

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah yang baik dan akuntabel merupakan fondasi penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan transparan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 56 ayat 4 tentang Perbendaharaan Negara, pengelolaan keuangan daerah harus ditopang oleh sistem pengendalian internal yang memadai dan efektif. Implementasi undang-undang ini menjadi sangat strategis dalam mencapai tujuan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Peraturan ini memberikan kerangka hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah dengan memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat secara mandiri. Oleh karena itu, sistem pengendalian internal yang kuat dan selaras dengan ketentuan hukum yang berlaku menjadi prasyarat penting dalam memastikan pengelolaan keuangan daerah berjalan efektif, sehingga dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara optimal dan berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai bentuk tindak lanjut Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 pasal 58 ayat 1 menjelaskan bahwa Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang disingkat SPIP, harus diselenggarakan secara menyeluruh baik di

lingkungan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Undang - Undang ini menjelaskan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, maka pemimpin dalam pemerintahan harus melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Komitmen pemerintah untuk meningkatkan manajemen pemerintahan dan memperkuat akuntabilitas terlihat pada penerbitan peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang merupakan wujud komitmen pemerintah untuk meningkatkan manajemen pemerintahan dan menguatkan akuntabilitas instansi pemerintah. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan sistem yang lebih komprehensif dengan menekankan pada pentingnya *soft control* yaitu mengutamakan faktor komitmen pimpinan dan keterlibatan seluruh pejabat serta pegawai(Salam et al., 2017).

Sistem Pengendalian Intern (SPIP) merupakan kerangka kerja yang dirancang untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan dan sumber daya publik dilakukan secara efektif, efisien, dan akuntabel. Terdiri atas 5 (lima) unsur yaitu: (1) Lingkungan pengendalian; (2) Penilaian Risiko; (3) Kegiatan Pengendalian; (4) Informasi dan Komunikasi Informasi; (5) Pemantauan Pengendalian intern (Banyuasin et al., 2017)

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) merupakan salah satu upaya Pemerintah Kota Kupang dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian dana bergulir kepada pelaku usaha kecil. Dalam pelaksanaanya, pengelolaan dana PEM sangat membutuhkan sistem

pengendalian intern yang baik agar tujuan program dapat tercapai secara efektif. Salah satu unsur penting dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah kegiatan pengendalian, yang fokus pada implementasi tindakan konkret untuk memitigasi risiko yang telah diidentifikasi. Dalam konteks pengelolaan dana PEM, kegiatan pengendalian mencakup serangkaian kebijakan dan prosedur yang dirancang secara sistematis untuk memastikan bahwa arahan pimpinan dilaksanakan dengan efektif (Peraturan Pemerintah No. 60, 2008).

Berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008, kegiatan pengendalian sekurang-kurangnya meliputi: (1) peninjauan atas kinerja instansi pemerintah; (2) pelatihan sumber daya manusia; (3) pengendalian atas pengelolaan sistem informasi; (4) pengendalian fisik atas aset; (5) penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja; (6) pemisahan fungsi; (7) otorisasi atas transaksi dan kejadian penting; (8) pencatatan yang akurat dan tepat waktu; (9) mengambil akses atas sumber daya dan pencatatannya; (10) akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya; dan (11) dokumentasi yang baik atas sistem pengendalian internal serta transaksi dan kejadian penting (Pemerintah Kabupaten Paser, 2018)

Kegiatan pengendalian dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) merupakan komponen krusial yang menentukan efektivitas penyaluran dana bergulir kepada pelaku UMKM di Kota Kupang. Sebagai salah satu unsur penting dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), kegiatan pengendalian mencakup tindakan yang diperlukan untuk mengatasi risiko serta menetapkan dan melaksanakan kebijakan dan prosedur untuk memastikan

bahwa penanggulangan risiko telah dilaksanakan secara efektif dalam pengelolaan dana PEM.

Konsep pemberdayaan masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Jim Ife (1997), menekankan pentingnya pemberian sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada warga untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam menentukan masa depan dan berpartisipasi aktif dalam kehidupan kelompoknya. Selaras dengan pemikiran tersebut, Sumodiningrat (1999) mendefinisikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya memandirikan masyarakat melalui pengembangan potensi yang mereka miliki, dengan fokus pada tiga aspek penting: peningkatan akses modal usaha, pengembangan sumber daya manusia, dan penyediaan sarana infrastruktur pendukung sosial ekonomi lokal (Rachmayani 2015).

Pemerintah Kota Kupang sejak tahun 2013 telah mengimplementasikan Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat dengan mengalokasikan anggaran belanja hibah melalui Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) di setiap kelurahan. Program ini dirancang sebagai mekanisme pengguliran dana yang bertujuan untuk memberdayakan pelaku usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka meningkatkan ekonomi produktif masyarakat.

Dana bergulir PEM, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan 218/PMK.05/2009, merupakan dana yang dikhususkan untuk memperkuat modal usaha bagi koperasi, UMKM, dan usaha lainnya di bawah pembinaan kementerian/lembaga. Tujuan dari pengalokasian dana ini adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dengan memberikan akses permodalan yang

lebih baik kepada pelaku usaha, sehingga mereka dapat mengembangkan usaha mereka secara berkelanjutan. Dengan adanya dana bergulir, diharapkan dapat meningkatkan daya saing dan produktivitas UMKM, yang pada gilirannya akan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengurangan angka kemiskinan.

Implementasi program ini di Kota Kupang berlandaskan pada Keputusan Walikota Kupang Nomor 1/KEP/HK/2014 tentang Perubahan Atas Keputusan Walikota Kupang Nomor 15A/KEP/HK/2013 tentang Petunjuk Implementasi Penggunaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kota Kupang Tahun 2013(Widianita 2023). Meskipun sistem pengendalian telah diupayakan implementasinya oleh LPM di Kelurahan Oeba, pelaksanaan program PEM menghadapi berbagai tantangan signifikan berupa keterlambatan pembayaran angsuran dari masyarakat penerima dana yang menyebabkan terjadinya tunggakan yang akhirnya menyebabkan terhentinya program pengguliran Dana PEM di Kelurahan Oeba sejak tahun 2020. Fenomena ini mengindikasikan lemahnya mekanisme pengendalian yang diterapkan, khususnya dalam aspek pemantauan pembayaran dan penegakan konsekuensi atas keterlambatan. Tunggakan pembayaran dana PEM tidak hanya menghambat perputaran dana untuk dapat disampaikan kepada penerima manfaat berikutnya, tetapi juga mengancam kelangsungan program secara keseluruhan. Kondisi ini menegaskan urgensi analisis mendalam terhadap kegiatan pengendalian dalam pengelolaan Dana PEM untuk mengidentifikasi kelemahan sistem yang ada dan solusi solusi perbaikan yang efektif.

Tabel 1.1
Laporan Perkembangan Dana PEM
Kelurahan Oeba Kecamatan Kota Lama
Tahun 2016 – 2024

Tahun	Tahap	Dana yang disalurkan/digulirkan (Rp)	Jumlah Penerima (Orang)	Jumlah Penerima yang Menunggak (Orang)	Sisa Cicilan (Rp)
2016	V	200.000.000	25	12	46.266.000
	VI	259.000.000	33	20	91.343.000
2017	III	250.000.000	31	12	44.705.000
	VII	160.000.000	20	6	16.541.000
2018	VIII	200.000.000	26	16	51.155.000
2019	IX	250.000.000	20	12	54.451.000
2020	X	236.500.000	22	10	100.791.000

Sumber: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) Kelurahan Oeba 2016 -2024

Berdasarkan Laporan Perkembangan Dana PEM di Kelurahan Oeba, terdapat beberapa tantangan dalam pengelolaan dana ini, terutama peningkatan tunggakan pengembalian dana. Secara khusus kondisi ini mengindikasikan adanya kelemahan dalam implementasi kegiatan pengendalian yang telah diterapkan. Kegiatan pengendalian sebagai salah satu komponen utama dalam sistem pengendalian internal memiliki peran krusial dalam memastikan efektivitas pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM). Peningkatan jumlah tunggakan di Kelurahan Oeba menunjukkan bahwa kegiatan pengendalian yang diterapkan belum mampu memitigasi risiko kredit macet secara optimal. Kegiatan pengendalian seperti pembinaan peminjam, verifikasi kelayakan usaha, pemantauan berkala terhadap perkembangan usaha penerima dana, serta dokumentasi yang terstruktur perlu diimplementasikan secara konsisten untuk memastikan pengembalian dana berjalan sesuai ketentuan.

Dampak dari kelemahan kegiatan pengendalian ini terlihat dari terhentinya pengguliran Dana PEM di Kelurahan Oeba. Banyak penerima dana yang salah mempersepsikan bahwa dana tersebut merupakan hibah murni yang tidak perlu dikembalikan, menunjukkan kegagalan dalam kegiatan pengendalian berupa sosialisasi dan edukasi mengenai skema dana bergulir. Tidak adanya prosedur operasi standar (SOP) yang jelas tentang pemantauan dan penagihan, serta lemahnya dokumentasi perjanjian, menyebabkan pengendalian administratif tidak mampu menjamin pengembalian dana sesuai ketentuan.

Oleh karena itu, Perbaikan kegiatan pengendalian menjadi prioritas utama untuk memastikan keberlanjutan program, meliputi penguatan prosedur seleksi penerima, pembuatan dokumentasi perjanjian yang komprehensif, implementasi sistem monitoring berkala, mekanisme pelaporan yang transparan, serta penerapan reward and punishment yang konsisten. Dengan mengoptimalkan kegiatan pengendalian dalam pengelolaan Dana PEM, diharapkan dana bergulir dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan dan memberikan dampak pengembangan ekonomi yang lebih luas bagi masyarakat Kelurahan Oeba.

Studi-studi terdahulu memberikan landasan empiris yang kuat mengenai problematika pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM), yang memiliki relevansi signifikan dengan penelitian tentang kegiatan pengendalian dalam pengelolaan Dana PEM di Kelurahan Oeba. Beberapa penelitian menunjukkan pola permasalahan yang konsisten terkait dengan

lemahnya kegiatan pengendalian(Putri Bida et al., 2021). Menemukan bahwa tunggakan pengembalian dana PEM dipengaruhi oleh lemahnya pemahaman penerima dana, kemacetan usaha, ketiadaan laporan keuangan, faktor budaya, pergantian fasilitator, dan berbagai hal tak terduga lainnya. Temuan ini mengindikasikan adanya kelemahan dalam kegiatan pengendalian berupa edukasi penerima dana dan monitoring berkelanjutan.

Sejalan dengan kondisi tersebut, penelitian (Toda, 2021) mengungkapkan berbagai permasalahan terkait kegiatan pengendalian dalam pengelolaan dana PEM, antara lain: keterlambatan pengembalian dana, jangka waktu pengembalian yang terlalu singkat, ketidakcukupan dana yang diberikan dibandingkan kebutuhan usaha, minimnya sosialisasi program, distribusi dana yang tidak merata, serta kurangnya pengawasan oleh LPM.

Temuan (Kapioru, 2019) Menambahkan bahwa kemacetan perguliran dana PEM terkait dengan lemahnya manajemen usaha dan kurangnya aktivitas pendampingan dalam aspek bina manusia, bina usaha, dan bina kelembagaan. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan pengendalian dalam bentuk pendampingan dan pembinaan belum berjalan optimal. Kapioru merekomendasikan penerapan sanksi sosial dan tindakan hukum sebagai bagian dari kegiatan pengendalian untuk mengatasi kemacetan dana.

Sementara itu, penelitian (Togola, Pandie, & Rani 2020) di Kelurahan Oesapa, yang berdekatan dengan lokasi penelitian ini, mengungkapkan permasalahan akuntabilitas dalam implementasi program PEM, termasuk tumpang tindih dalam penyaringan proposal pengajuan dana dan rendahnya

keaktifan masyarakat menyetor dana PEM. Permasalahan akuntabilitas ini berkaitan erat dengan kelemahan kegiatan pengendalian dalam seleksi penerima dana dan mekanisme penagihan.

Studi di Desa Kabita, Wakatobi mengenai implementasi PP No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP menemukan bahwa aspek reviu kinerja instansi pemerintah (Pasal 18 ayat 3) belum dilaksanakan secara optimal, khususnya dalam penelusuran dan evaluasi masalah pemeriksaan SPJ (Putri et al., 2024) Temuan ini relevan dengan kondisi di Kelurahan Oeba, di mana kegiatan pengendalian dalam bentuk reviu kinerja dan evaluasi berkala terhadap pengelolaan Dana PEM perlu diperkuat guna mengidentifikasi permasalahan secara dini.

Berdasarkan kajian terhadap penelitian-penelitian terdahulu tersebut, dapat diidentifikasi bahwa kelemahan kegiatan pengendalian menjadi faktor dominan yang menyebabkan tunggakan dan kemacetan dana PEM di Kelurahan Oeba. Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengangkat permasalahan dengan judul **“Evaluasi Kegiatan Pengendalian Dalam Keterlambatan Pengembalian Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) di Kelurahan Oeba, Kecamatan Kota Lama”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peran kegiatan pengendalian dalam menangani keterlambatan pengembalian dana PEM di Kelurahan Oeba Kecamatan Kota Lama?

2. Apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penunggakan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) di Kelurahan Oeba Kecamatan Kota Lama?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran kegiatan pengendalian dalam menangani keterlambatan pengembalian dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) pada Kelurahan Oeba Kecamatan Kota Lama.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penunggakan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) di Kelurahan Oeba Kecamatan Kota Lama

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Kelurahan Oeba

Sebagai bahan informasi dalam menilai pelaksanaan pengelolaan dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM) yang telah bergulir serta pengembangan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Kelurahan Oeba.

2. Bagi Akademik

Sebagai referensi kepustakaan yang berkaitan dengan Penelitian ini agar dapat memberikan kontribusi baru tentang pengelolaan Dana Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat (PEM)

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan agar peneliti yang lain dapat melakukan penelitian lebih lanjut dan menambah wawasan, informasi dan pengetahuan.