

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan pada upaya untuk menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan sosial bagi masyarakat di daerah otonom. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Hal ini sejalan dengan pengertian otonomi daerah yakni pemberian kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip itu penyelenggaraan daerah harus selalu memperhatikan kepentingan dan organisasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Pemerintah daerah, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, diharapkan memiliki kemandirian dalam membangun daerahnya dengan bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keunggulan komparatif daerah dalam rangka mengoptimalkan sumber daya lokal. Dalam kewenangan otonom yang dimiliki oleh daerah, melekat pula kewenangan dan sekaligus tanggungjawab untuk secara proaktif mengupayakan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut yakni kesejahteraan dan kemandirian masyarakat, perlu diberikan perhatian lebih kepada usaha untuk membina dan melindungi masyarakat yang memiliki usaha kecil dan menengah serta masyarakat golongan ekonomi lemah pada umumnya. Usaha-usaha pengembangan usaha kecil sebagai manifestasi perkembangan ekonomi lokal dan penanggulangan kemiskinan menjadi sangat penting sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tidak akan berjalan dengan baik jika tidak mengikutsertakan peranan usaha kecil tingkat lokal sebagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). Upaya pengembangan dan penguatan potensi pengusaha kecil di tingkat daerah sebagai kelompok ekonomi strategis harus berorientasi pada pemberdayaan sehingga akan terbentuk pelaku ekonomi daerah yang mandiri dan kuat. Dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat, pemerintah telah melakukan berbagai

upaya, diantaranya adalah pemberian hibah berupa penyediaan modal usaha bagi masyarakat dalam bentuk uang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Provinsi/Kabupaten/Kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja hibah merupakan kelompok belanja tidak langsung dimana 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.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 28 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

menyatakan; hibah adalah penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri, atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah (Pengganti PP 57 Tahun 2005) menyatakan, Hibah daerah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Hibah daerah merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah untuk mendanai penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hibah daerah dapat berbentuk uang, barang dan/atau jasa.

Menurut Ritonga (2009) 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. Dalam konteks belanja daerah, hibah merupakan salah satu unsur pengeluaran yang akan diberikan dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus. Hibah

bersumber dari belanja daerah khususnya belanja tidak langsung dalam APBD. Dalam hal pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Kota Kupang juga menyediakan modal usaha yang bersumber dari Belanja Daerah pada item Belanja Tidak Langsung khususnya komponen Belanja Hibah dalam APBD.

Pemerintah Kota Kupang dalam hal ini memberikan hibah kepada Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang ada di kelurahan-kelurahan di Kota Kupang, kemudian dari LPM dana tersebut digulirkan kepada masyarakat yang ada di wilayah kelurahan dalam bentuk pinjaman atau penyediaan modal usaha. Dana ini kemudian disebut dengan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM).

Dana bergulir, menurut Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan (Bultek-SAP) Nomor 07 Tahun 2008, merupakan dana yang dipinjamkan untuk dikelola dan digulirkan kepada masyarakat oleh Pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran yang bertujuan untuk meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya. Pemberian dana bergulir tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat tetapi juga dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Satuan Kerja yang ada di pemerintah daerah tersebut.

Pengelolaan dana bergulir, dalam pelaksanaannya, menemui cukup banyak masalah dan tantangan. Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan (Bultek- SAP) Nomor 7 Tahun 2008 tentang dana bergulir mengungkapkan setidaknya ada 6 permasalahan dalam pengelolaan dana bergulir, yakni: (1) Kinerja pelayanan dan keuangan dana bergulir rendah dan tidak dapat diukur dengan jelas; (2) Rendahnya produktifitas dana bergulir

yang disebabkan oleh masalah internal UMKM. Produktifitas yang rendah dari dana bergulir menyebabkan penyalurannya terhambat sehingga tujuan utama tidak tercapai; (3) Pengelolaan dana bergulir pada pemerintah daerah masih beragam. Pola penyaluran dana bergulir yang masih beragam juga mempengaruhi pengawasan dan pengelolaan dana bergulir tersebut; (4) Alokasi anggaran untuk dana bergulir beragam. Proses penganggaran yang salah akan mempengaruhi proses pelaporan dari dana bergulir tersebut; (5) Entitas akuntansi dan pelaporan beberapa dana bergulir tidak jelas; (6) Akuntansi dan pelaporan dana bergulir belum sesuai prinsip-prinsip pengelolaan Keuangan Negara dan Standar Akuntansi Pemerintah. Akibatnya banyak dana bergulir yang tidak masuk kedalam laporan keuangan pemerintah terutama sekali di pemerinah daerah. Program dana bergulir - pemberdayaan ekonomi masyarakat (PEM) berada dibawah kendali Pemerintah Daerah Kota Kupang dan secara teknis dikelola oleh Badan Pemberdayaan Mayarakat Kota Kupang yang kemudian operasionalisasi pengelolaannya diserahkan kepada Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang berada di masing-masing kelurahan. Keputusan Walikota Kupang Nomor 1/KEP/HK/2014 tentang Perubahan Atas Keputusan Walikota Kupang Nomor 15A/KEP/HK/2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penggunaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang Tahun 2013 menjadi dasar dalam pelaksanaan pemberian hibah - dana bergulir yakni dana PEM ini.

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang merupakan wujud perhatian Pemerintah Kota Kupang dalam memberdayakan

masyarakat dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengembangkan potensi perekonomian. Program Pemberdayaan Ekonomi masyarakat dimaksud untuk memperbaiki struktur ekonomi masyarakat dengan menyediakan modal usaha melalui dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat bagi pengembangan usaha ekonomi masyarakat. Dana PEM yang diberikan kepada masyarakat adalah dana untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif dan harus dikembalikan kepada kas LPM yang selanjutnya digulirkan kembali kepada masyarakat. Besaran pengembalian dana PEM dari masyarakat tidak dicantumkan lagi dalam APBD karena dana tersebut sudah menjadi tanggungjawab LPM sehingga harus dikembalikan kepada kas LPM yang selanjutnya akan digulirkan kembali kepada masyarakat. Sasaran dari program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang adalah usaha perorangan berskala kecil yang telah berjalan. Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang memiliki prinsip bahwa pemberian dana PEM untuk penguatan modal usaha dalam bentuk dana bergulir tanpa bunga. Pendekatan program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang dilakukan dengan pendekatan Tribina yang bersifat komplementer dan simultan, yakni; Bina manusia, Bina usaha dan Bina lingkungan.

Berikut adalah data pra penelitian dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Kupang:

Tabel 1.1
Belanja Hibah Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat
Tahun 2013

Modal Dana PEM (Rp)	Penerima Dana PEM (org)	Penyaluran Dana PEM (Rp)	Pengembalian Dana PEM(Rp)	Tunggakan Dana PEM(Rp)	Penghapusan Dana PEM (Rp)
15.000.000.000	3.888	14.697.000.000	12.937.775.615	1.683.741.385	79.383.000

Sumber: Laporan Perkembangan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang

Berdasarkan data diatas dapat dilihat besaran hibah yang diberikan oleh pemerintah Kota Kupang kepada LPM-LPM di kelurahan yaitu sebesar pengajuan yang diminta oleh Ketua LPM dilihat dari banyaknya penerima dana PEM yang sudah ditetapkan. Pada tahun 2013 dana PEM yang dihibahkan yaitu Rp 15.000.000.000,-, untuk 3.888 orang penerima di 51 kelurahan yang ada di Kota Kupang dengan penyerapan sebesar Rp 14.697.000.000,-, penyaluran sebesar Rp 14.697.000.000,-, pengembalian sebesar Rp 12.937.775.615, -, tunggakan sebesar Rp 1.683.741.385,- dan penghapusan sebesar Rp 79.383.000,-.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi, ditemukan hal-hal yang belum diatur dalam petunjuk pelaksanaan pengelolaan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) Kota Kupang tahun 2013, dimana adanya tunggakan dana bergulir sebesar Rp 1.683.741.385,- yang menimbulkan pertanyaan mengapa adanya penunggakan dana PEM ketika tidak ada bunga yang dipungut dari pemberian pinjaman tersebut. Dalam artian peminjam dana bergulir hanya mengembalikan pokok pinjamannya tanpa bunga. Selain itu dana PEM yang dianggarkan untuk setiap kelurahan adalah Rp

500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) tetapi dalam pelaksanaannya tidak sebesar yang dianggarkan.

Pemerintah memberikan kebijakan kepada peminjam untuk mengembalikan pinjaman dana PEM selama 12 bulan terhitung dari bulan ketiga setelah menjalankan atau mengoperasikan usahanya dari dana bergulir tersebut. Kendati demikian banyak tunggakan yang melewati batas waktu pelunasan sehingga menjadi masalah dalam perguliran dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) di tahun berikutnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul:

“ Analisis Belanja Hibah Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) Oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Kupang”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penyaluran, pengelolaan, penatausahaan, dan akuntansi dana pemberdayaan ekonomi masyarakat di Kota Kupang?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan adanya keterlambatan atau tunggakan dalam pengembalian dana PEM di Kota Kupang?

1.3.Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme penyaluran, pengelolaan, penatausahaan dan akuntansi dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat pada Pemerintah Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab adanya keterlambatan dalam pengembalian dana PEM di kota Kupang.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Kupang, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dalam menilai pelaksanaan pengelolaan dana bergulir/PEM yang selama ini telah dijalankan pemerintah juga sebagai bahan informasi bagi penilaian dan pengelolaan dana bergulir pada tahun-tahun mendatang.
2. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya, khususnya yang berhubungan dengan dana bergulir.