

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah merupakan suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah dimana setiap daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengelola potensi dari daerahnya masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah bermula dari ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPRRI) Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi dasar hukum dikeluarkannya Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam penyelenggaraan atau pelaksanaan otonomi daerah perlu adanya tujuan berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah. Sebagai konsekuensi menjalankan otonomi daerah, maka pemerintah daerah dituntut agar siap menerima beban dan tanggung jawab dalam mengatur sumber dana dan sumber daya yang ada untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengelolaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata kelola atau mengelola mempunyai arti mengendalikan, menyelenggarakan dan

mengurus. Pengelolaan juga mempunyai empat (4) pengertian yaitu :1) Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola; 2) Pengelolaan adalah proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; 3) Pengelolaan adalah proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; 4) Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Dari pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa analisis pengelolaan merupakan suatu usaha untuk mengamati atau menyelidiki suatu proses pengawasan kegiatan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan dengan menggerakkan tenaga orang lain.

Berkaitan dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah, terutama dalam hal pemerintahan daerah, perlu dilakukan suatu analisis terhadap berbagai keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan tujuan agar keputusan dan kebijakan tersebut dalam penerapannya sungguh-sungguh mendatangkan manfaat bagi semua lapisan masyarakat. Pemerintahan daerah, dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya diharapkan dapat membangun masyarakat daerah yang mandiri, demokratis, pemerataan keadilan serta memperhatikan keunggulan komparatif daerah dalam rangka mengoptimalkan sumber daya masyarakat yang ada. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut yakni kesejahteraan dan kemandirian masyarakat perlu lagi diberikan perhatian lebih kepada usaha untuk membina

dan melindungi masyarakat yang memiliki usaha kecil dan menengah serta golongan ekonomilemah pada umumnya.

Usaha-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 mengikut sertakan peranan usaha kecil tingkat lokal sebagai pihak yang berkepentingan (stakeholder). Upaya pengembangan dan penguatan potensi pengusaha kecil ditingkat 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 dengan mendorong tumbuhnya investasi daerah baik investasi yang dilakukan oleh swasta maupun investasi yang dilakukan oleh pemerintah sendiri yaitu investasi sosial.

Investasi sosial dilakukan dalam konteks Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat. Pemberdayaan masyarakat untuk menggerakkan sektor informal membutuhkan dana yang cukup besar dalam memberikan aset bagi modal dasar pembangunan di sektor sosial. Salah satu bentuk investasi sosial adalah dana bergulir. Investasi sosial dalam bentuk dana bergulir bermanfaat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk investasi nonpermanent – dana bergulir.

Dana bergulir menurut Buletin teknis standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 7, merupakan dana yang dipinjamkan untuk dikelola dan digulirkan kepada masyarakat kepada pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran yang bertujuan meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya. Mengutip dari Peraturan Menteri Keuangan 218/PMK. 05/2009 pasal 1 ayat 1, dinyatakan bahwa dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh kementerian Negara/lembaga/satuan kerja badan layanan umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada di bawah pembinaan kementerian Negara/lembaga. Manfaat dana bergulir dapat dikategorikan dalam dua manfaat. Pertama, manfaat bagi pemerintah daerah dimana pengembalian bunga pinjaman diperhitungkan sebagai pendapatan bunga yang merupakan salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah. Kedua, adalah manfaat bagi masyarakat, yakni sejauh mana dana guliran tersebut sampai kepada masyarakat dan mendorong pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Pengelolaan dana bergulir, dalam pelaksanaannya menemui cukup banyak masalah dan tantangan. Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan (BULTEK- SAP) Nomor 7 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 produktivitas dana bergulir yang disebabkan 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. Selama ini masih terjadi kebingungan (terutama dalam pemerintah daerah) terkait dimanakah dana bergulir tersebut harus dilaporkan; apakah pada SKPD atau pada PPKD; dan 6) Akuntansi dan pelaporan dana bergulir belum sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan Standar Akuntansi Pemerintah. Akibatnya banyak dana bergulir yang tidak masuk ke dalam laporan keuangan pemerintah terutama sekali di pemerintah daerah.

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.

Pemerintah Kota Kupang dalam hal ini memberikan hibah kepada Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang ada di kelurahan-kelurahan 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 PEM yang diberikan kepada masyarakat adalah dana untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif dan harus dikembalikan kepada kas LPM yang selanjutnya digulirkan kepada masyarakat. Sasaran dalam program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang adalah usaha perorangan berskala kecil yang telah berjalan. 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. Perguliran dana PEM kota Kupang dapat dilihat dalam table 1.1. dibawah ini.

**Tabel 1.1****Penyaluran Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM)  
Kelurahan Kelapa Lima Kecamatan Kelapa Lima**

<b>Keterangan</b>	<b>Modal Dana PEM (Rp)</b>	<b>Penerima Dana PEM (orang)</b>	<b>Pengembalian Dana PEM (Rp)</b>	<b>Jumlah Tunggakan Dana PEM (Rp)</b>
Penyaluran Dana PEM Tahap I Bulan Agustus 2013	300.000.000	150	297.590.000	2.410.000
Perguliran Dana PEM Tahap I Bulan Agustus 2014	121.500.000	45	119.050.000	2.450.000
Perguliran Dana PEM Tahap II Bulan Januari 2015	166.500.000	56	164.455.000	2.045.000
Penyaluran Dana PEM Tahap II Bulan Mei 2015	200.000.000	66	176.990.000	23.010.000
Perguliran Dana PEM Tahap III Bulan November Tahun 2015	243.500.000	57	205.495.000	38.005.000
Perguliran Dana PEM Tahap IV Bulan Juni Tahun 2016	280.000.000	67	187.910.000	92.090.000
Perguliran Dana PEM Tahap V Bulan Desember Tahun 2016	170.000.000	33	94.875.000	75.125.000
Penyaluran Dana PEM Tahap III Bulan September Tahun 2017	250.000.000	52	25.017.000	224.983.000
Perguliran Dana PEM Tahap VI Bulan Januari 2018	220.000.000	37	10.560.000	209.440.000
<b>Total</b>	<b>1.951.500.000</b>	<b>563</b>	<b>1.281.942.000</b>	<b>669.558.000</b>

*Sumber: Laporan Perkembangan Dana PEM Kelurahan Kelapa Lima*

Berdasarkan data pada table 1.1 diatas, dapat dilihat besaran dana yang diberikan oleh pemerintah kota kupang kepada LPM di kelurahan kelapa lima dengan penyerapan dana sebesar Rp.1.951.500.000,- pengembalian sebesar Rp.1.281.942.000,- tunggakan sebesar 669.558.000,-

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi ditemukan hal-hal yang belum diatur dalam petunjuk pengelolaan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) yaitu, kurangnya pengawasan yang ketat dan lebih spesifik dalam pemberian dana. Misalnya pemberian pinjaman tanpa memperhatikan

pendapatan hasil usaha dari penerima pinjaman dan mengakibatkan kemacetan pengembalian dana yaitu, adanya bukti sisa tunggakan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat ketika tidak ada bunga yang dipungut dari pemberian pinjaman tersebut. Dalam artian pokok pinjamannya tanpa bunga. Hal ini tentunya membuktikan bahwa pengelolaan yang diatur belum baik atau sempurna dan perlu diperbaiki.

Pemerintah memberikan kebijakan kepada peminjam untuk mengembalikan pinjaman dana PEM selama 12 bulan, terhitung dari bulan ke tiga setelah menjalankan atau mengoperasikan dari dana bergulir PEM tersebut, kendati demikian banyak tunggakan yang melebihi batas waktu pelunasan sehingga menjadi masalah dalam perguliran dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat ditahun berikutnya. Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:“ **Analisis Pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) Pemerintah Daerah Kota Kupang Pada Kelurahan Kelapa Lima**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas rumusan masalah yang dapat dikemukakan diatas adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pada Kelurahan Kelapa Lima.
2. Faktor-Faktor apa saja yang menjadi penyebab pinjaman macet/menunggak



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pada Kelurahan Kelapa Lima.
2. Untuk mengetahui faktor – faktor yang menjadi penyebab pinjaman macet/menunggak

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Melalui hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Kantor Lurah Kelapa Lima, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dalam menjalankan fungsi sebagai pengelola program dan kegiatan dana PEM dan juga sebagai bahan informasi bagi penilaian dan pengelolaan dana PEM pada tahun – tahun mendatang.
2. Bagi Peneliti Selanjutnya  
Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya, khususnya yang berhubungan dengan pengelolaan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat PEM