PEM ini secara baik dan benar sesuai dengan aturan yang ada.

Dana tersebut telah disalurkan kepada 6 kecamatan yang terbagi atas 51 kelurahan yang berada di kota Kupang. Terkait dengan hal tersebut maka perlu dilakukan analisis lebih lanjut berkaitan dengan tingkat efektifitas dana PEM tersebut serta seberapa jauh tingkat partisipasi masyarakat. Berdasarkan masalah yang ada, maka dapat dibuat suatu kerangka pikir secara sistematis sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

Gambar 2.1

Skema Kerangka Pemikiran

