

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu dalam penelitian ini digunakan sebagai dasar untuk memperoleh gambaran dalam menyusun kerangka berfikir penelitian. Selain itu, penelitian terdahulu ini digunakan untuk mengetahui persamaan serta perbedaan dari penelitian yang ada serta kajian yang dapat mengembangkan penelitian yang akan dilakukan.

Berikut ini tabel penelitian terdahulu:

**Tabel 2.1**  
**Hasil Penelitian Tedahulu**

No.	Nama, Tahun, Judul Penelitian	Variabel dan Indikator atau Fokus Penelitian	Metode/Analisis Data	Hasil Penelitian
1	Desi, Rina Tayu. 2014. Analisis Akuntansi Pertanggungjawaban Sebagai Alat Pengendalian Biaya pada PT Harapan Indah Sentosa	Mengetahui penerapan akuntansi pertanggungjawaban	Kualitatif Deskriptif	Penerapan akuntansi pertanggungjawaban di PT Harapan Indah Sentosa belum sesuai dengan syarat-syarat akuntansi pertanggungjawaban, dikarenakan adanya masalah dalam pengendalian biaya yang kurang tepat.
2	Sariyal. 2014. Peran <i>Controller</i> Dalam Pengendalian Beban Pemasaran (studi empiris pada PT Telkom Kandatel Ridar Pekanbaru)	Mengetahui peranan <i>controller</i> dalam pengendalian beban pemasaran	Kuantitatif Deskriptif	<i>Personal Qualities, Technical Competence</i> dan <i>Interpersonal Skill</i> berpengaruh terhadap pengendalian beban pemasaran.

No.	Nama, Tahun, Judul Penelitian	Variabel dan Indikator atau Fokus Penelitian	Metode/Analisis Data	Hasil Penelitian
3	Prawatiningsih, Desty. 2007. Evaluasi Anggaran Belanja Sebagai Alat Pengendalian Keuangan (studi kasus: Badan Rumah Sakit Daerah Ciawi)	Mengetahui faktor-faktor yang menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan anggaran belanja, mengetahui prosedur penyusunan anggaran belanja, menganalisis penyimpangan antara anggaran belanja dan realisasi.	Kuantitatif Deskriptif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja aparatur pegawai, belanja aparatur barang dan jasa, perjalanan dinas, pemeliharaan realisasinya masih dalam batas pengendalian dapat diterima.</li> <li>2. Belanja publik barang dan jasa penyimpangan tidak dalam batas pengendalian dapat diterima.</li> </ol>
4	Akbar, Syahbillal. 2010. Evaluasi Sistem Informasi Akuntansi Penerimaan dan Pengeluaran Kas Dana Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Dana Operasional Pendidikan (BOP) Sebagai Penyedia Informasi untuk Pengendalian Internal Pada Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMP N) 171 Jakarta	Menganalisis sistem informasi penerimaan dan pengelolaan dana BOS dan dana BOP	Kualitatif Deskriptif	Sistem informasi akuntansi khususnya sistem pendapatan, penerimaan kas dan pengeluaran kas berjalan dengan efektif.

No.	Nama, Tahun, Judul Penelitian	Variabel dan Indikator atau Fokus Penelitian	Metode/Analisis Data	Hasil Penelitian
5	Anjarwati, Rian. 2009. Implementasi Pemberian Kredit Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) Dalam Meningkatkan Pendapatan Pedagang Golongan Ekonomi Lemah Di Kecamatan Bringin Kabupaten Ngawi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prosedur pemberian kredit PNPM-MP.</li> <li>2. Kendala yang dihadapi pedagang golongan ekonomi lemah dalam proses pemberian kredit PNPM-MP.</li> <li>3. Kendala yang dihadapi UPK dalam pemberian kredit.</li> <li>4. Pendapatan setelah mendapat bantuan dari kegiatan SPP.</li> </ol>	Kualitatif Deskriptif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kesulitan mengangsur pinjaman, karena menurunnya usaha yang dijalankan.</li> <li>2. Program memberikan sumbangan ekonomi pedagang ekonomi lemah, walaupun belum mencapai target (dilihat dari peningkatan jumlah dana yang dipinjam).</li> </ol>
6	Santoso, Budi. 2012. Pengaruh Simpan Pinjam Kelompok Perempuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan terhadap Pendapatan Perempuan di Kabupaten Sragen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui pengaruh pendidikan perempuan, tenaga kerja, luas tanah, status ternak terhadap pendapatan perempuan.</li> <li>2. Peran kalangan peminjam sangatlah besar untuk mengentaskan kemiskinan.</li> </ol>	Statistik Deskriptif dan Inferensi Variabel.	Variabel pendidikan perempuan, tenaga kerja, luas tanah berpengaruh positif, variable status ternak berpengaruh negatif terhadap pendapatan perempuan.

No.	Nama, Tahun, Judul Penelitian	Variabel dan Indikator atau Fokus Penelitian	Metode/Analisis Data	Hasil Penelitian
7	Rachmawati, Rizka Dian. 2011. Analisis Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) Terhadap Perekonomian Anggota Simpan Pinjam Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Kecamatan Tangen Kabupaten Sragen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui profil penerima kredit PNPM-MP.</li> <li>2. Mengetahui peran pendamping dalam pelaksanaan program PNPM-MP</li> <li>3. Mengetahu dampak program PNPM-MP terhadap peningkatan produksi, peningkatan penyerapan tenaga kerja, peningkatan penghasilan anggota kelompok PNPM-MP</li> </ol>	Kuantitatif Deskriptif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterlibatan perempuan dalam kegiatan UPK terutama melalui kegiatan ekonomi produktif haruslah selalu diberikan pendampingan dan pemantauan.</li> <li>2. Program PNPM (PNPM-MP) dipertahankan layak karena memberikan manfaat kepada masyarakat, melalui pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat.</li> </ol>

*Sumber: berbagai sumber diolah*

Untuk memastikan apakah kajian ini sudah diteliti atau belum dan untuk memposisikan diri dari peneliti-peneliti yang sudah dilakukan. Hal ini dilakukan agar penelitian ini tidak tumpang tindih dan tidak terjadi penelitian ulang dengan terdahulu. Berikut adalah pemaparan perbedaan dan persamaan penelitian kali ini dengan penelitian sebelumnya.

Analisis Akuntansi Pertanggungjawaban Sebagai Alat Pengendalian Biaya Pada PT. Harapan Indah Sentosa Pekanbaru oleh Rina Tayu Desi, penelitian ini membahas tentang penerapan akuntansi pertanggungjawaban yang sesuai dengan syarat-syarat

akuntansi pertanggungjawaban pada PT. Harapan Indah Sentosa yang bergerak di bidang jasa kontraktor (pemborong jalan). Fokus penelitian ini adalah penerapan akuntansi pertanggungjawaban agar mampu mendorong perusahaan guna mencapai tujuannya yaitu memaksimalkan laba perusahaan melalui pengendalian biaya. Hasil penelitian yang diperoleh melalui metode kualitatif deskriptif ini adalah ditemukannya masalah yaitu: (1) pada biaya bersama pada departemen administrasi dan umum, (2) pelaporan anggaran terhadap penyimpangan cukup besar diakibatkan karena perusahaan belum memperhatikan biaya yang dapat dikendalikan serta belum menerapkan sistem kode perkiraan dengan baik. Secara umum kesimpulan dari penelitian ini adalah PT. Harapan Indah Sentosa sudah menerapkan akuntansi pertanggungjawaban meskipun belum sesuai dengan syarat-syarat akuntansi pertanggungjawaban. **Persamaan** terletak pada metode yang digunakan yaitu metode kualitatif deskriptif dan pengendalian akuntansi melalui penerapan akuntansi pertanggungjawaban. **Perbedaan** penelitian kali ini objeknya adalah dibawah lembaga pemerintahan (sektor publik), sedangkan penelitian sebelumnya adalah di sektor privat yang berorientasi pada laba

Peran *Controler* Dalam Pengendalian Beban Pemasaran (Studi Empiris pada PT. Telkom Kandatel Ridar Pekanbaru) oleh Sariyal, melalui metode kuantitatif deskriptif penelitian ini mengkaji tentang peran *controller* dalam pengendalian beban pemasaran melalui *Personal Qualities*, *Technical Competence*, dan *Interpersonal Skil*. Hasil yang didapatkan berdasarkan uji F, diperoleh  $F_{test} 14,843 > F_{tabel} 2,61$  dan P Value sebesar  $0,000 < 0,05$  yang berarti  $F_{hitung} > F_{tabel}$  arti ke empat hal tersebut tidak berpengaruh terhadap pengendalian beban pemasaran. Berdasarkan perhitungan nilai koefisien

determinasi ( $R^2$ ) diperoleh sebesar 0,610 yang berarti memberikan pengaruh 61% terhadap pengendalian beban pemasaran dan sisanya 39% merupakan faktor lain yang tidak termasuk kedalam penelitian ini. **Persamaan** terletak pada fokus penelitiannya yaitu di pengendalian akuntansinya. **Perbedaan** dengan penelitian sebelumnya menggunakan metode kuantitatif dan penelitian yang sekarang menggunakan metode kualitatif, serta kajian penelitian sebelumnya memasukkan unsur akuntansi berperilaku dalam penelitiannya.

Evaluasi Anggaran Belanja Sebagai Alat Pengendalian Keuangan (studi kasus: Badan Rumah Sakit Daerah Ciawi) oleh Desty Prawatiningsih membahas faktor-faktor yang menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan dan prosedur anggaran belanja, menganalisis penyimpangan antara anggaran belanja dan realisasi serta mengevaluasinya. Tahun dalam penelitian ini adalah tahun 2005 dan 2006. Hasil yang diperoleh secara keseluruhan penyimpangan yang terjadi *favorable*, dimana kelompok belanja aparatur pegawai, belanja aparatur barang dan jasa, perjalanan dinas, pemeliharaan belanja publik pegawai menyatakan penyimpangan yang terjadi masih dalam batas pengendalian dapat diterima. **Persamaan** dari penelitian sebelumnya adalah mengenai evaluasi dan fokus penelitian pada akuntansi pengendalian. **Perbedaannya** adalah pada penelitian sebelumnya evaluasi pada anggaran belanja, sedangkan penelitian kali ini evaluasi pada dana bergulir dan rentang waktu pada penelitian sebelumnya hanya 2 tahun saja, sedangkan pada penelitian kali ini mulai dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013

Evaluasi Sistem Informasi Akuntansi Penerimaan dan Pengeluaran Kas Dana Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Dana Operasional Pendidikan (BOP)

Sebagai Penyedia Informasi untuk Pengendalian Internal Pada Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 171 Jakarta dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif oleh Syabillal Akbar. Penelitian ini berfokus pada analisis sistem informasi akuntansi penerimaan dan pengeluaran dana BOS dan dana BOP telah berjalan secara efektif atau masih terdapat kekurangan, mengingat sistem informasi akuntansi penerimaan dan pengeluaran dana BOS dan dana BOP mempengaruhi laporan yang dihasilkan. Hasil dari penelitian ini adalah sistem informasi akuntansi khususnya sistem pendapatan, penerimaan kas dan pengeluaran kas berjalan dengan efektif. Hal tersebut dilihat dari struktur organisasi yang telah sesuai dengan karakteristik sekolah, dokumen yang memadai dan terancang dengan baik serta sistem pengendalian interen dan laporan yang memadai. **Persamaan** penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah objek yang dikaji sama-sama sektor publik yang mana tidak berorientasi pada laba dan fokus penelitiannya adalah tentang pengendalian akuntansi serta metode yang sama pula yaitu kualitatif deskriptif **Perbedaannya** walaupun sama-sama pada sektor publik namun perlakuan akuntansi pengendaliannya berbeda, jika pada penelitian sebelumnya adalah pengendalian dana baik dalam pengeluaran dan penerimaan, sedangkan pada penelitian ini pengendaliannya pada dana bergulir yang dipersepsikan sebagai piutang yang akan digulirkan ke kelompok peminjam.

Implementasi Pemberian Kredit Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) Dalam Meningkatkan Pendapatan Pedagang Golongan Ekonomi Lemah Di Kecamatan Bringin Kabupaten Ngawi oleh Rian Anjarwati. Penelitian ini membahas tentang bagaimana prosedur pemberian kredit, kendala yang

dihadapi pedagang golongan ekonomi menengah dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) dalam proses kredit PNPM-MP, upaya yang dilakukan pedagang dan pengelola dalam mengatasi kendala serta pendapatan golongan setelah mendapat bantuan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah (1) prosedur pemberian kredit meliputi pengajuan proposal dana pinjaman disertai dokumen pendukung, sedangkan persyaratan yang harus dipenuhi agar dapat meminjam dana setiap anggota harus mempunyai kelompok dan usaha produktif, selanjutnya akan diverifikasi. Jika layak maka dana akan cair dan pembayaran angsuran dilakukan setiap bulan sesuai kesepakatan. (2) kendala yang dihadapi adalah kesulitan mengangsur karena menurunnya usaha yang dijalankan. (3) Upaya yang dilakukan pedagang adalah jauh-jauh hari sebelum tanggal pengembalian angsuran berusaha mengumpulkan uang dari hasil keuntungan. (4) Dari hasil penelitian, program ini mampu memberikan terhadap perbaikan ekonomi, walaupun sepenuhnya belum mencapai target. **Persamaan** terletak pada objek yang di kaji yaitu pemberian kredit pada PNPM-MP serta metode penelitian yaitu kualitatif deskriptif. **Perbedaan** terletak pada kajian penelitian, jika penelitian sebelumnya yang dikaji adalah implementasi pada penelitian kali ini yang dikaji adalah tentang evaluasi pada salah satu program PNPM-MP yaitu Simpan Pinjam Perempuan

Pengaruh Simpan Pinjam Kelompok Perempuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan terhadap Pendapatan Perempuan di Kabupaten Sragen oleh Budi Santoso. Penelitian ini membahas tentang pengaruh pendidikan perempuan, tenaga kerja, luas tanah, status ternak terhadap pendapatan perempuan, melalui metode kuantitatif dengan pendekatan regresi logistik pada tingkat

kemaknaan 95% hasil yang didapatkan adalah variabel pendidikan perempuan, tenaga kerja, luas tanah berpengaruh positif dan variable status ternak berpengaruh negatif terhadap pendapatan perempuan serta menyimpulkan secara umum bahwa peran kalangan peminjam sangatlah besar untuk mengentaskan kemiskinan. **Persamaan** pada objek yang diteliti yaitu tentang Program Simpan Pinjam Perempuan pada PNPM-MP **Perbedaan** terletak pada kajian penelitian yang mana pada penelitian sebelumnya menguji pengaruh program SPP PNPM-MP sedangkan kali ini evaluasi program yang telah berlangsung, serta metode penelitian yang berbeda pada penelitian sebelumnya menggunakan metode kuantitatif.

Analisis Dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) Terhadap Perekonomian Anggota Simpan Pinjam Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Kecamatan Tangen Kabupaten Sragen oleh Rizka Dian Rachmawati membahas tentang keterlibatan perempuan dalam kegiatan UPK terutama melalui kegiatan ekonomi. Hal tersebut dapat diketahui dari profil penerimaan kredit PNPM-MP dan dampak program PNPM-MP terhadap peningkatan produksi, peningkatan penyerapan tenaga kerja, peningkatan penghasilan anggota kelompok PNPM-MP. Secara umum dapat disimpulkan bahwa Program PNPM (PNPM-MP) dipertahankan layak karena memberikan manfaat kepada masyarakat, melalui pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat. **Persamaan** pada objek yang diteliti yaitu tentang Program Simpan Pinjam Perempuan pada PNPM-MP **Perbedaan** jika penelitian sebelumnya kajian yang diteliti lebih berorientasi pada

ekonomi pembangunan (ekonomi makro), sedangkan penelitian kali ini berorientasi pada pengendalian akuntansinya.

## **2.2.Kajian Teori**

### **2.2.1. Organisasi Sektor Publik**

Keberadaan organisasi sektor publik sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini didasarkan pada kondisi-kondisi berikut: (Deddi,2010)

a. Organisasi sektor publik merupakan penyedia barang publik (*public goods*)

Barang publik adalah barang yang memiliki dua karakteristik. Pertama, barang publik adalah komoditas yang keberadaanya tidak melalui persaingan antar-penyedia (*non-rivalry*), sebagaimana barang privat diperjual belikan dipasar yang penuh persaingan antar produsennya. Kedua, tidak dapat diterapkan prinsip prinsip pengecualian bagi para penggunanya (*non-excludability*).

Dari pengertian diatas keberadaan organisasi sektor publik menjadi mutlak karena karakteristiknya yang tidak mencari keuntungan finansial memungkinkan organisasi tersebut menyediakan barang publik yang menjadi kebutuhan masyarakat.

b. Organisasi sektor publik diperlukan dalam rekayasa struktur sosial

Dalam masyarakat yang kehidupannya digerakan oleh ekonomi, hampir setiap transaksi dilakukan dengan mekanisme pasar. Jika setiap aspek kehidupan didominasi oleh pasar, maka dampak kesenjangan semakin lama semakin lebar. Hal ini disebabkan mekanisme pasar tidak memungkinkan seorang individu distruktur sosial tertentu berkesempatan pindah ke struktur sosial diatasnya tanpa

kekuatan ekonomi. Dalam konteks inilah, peran organisasi sektor publik diperlukan untuk menjadi jembatan antarstruktur sosial yang dimaksud.

Berdasarkan pemahaman atas sektor publik dan kondisi-kondisi diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi sektor publik adalah sebuah entitas ekonomi yang menyediakan barang dan/ atau jasa publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan bukan untuk mencari keuntungan finansial. Organisasi sektor publik memiliki ciri-ciri:

- a. Dijalankan tidak untuk mencari keuntungan finansial, melainkan untuk mencapai suatu misi atau tujuan tertentu (*driven by mission*).
- b. Dimiliki secara kolektif oleh publik.
- c. Kepemilikan atas sumberdaya tidak digambarkan dalam bentuk saham yang diperjualbelikan.

Keputusan-keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi sering kali didasarkan pada konsensus.

## **2.2.2. Konsep Evaluasi**

### **2.2.2.1. Pengertian Evaluasi**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua cet. 4 bahwa evaluasi adalah penilaian, sehingga mengevaluasi artinya memberi penilaian. Sedangkan menurut (Arikunto dalam Serly Risnawati, 2010) evaluasi adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu kegiatan, dengan kata lain evaluasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk melihat tingkat keberhasilan pelaksanaan dari suatu kegiatan atau program.

Menurut (Arikunto dalam Sri Harnani, 2010) evaluasi yakni mengukur dan menilai. Penilaian tidak dapat dilakukan sebelum adanya penguluran. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama dan yang paling penting evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya, mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klasifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi

Jadi bisa disimpulkan, evaluasi adalah penilaian pada efektifitas (keberhasilan dan kegagalan) pelaksanaan suatu program dengan cara melihat faktor-faktor, baik pendukung atau penghambat terhadap pelaksanaan program. Dengan dilakukan evaluasi, akan terlihat faktor-faktor apa yang perlu dipertahankan, diperbaiki atau perlu dihilangkan. Juga akan berimplementasi pada apakah program tersebut layak dilanjutkan, bisa dilaksanakan di tempat lain atau tidak.

#### **2.2.2.2. Tujuan Evaluasi**

Menurut (Feurstein dalam Serly Risnawati, 2010), secara tidak langsung sebagai tujuan dari pelaksanaan evaluasi adalah sebagai berikut:

- Untuk melihat apa yang sudah dicapai.
- Melihat kemajuan dikaitkan dengan objek tujuan program.
- Agar tercapai manajemn yang baik.
- Mengidentifikasi kekurangan dan kelebihan untuk memperkuat program.

- Melihat perbedaan apa yang sudah terjadi setelah diterapkan suatu program.
- Melihat apakah biaya yang dikeluarkan cukup masuk akal.
- Untuk merencanakan dan mengolah kegiatan program secara lebih baik.
- Melindungi pihak lain agar tidak terjebak dalam kesalahan yang sama atau mengajak pihak lain untuk melaksanakan metode serupa bila metode tersebut telah terbukti berhasil dengan baik.
- Agar dapat memberikan dampak yang luas.
- Memberikan kesempatan untuk mendapatkan masukan masyarakat.

### **2.2.3. Dana Bergulir**

#### **2.2.3.1. Pengertian Dana Bergulir**

Dana bergulir merupakan dana yang dipinjamkan untuk dikelola dan digulirkan kepada masyarakat oleh Pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran yang bertujuan meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya. Adapun karakteristik dari dana bergulir adalah sebagai berikut: (KSAP, 2008)

1. Dana tersebut merupakan bagian dari keuangan negara/ daerah. Dana bergulir dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/ APBD) dan luar APBN/ APBD misalnya dari masyarakat atau hibah dari luar negeri. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dana bergulir yang berasal dari luar APBN, diakui sebagai kekayaan negara/ daerah jika dana itu diberikan dan/ atau diterima atas nama pemerintah/ pemerintah daerah.

2. Dana tersebut dicantumkan dalam APBN/APBD dan/ atau laporan keuangan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan semua pengeluaran negara/ daerah dimasukan dalam APBN/ APBD. Oleh sebab itu alokasi anggaran untuk dana bergulir harus dimasukan kedalam APBN/ APBD. Pencantuman alokasi anggaran untuk dana bergulir dapat dicantumkan dalam APBN/ APBD awal atau revisi APBN/ APBD (APBN-P atau APBD Perubahan)
3. Dana tersebut harus dikuasai, dimiliki dan/ atau dikendalikan oleh Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA). Pengertian dikuasai dan/ atau dimiliki mempunyai makna yang luas yaitu PA/ KPA mempunyai hak kepemilikan atau penguasaan atas dana bergulir, sementara dikendalikan maksudnya adalah PA/KPA mempunyai wewenang dalam melakukan pembinaan, monitoring, pengawasan atau kegiatan lain dalam rangka pemberdayaan dana bergulir.
4. Dana tersebut merupakan dana yang disalurkan kepada masyarakat ditagih kembali dari masyarakat dengan atau tanpa nilai tambah, selanjutnya dana disalurkan kembali dari masyarakat/ kelompok masyarakat demikian seterusnya (bergulir).
5. Pemerintah dapat menarik kembali dana bergulir. Dana yang digulirkan pemerintah dapat ditagih oleh Kementrian Negara/ Lembaga baik itu dihentikan pergulirannya atau akan digulirkan kembali kepada masyarakat.

### 2.2.3.2.Mekanisme Penyaluran Dana Bergulir

Penyaluran Dana Bergulir dilakukan oleh satuan kerja pemerintah pusat/ pemerintah daerah dengan mekanisme sebagai berikut: (KSAP, 2008)

1. Satuan kerja mendapat alokasi dana dari APBN/ APBD yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA/DPA).
2. Satuan kerja mengajukan pencairan dan kepada Bendahara Umum Negara/ Bendahara Umum Daerah (BUN/BUD).
3. Penyaluran dana bisa dilakuakn melalui lembaga keuangan bank (LBK), lembaga keuangan bukan bank (LKBB), koperasi, modal ventura dan lain-lain. Lembaga-lembaga tersebut dapat berperan sebagai *executing agency* atau *chanelling agency* sesuai dengan perjanjian yang dilakuan oleh satuan kerja pemerintah dengan lembaga dimaksud. Jika berfungsi sebagai *executing agency*, lembaga tersebut mempunyai tanggung jawab menyeleksi dan menetapkan penerima dana bergulir serta menanggung resiko terhadap ketidaktertagihan dana bergulir. Jika berfungsi sebagai *chanelling agency*, lembaga tersebut hanya menyalurkan dana bergulir kepada penerima dana bergulir dan tidak mempunyai tanggung jawab menetapkan penerima dana bergulir.
4. Dana yang disalurkan tersebut merupakan pinjaman yang harus dikembalikan oleh peminjam (masyarakat) kepada satuan kerja pemerintah yang bersangkutan.

5. Satuan kerja melakukan pengelolaan dana melakukan pengendalian penagihan dana masyarakat, menyalurkan kembali dana tersebut kepada masyarakat/ kelompok masyarakat, melaporkan dan mempertanggungjawabkan dana tersebut.

### **2.2.3.3. Penyajian Dana Bergulir**

Penyaluran dana bergulir diakui sebagai Pengeluaran Pembiayaan yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran maupun Laporan Arus Kas. Pengeluaran Pembiayaan tersebut dicatat sebesar jumlah kas yang dikeluarkan dalam rangka perolehan Dana Bergulir.

Dana bergulir disajikan di Neraca sebagai Investasi Jangka Panjang- Investasi Non Permanen- Dana Bergulir. Pada saat perolehan dana bergulir, dana bergulir dicatat sebesar harga perolehan dana bergulir. Tetapi secara periodik, Kementerian Negara/ Lembaga/ Pemerintah Daerah harus melakukan penyesuaian terhadap Dana Bergulir sehingga nilai Dana Bergulir yang tercatat di neraca menggambarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan (*net realizable value*). Nilai yang dapat direalisasikan ini dapat diperoleh jika satuan kerja pengelola dana bergulir melakukan penatausahaan dana bergulir sesuai dengan jatuh temponya (*aging schedule*). Berdasarkan penatausahaan tersebut, akan diketahui jumlah dana bergulir yang benar-benar tidak dapat ditagih, dana bergulir yang masuk kategori diragukan dapat ditagih dan dana bergulir yang dapat ditagih. (KSAP, 2008)

Penyajian dana bergulir di neraca berdasarkan nilai yang dapat direalisasikan dilaksanakan dengan mengurangi perkiraan Dana Bergulir Diragukan Tertagih dari

Dana Bergulir yang dicatat sebesar harga perolehan, ditambah dengan perguliran dana yang berasal dari pendapatan dana bergulir. Dana Bergulir Diragukan Tertagih merupakan jumlah dana bergulir yang tidak dapat tertagih dan dana bergulir yang diragukan tertagih. Dana bergulir dapat dihapuskan jika Dana Bergulir tersebut benar-benar sudah tidak tertagih dan penghapusannya mengikuti ketentuan yang berlaku. Akun lawan (*contra account*) dari Dana Bergulir Diragukan Tertagih adalah Diinvestasikan Dalam Investasi Jangka Panjang. (KSAP, 2008)

#### **2.2.3.4. Pengungkapan Dana Bergulir**

Disamping mencantumkan pengeluaran dana bergulir sebagai Pengeluaran Pembiayaan di Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Arus kas, dan Dana Bergulir di Neraca, perlu diungkapkan informasi lain dalam Catatan atas laporan Keuangan (CaLK) antara lain: (KSAP, 2008)

1. Dasar Penilaian Dana Bergulir;
2. Jumlah Dana Bergulir yang tidak tertagih dan penyebabnya;
3. Besarnya suku bunga yang dikenakan;
4. Saldo awal dana bergulir, penambahan/pengurangan dana bergulir dan saldo akhir dana bergulir;
5. Informasi tentang jatuh tempo dana bergulir berdasarkan umur dana bergulir

Untuk memudahkan pengguna laporan keuangan, pengungkapan CaLK dapat disajikan dengan narasi, bagan, grafik atau bentuk lain yang lazim.

## **2.2.4. Pengendalian (*Controlling*)**

### **2.2.4.1. Definisi Pengendalian**

Pengendalian atau pengontrolan merupakan kegiatan untuk mengukur kinerja aktual, membandingkan dengan standar dan melakukan tindakan perbaikan jika kinerja aktual lebih kecil dari standar atau melakukan tindakan pengembangan/ penyesuaian untuk peningkatan kinerja jika kinerja aktual sama dengan atau lebih besar dari standar. (Silalahi, 2011)

Pengendalian juga dapat didefinisikan sebagai suatu inisiatif dalam memilih karena yakin bahwa kemungkinan untuk memperoleh hasil yang diinginkan akan semakin meningkat. Istilah “pengendalian akuntansi “ telah dihubungkan dengan pengamanan aset dan peningkatan akurasi serta keandalan akuntansi. (Lubis, 2011)

Aspek pengendalian sangat penting dalam organisasi. Semakin besar organisasi, memerlukan tindakan pengendalian yang semakin intensif. Pengendalian selalu dihubungkan dengan pengukuran kinerja dan adaptasi individu terhadap pengendalian. Dimensi penting dalam pengendalian adalah struktur organisasi, pengendalian internal, desentralisasi-sentralisasi dan hubungan antara dan antar hirarki. Perkembangan terbaru dalam pengendalian internal adalah diakuinya lingkungan pengendalian sebagai salah satu kunci (*key success factor*) dalam mengendalikan operasional. (Suartana, 2010)

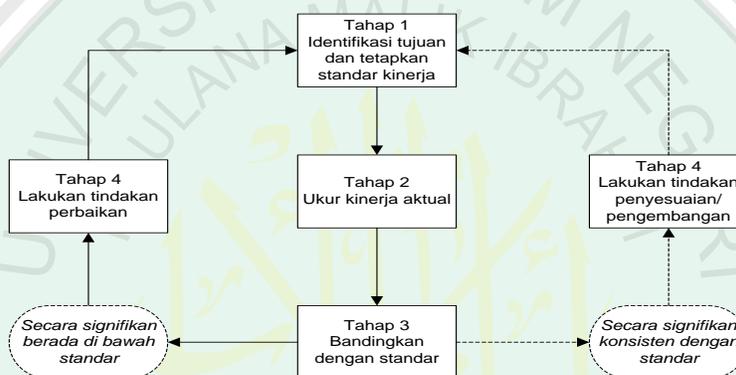
### **2.2.4.2. Elemen Dasar dalam Proses Pengendalian**

Umumnya pengendalian dilakukan secara menyeluruh oleh manajer termasuk mengambil tindakan perbaikan atas penyimpangan atau penyelewengan. Adakalanya sebagian dari kegiatan pengendalian seperti menetapkan standar, memonitoring dan

menilai pelaksanaan kerja dan membandingkan hasil aktual dengan standar yang sudah ditentukan, diserahkan kepada individu atau institusi tertentu. Jika terjadi penyimpangan itu dilaporkan kepada manajer yang memberi otoritas kepada mereka untuk melakukan pengendalian. Secara garis besar proses pengendalian adalah sebagai berikut:

**Gambar 2.1**

**Empat Tahap Dalam Proses Pengendalian**



*Sumber: Silalahi, Ulber: 2011*

1. Tetapkan Standar, standar secara singkat dapat diartikan sebagai kriteria sederhana tentang kinerja atau juga dapat diartikan sebagai salah satu nilai yang digunakan sebagai titik referensi untuk membandingkannya dengan yang lain. Terdapat dua tipe standar yang diakui yaitu standar keluaran dan standar masukan. Standar keluaran mengukur hasil kinerja berupa kualitas, kuantitas, biaya dan waktu. Sebaliknya standar masukan mengukur usaha-usaha kerja yaitu pelaksanaan tugas.
2. Ukur Kinerja Aktual, untuk melaksanakan tahap ini perlu ditetapkan prosedur, waktu dan metode-metode atau teknik-teknik pengukuran kinerja yang efektif atau tepat digunakan. Kinerja yang diukur dapat berupa kinerja individu, kinerja

kelompok dan kinerja organisasi. Informasi dalam mengukur kinerja tidak selalu berdiri sendiri, tetapi akan lebih efektif apabila dilakukan secara kombinasi atau terpadu untuk memungkinkan mendapatkan informasi yang dapat dipercaya seperti mengumpulkan data atau mendeteksi lokasi permasalahan.

3. Bandingkan Kinerja Aktual dengan Standar. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang diinginkan dimaksudkan untuk mengetahui apakah kinerja aktual lebih kecil, sama dengan atau lebih besar dari kinerja yang diharapkan. Ini menunjukkan bahwa membandingkan menentukan derajat dari variasi antara kinerja aktual dan standar. Hasil dari membandingkan kinerja aktual dan standar mengarah pada dua kemungkinan: (1) secara signifikan konsisten dengan standar atau lebih, (2) secara signifikan dibawah standar. Menentukan batas yang dapat diterima berkenaan dengan *range of variation* yaitu parameter variasi yang dapat diterima diantara kinerja aktual dan standar adalah sesuatu yang kritis. Tetapi menjadi keharusan bahwa ketika membandingkan kinerja atau standar perlu menentukan batas yang dapat diterima tentang derajat penyimpangan terutama *acceptable lower*, hal ini dikenal dengan toleransi pengendalian (*control tolerance*) yaitu "*variation from the standar that is acceptable to the manager*"

4. Ambil Tindakan Perbaikan (atau Penyesuaian) untuk memperkuat kemajuan. Tahap keempat dan final dalam proses pengendalian adalah mengambil tindakan manajerial, mungkin perbaikan atau pengembangan. Tindakan yang

diambil apakah perbaikan atau penyesuaian tergantung pada hasil membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang diinginkan. Derajat perbedaan antara kinerja aktual dengan kinerja yang diinginkan akan menentukan derajat tindakan perbaikan atau penyesuaian atau menentukan kebutuhan untuk tindakan.

### 2.2.4.3. Tipe Pengendalian

#### 1. Fokus Pengendalian: Pengendalian Internal dan Eksternal

Berdasarkan fokus pengendalian dapat dibedakan menjadi dua dimensi yaitu pengendalian internal dan pengendalian eksternal. Pengendalian terhadap dimensi-dimensi internal organisasi, juga disebut *operating control*, dilaksanakan untuk mengetahui penggunaan sumber-sumber fisik, finansial, manusia dan informasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasional. Fokus kedua adalah pengendalian eksternal, juga disebut sebagai *strategic control*, yang dilaksanakan oleh manajer puncak untuk mengetahui dan mengumpulkan informasi tentang pesaing, pelanggan, penyalur, pemerintah, teknologi dan masyarakat serta mencari pengembangan yang mungkin mempengaruhi rancangan organisasi sehingga organisasi dapat menyesuaikan dengan tepat.

#### 2. Lokus Pengendalian: Pengendalian perilaku dan keluaran.

Berdasarkan lokus pengendalian dibedakan dua kategori pengendalian: pengendalian perilaku (*behavior control*) dan pengendalian keluaran (*output control*). Pengendalian perilaku atau personal dilakukan secara langsung, pengamatan pribadi atas perilaku pekerja. Penyalur pada lini pertama yang

mengamati subordinasi menggunakan pengendalian perilaku. Sementara pengendalian keluaran didasarkan pada pengukuran keluaran atau hasil kerja.

### 3.Sifat Pengendalian: Pengendalian Preventif dan Represif

Berdasarkan sifat atau waktu dibedakan menjadi dua tipe pengendalian: pengendalian preventif dan represif. Pengendalian preventif dilakukan ketika kegiatan berlangsung dan sebelum terjadi penyimpangan. Pengendalian represif merupakan pengendalian yang dilakukan ketika terjadi penyimpangan. Pengendalian preventif dimaksudkan untuk mengurangi atau mencegah kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan. Implikasinya adalah dapat meminimalisasi kebutuhan tindakan pengendalian represif.

### 4.Prosedur Pengendalian: Pengendalian Birokratik dan Organik

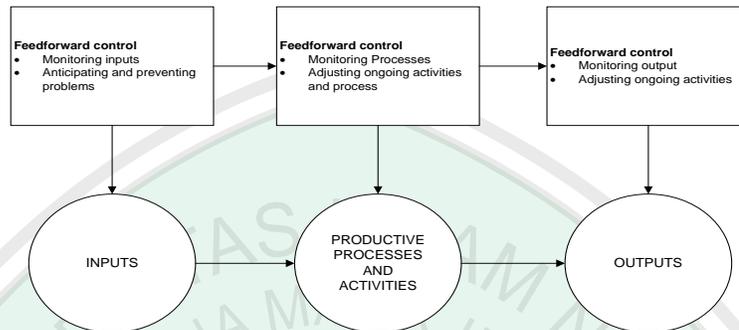
Pengendalian Birokratik atau pengendalian mekanistik adalah pengendalian yang dilakukan menurut prosedur dan aturan ekstensif, hirarkis, deskripsi jabatan yang ketat dan metode-metode formal untuk pencegahan dan pengoreksian penyimpangan dari hasil dan perilaku yang ditentukan. Sedangkan pengendalian organik adalah pengendalian yang dilakukan dengan otoritas fleksibel, deskripsi jabatan yang longgar, pengendalian individu dan metode-metode lain untuk pencegahan dan pengoreksian penyimpangan dari perilaku dan hasil yang ditetapkan dalam standar.

### 5.Sistem pengendalian: Pengendalian Masukan, Transformasi dan Keluaran

Secara umum tipe pengendalian berdasarkan sistem seperti berikut:

Gambar 2.2

### Tipe Pengendalian Berdasarkan Sistem



Sumber: Robert Kreitner, 2007:503; dalam Silalahi, Ulber, 2011

- a. Pertama pengendalian masukan (*input control*) atau *feedforward control* dilaksanakan sebelum satu kegiatan kerja dimulai. Ini merupakan suatu pendekatan terhadap pengendalian yang menggunakan masukan untuk satu sistem dari kegiatan organisasional sebagai satu sarana pengendalian pencapaian tujuan-tujuan organisasional. Pengendalian ini berusaha mencegah suatu masalah yang bersumber dari masukan.
- b. Kedua merupakan suatu pendekatan untuk pengendalian yang mencari akibat ketika pekerjaan dilaksanakan. Jadi metode ini berfokus pada apa yang akan terjadi dalam mentransformasi masukan menjadi keluaran. Pengendalian ini dirancang untuk mendeteksi kapan suatu masalah terjadi dan biasanya diikuti dengan tindakan perbaikan.
- c. Ketiga merupakan pendekatan pengendalian dengan fokus pada keluaran atau hasil akhir dari kegiatan organisasional. Pengendalian

ini menyediakan informasi tentang reaksi customer terhadap barang-barang dan jasa sehingga tindakan korektif dapat dilakukan jika diperlukan. Metode ini dirancang untuk mendeteksi masalah suatu masalah atau masalah potensial ketika kegiatan telah selesai tetapi sebelum hal tersebut sampai pada atau menyentuh bagian yang krisis.

#### 6. Pengendalian Ganda

Pengendalian ganda atau *multiple control* adalah tipe pengendalian menggunakan dua atau lebih dari tipe pengendalian untuk mendapatkan hasil yang efektif. Meskipun demikian tiap organisasi memerlukan pengendalian yang pelaksanaannya dapat berbeda-beda tergantung faktor-faktor situasional, seperti ukuran organisasi, disain struktur organisasi, kebijakan organisasi, tujuan atau sasaran organisasi, sistem delegasi serta kompleksitas dan sifat objek yang dikendalikan. Dengan melakukan fungsi pengendalian dimana proses dan metodenya dirancang sesuai dengan kebutuhan organisasi, maka manager akan dapat mengetahui efisiensi dan efektifitas pemanfaatan sumber daya manusia, finansial dan informasi yang dimiliki organisasi serta efektifitas pelaksanaan kerja individu, kelompok dan organisasi.

#### 2.2.4.4. Pengendalian Terpadu

Secara formal sistem pengendalian komprehensif merupakan suatu konfigurasi yang saling melengkapi, yaitu subsistem formal yang mendukung proses administratif. Untuk dapat diformalkan, suatu subsistem pengendalian seharusnya terstruktur dan berkelanjutan, serta didesain dengan suatu proses yang tepat untuk mencapai tujuan yang

spesifik. Pendekatan informal merupakan sesuatu yang bersifat ad hoc, memiliki tingkat kepribadian yang tinggi, dan bertujuan mempertimbangkan variabilitas. Untuk bisa menjadi pengendalia yang komprehensif, suatu sistem pengendalian seharusnya mencakup aktivitas perencanaan, operasional, dan fungsi umpan balik (Lubis, 2011):

a. Perencanaan

Proses perencanaan dalam organisasi juga ditandai dengan istilah perilaku penetapan tujuan. Aspek-aspek terpenting dari proses penetapan tujuan adalah dasar dari organisasi dan komunikasi. Pengendalian dapat menjadi pokok dari perencanaan yang efektif. Suatu perencanaan yang terlalu teknis atau terlalu logis dapat menimbulkan suatu kerusakan pada pengendalian, karena tidak ada perhatian yang utuh pada implikasi pengendalian terhadap implementasi rencana.

b. Operasi

Batasan dari operasi mengacu pada pelaksanaan aktivitas-aktivitas organisasi, termasuk didalamnya provisi atas jasa pelayanan dan produksi produk yang sama pentingnya dengan menjaga fungsi operasi. Pengendalian operasi merupakan suatu proses perantara dan proses perbaikan terhadap aktivitas-aktivitas operasi selama proses implementasi atas suatu rencana

c. Umpan Balik

d. Interaksi Pengendalian

#### **2.2.4.5. Pengendalian Efektif**

Asas-asas pengendalian efektif yaitu: (Silalahi, 2011)

1. Orientasi Rencana (*plans-oriented*), yaitu mendukung rencana strategis dan fokus pada kegiatan signifikan membuat satu perbedaan nyata pada organisasi. Tugas pengendalian adalah untuk menjamin pencapaian tujuan dengan mendeteksi penyimpangan potensial atau actual dari rencana sehingga dapat dilakukan tindakan perbaikan efektif.
2. Orientasi hasil (*results-oriented*), pengendalian harus membantu organisasi mencapai hasil yang diinginkan, seperti pembuatan standar kinerja, perlindungan aset-aset organisasi dan atau memelihara kualitas produk atau pelayanan jasa serta menyediakan informasi umpan balik atas kinerja kepada manajer dan karyawan.
3. Menyeluruh (*multidimensional*), pengendalian meliputi semua hasil dan perilaku yang diinginkan, tetapi perlu dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan atau melakukan pengendalian berdasarkan kekecualian.
4. Akurat (*accurate*), penemuan, penilaian, dan analisis data tentang pelaksanaan pekerjaan dilakukan secara akurat, data pengendalian yang tidak akurat mungkin lebih buruk, dan manajer dapat membuat keputusan yang jelek berdasarkan data tersebut.
5. Tepat waktu (*timely*), pengendalian menyediakan informasi pada waktu yang tepat informasi itu dibutuhkan, karena itu pengendalian harus berlangsung terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan.

6. Realistik (*realistic*), pengendalian harus memasukkan harapan realistik tentang apa yang dapat dicapai. Sebaliknya, karyawan suka melihat pengendalian sebagai tidak rasional sehingga tak mengindahkan atau bahkan menyabotnya.
7. Adil dan Objektif (*fair and objective*), pengendalian tidak memihak atau membedakan perlakuan terhadap karyawan dan tidak dapat dimanipulasi oleh karyawan atau manajer untuk keuntungan pribadi.
8. Dapat dimengerti (*understandable*), pengendalian mendukung pembuatan keputusan melalui penyajian data yang dapat dimengerti, menghindari laporan-laporan dan statistic yang rumit.
9. Dapat diterima (*acceptable*), pengendalian yang baik berlangsung ketika hasilnya diterima oleh anggota organisasi yang dipengaruhinya, dan jika hasil pengendalian secara luas ditentang atau diabaikan atau tidak diterima, maka manajer yang menjalankan fungsi pengendalian tersebut harus mencoba menemukan jawaban mengapa hal itu terjadi.
10. Fleksibel (*flexible*), fleksibilitas dibutuhkan dalam pengendalian dan rancangan pengendalian termasuk untuk persyaratan baru, direvisi atau dimodifikasi untuk situasi baru, bahkan pengendalian dapat dirubah secara cepat untuk mengukur dan melaporkan informasi baru.
11. Cepat dan orientasi pengecualian (*prompt and exception oriented*), pengendalian mendeteksi dan melaporkan penyimpangan secara cepat, member wawasan mengapa perbedaan terjadi dan apa yang mungkin

dikerjakan untuk memperbaikinya, serta mengonsentrasikan pengendaliannya pada pengecualian sehingga efisiensi akan dihasilkan.

12. Biaya efektif (*cost-effective*), biaya pengendalian adalah satu pertimbangan penting, keuntungan pengendalian harus lebih banyak dari biayanya. Oleh karena itu teknik dan pendekatan pengendalian untuk mendeteksi dan mengiluminasi sebab-sebab potensial atau penyimpangan actual dari rencana harus dengan biaya minim agar terwujud efisiensi pengendalian.

#### **2.2.5. Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

*Agency Theory* menyangkut hubungan kontraktual antara dua pihak yaitu *principal* dan *agent*. *Agency Theory* membahas tentang hubungan keagenan dimana suatu pihak tertentu (*principal*) mendelegasikan pekerjaan kepada pihak lain (*agent*) yang melakukan pekerjaan. *Agency Theory* memandang bahwa *agent* tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan *principal* (Tricker, 1984) dalam Titus Puspitasari (2013). Penelitian Fama dan Jensen (1983) menyatakan bahwa masalah agensi dikendalikan oleh sistem pengambilan keputusan yang memisahkan fungsi manajemen dan fungsi pengawasan. Pemisahan fungsi manajemen yang melakukan perencanaan dan implementasi terhadap kebijakan perusahaan serta fungsi pengendalian yang melakukan ratifikasi dan monitoring terhadap keputusan penting dalam organisasi akan memunculkan konflik kepentingan diantara pihak-pihak tersebut.

Diakui atau tidak di pemerintahan daerah terdapat hubungan dan masalah keagenan (Halim dan Abdullah, 2005) dalam Titus Puspitasari (2013). Penelitian Lane

(2000) menyatakan bahwa teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan principal-agen. Teori keagenan memandang bahwa pemerintah daerah sebagai *agent* bagi masyarakat (*principal*) akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingan mereka sendiri serta memandang bahwa pemerintah daerah tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan masyarakat. *Agency theory* beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak agen (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak principal (masyarakat). adanya *information asymmetry* inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh agen. Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan pengendalian atas kinerjanya sebagai mekanisme *checks and balances* agar dapat mengurangi *information asymmetry*.

Berdasarkan *agency theory* pengelolaan pemerintah daerah harus diawasi untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakuakn dengan penuh kepatuhan kepada berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah informasi yang diterima masyarakat menjadi lebih berimbang terhadap pemerintah daerah yang artinya itu *information asymmetry* yang terjadi dapat berkurang. Kemudian untuk melakuakn korupsi menjadi lebih kecil dikarenakan semakin berkurangnya *information asymmetry*.

#### **2.2.6. Teori Group Lending**

Kredit berbasis kelompok atau dikenal dengan *group lending* merupakan pemberian kredit kepada individu-individu yang tergabung dalam sebuah kelompok

sehingga dapat memiliki akses terhadap permodalan dalam sebuah program. Program yang dilaksanakan biasanya ditujukan bagi masyarakat miskin yang tidak memiliki agunan untuk memperoleh kredit. Menurut Zeller dan Simtowe (2006) dalam Fikanti Zuliastri (2012) kredit berbasis kelompok ini dibuat untuk individu tetapi semua anggota kelompok bertanggung jawab terhadap terhadap pembayaran kredit tersebut (*join liability lending*). Berdasarkan kewajiban dan tanggung jawab pinjaman bersama maka setiap anggota yang tidak mengalami kesulitan dapat membantu membayar anggota lain yang mengalami kegagalan bayar (intra-group asuransi). Ukuran keberhasilan program pinjaman kelompok dapat dilihat dari tingkat pengembalian.

Manfaat positif yang dapat diperoleh jika menggunakan sistem kredit berbasis kelompok (*group lending*) dengan skema pembayaran *join liability lending* diantaranya mengurangi masalah *adverse selection*, dimana pada saat pembentukan kelompok memperhatikan mengenai kelayakan kredit sehingga dapat mencegah kredit beresiko tinggi. Selain itu dapat mengurangi masalah *moral hazard*, yaitu masing-masing anggota saling mengawasi dan memantau satu sama lain untuk memastikan bahwa anggotanya saling menggunakan dana kredit bergulir untuk kegiatan produktif sehingga akan menjamin pembayaran kredit. Anggota diwajibkan untuk saling mengawasi dan memantau untuk menjamin akses kredit dimasa mendatang. Apabila terdapat anggota yang tidak bersedia membayar pinjaman maka anggota lain dapat mengenakan sanksi sosial dan tekanan dari semua anggota (Zeller dan Simtowe, 2006) dalam (Fikanti Zuliastri, 2012)

## **2.2.7. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)**

### **2.2.7.1. Pengertian**

PNPM Mandiri adalah program nasional penganggulangan kemiskinan terutama yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Pengertian yang terkandung mengenai PNPM Mandiri adalah:

1. PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.
2. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

### **2.2.7.2. Tujuan**

Program PNPM Mandiri memiliki dua tujuan diantaranya: (Departemen Dalam Negeri, 2007)

## 1. Tujuan Umum

Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri.

## 2. Tujuan Khusus

- a. Meningkatnya partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil, dan kelompok masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.
- b. Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif, dan akuntabel. Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*).
- c. Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan. Meningkatnya keberdayaan dan kemandirian masyarakat, serta kapasitas pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan di wilayahnya.

- d. Meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta untuk melestarikan kearifan lokal.
- e. Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna, informasi dan komunikasi dalam pemberdayaan masyarakat.

### **2.2.7.3. Dasar Hukum Keuangan**

Dasar peraturan perundangan keuangan negara adalah:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455).
3. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/ jasa Pemerintah.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **2.2.8. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan.**

PNPM Mandiri Perdesaan pada prinsipnya adalah peningkatan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin perdesaan secara mandiri melalui peningkatan partisipasi masyarakat (terutama masyarakat miskin, kelompok perempuan dan komunitas/ kelompok yang terpinggirkan), meningkatkan kapasitas kelembagaan

masyarakat dan pemerintah, meningkatkan modal sosial masyarakat serta inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna.

Usulan kegiatan yang dapat didanai dalam PNPM Mandiri Perdesaan dapat diklasifikasikan atas empat kegiatan yang meliputi: (1) kegiatan pembangunan atau perbaikan prasarana sarana dasar yang dapat memberikan manfaat jangka pendek maupun jangka panjang secara ekonomi bagi masyarakat miskin atau rumah tangga miskin, (2) peningkatan bidang pelayanan kesehatan dan pendidikan termasuk kegiatan pelatihan pengembangan keterampilan masyarakat, (3) kegiatan peningkatan kapasitas/keterampilan kelompok usaha ekonomi terutama bagi kelompok usaha yang berkaitan dengan produksi berbasis sumber daya lokal, (4) penambahan modal simpan pinjam untuk kelompok perempuan.

Penentuan skala prioritas pendanaan kegiatan dilakukan masyarakat dalam musyawarah antar desa dengan menetapkan sejumlah kriteria yang meliputi aspek manfaat, berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan, dapat dikerjakan masyarakat, didukung sumber dayayang ada dan upaya pelestarian kegiatan.

#### **2.2.9. Kegiatan Simpan Pinjam Untuk Kelompok Perempuan (SPP)**

Kegiatan Simpan Pinjam untuk Kelompok Perempuan (SPP) merupakan kegiatan pemberian permodalan untuk kelompok perempuan yang mempunyai kegiatan simpan pinjam. Berikut adalah tujuan dan ketentuan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP)

### **2.2.9.1. Tujuan**

#### 1. Tujuan Umum

Secara umum kegiatan ini bertujuan untuk mengembangkan potensi kegiatan simpan pinjam pedesan, kemudian akses pendanaan usaha skala mikro, pemenuhan kebutuhan pendanaan sosial dasar, dan memperkuat kelembagaan kegiatan kaum perempuan serta mendorong pengurangan rumah tangga miskin dan penciptaan lapangan kerja.

#### 2. Tujuan Khusus

1. Mempercepat proses pemenuhan kebutuhan pendanaan usaha ataupun sosial dasar.
2. Memberikan kesempatan kaum perempuan meningkatkan ekonomi rumah tangga melalui pendanaan modal usaha.
3. Mendorong pengutan kelembagaan simpan pinjam oleh kaum perempuan.

### **2.2.9.2. Ketentuan**

#### 1. Ketentuan Dasar

- a. Kemudahan, artinya masyarakat miskin dengan mudah dan cepat mendapatkan pelayanan pendanaan kebutuhan tanpa syarat agunan.
- b. Terlembagaan, artinya dana kegiatan SPP disalurkan melalui kelompok yang sudah mempunyai tata cara dan prosedur yang baku dalam pengelolaan simpanan dan pengelolaan simpanan dan pengelolaan pinjaman.

- c. Keberdayaan, artinya proses pengelolaan didasari oleh keputusan yang profesional oleh kaum perempuan dengan mempertimbangkan pelestarian dan pengembangan dana bergulir guna meningkatkan kesejahteraan.
- d. Pengembangan, artinya setiap keputusan pendanaan harus berorientasi pada peningkatan pendapatan sehingga meningkatkan pertumbuhan aktivitas ekonomi masyarakat pedesaan.
- e. Akuntabilitas, artinya dalam melakukan pengelolaan dana bergulir harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

## 2. Ketentuan Pendanaan BLM

Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah dana yang disediakan untuk mendanai kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) per kecamatan maksimal 25% dari alokasi BLM. Berikut adalah penjelasan Sasaran, bentuk dan ketentuan kelompok SPP:

- a. Sasaran program, adalah rumah tangga miskin yang produktif yang memerlukan pendanaan kegiatan usaha ataupun kebutuhan sosial dasar melalui kelompok simpan pinjam perempuan yang sudah ada di masyarakat.
- b. Bentuk Kegiatan SPP adalah memberikan dan pinjaman sebagai tambahan modal bagi kelompok kaum perempuan yang mempunyai dana simpanan dan pengelolaan dana pinjaman.

c. Ketentuan Kelompok SPP

- 1) Kelompok yang dikelola dan anggotanya perempuan yang satu sama saling mengenal, memiliki kegiatan tertentu dan pertemuan rutin yang sudah berjalan sekurang-kurangnya satu tahun.
- 2) Mempunyai kegiatan simpan pinjam dengan aturan pengelolaan dana simpanan dan dana pinjaman yang telah disepakati.
- 3) Telah mempunyai modal dan simpanan dari anggota sebagai sumber dana pinjaman yang diberikan kepada anggota.
- 4) Kegiatan pinjaman pada kelompok masih berlangsung dengan baik.
- 5) Mempunyai organisasi kelompok dan administrasi secara sederhana.

**2.2.9.3. Mekanisme Pengelolaan**

Mekanisme tetap mengacu pada alur kegiatan program akan tetapi perlu memberikan beberapa penjelasan dalam tahapan sebagai berikut:

- a. MAD Sosialisasi, disini dilakukan sosialisasi ketentuan dan persyaratan untuk kegiatan SPP sehingga pelaku-pelaku tingkat desa memahami adanya kegiatan SPP dan dapat memanfaatkannya.
- b. Musdes Desa, dilakukan sosialisasi ketentuan dan persyaratan untuk kegiatan SPP di tingkat desa sehingga pelaku-pelaku tingkat desa memahami adanya kegiatan SPP dan melakukan persiapan proses lanjutan.
- c. Musyawarah Dusun, adalah proses identifikasi kelompok melalui musyawarah di dusun/kampung dengan proses sebagai berikut:

1. Identifikasi kelompok sesuai dengan ketentuan tersebut diatas termasuk kondisi anggota. Kader melakukan identifikasi perkembangan kelompok SPP dan melakukan kategorisasi kelompok yang terdiri dari: Kelompok Pemula, Kelompok Berkembang dan Kelompok Siap. Proses Kategorisasi kelompok mengacu pada ketentuan kategori perkembangan kelompok. Menyiapkan daftar pemanfaat setiap kelompok beserta jumlah kebutuhan dan daftar rumah tangga miskin yang akan menjadi pemanfaat.
  2. Rumah tangga miskin yang belum menjadi anggota kelompok agar dilakukan tawaran dan fasilitasi untuk menjadi anggota kelompok sehingga dapat menjadi pemanfaat.
  3. Hasil musyawarah dusun dituangkan dalam berita acara dilampiri:
    - a) Daftar kelompok yang diidentifikasi.
    - b) Kelompok SPP dengan daftar pemanfaat yang diusulkan.
    - c) Peta sosial dan peta rumah tangga miskin.
    - d) Rekap kebutuhan pemanfaat.
- d. Musyawarah Desa dan MKP, merupakan tahapan seleksi di tingkat desa adalah:
1. Penentuan usulan desa untuk kegiatan SPP melalui keputusan Musyawarah Khusus Perempuan (MKP). Hasil keputusan dalam MKP merupakan usulan desa untuk kegiatan SPP.

2. Hasil keputusan diajukan berdasarkan seluruh kelompok yang diusulkan dalam paket usulan desa.
3. Penulisan usulan kelompok adalah tahapan yang menghasilkan proposal kelompok yang akan dikompensasiakan ditingkat kecamatan.
4. Dalam penulisan usulan SPP paling tidak harus memuat hal sebagai berikut:
  - a) Sekilas kondisi kelompok SPP.
  - b) Gambaran kegiatan dan rencana yang menjelaskan, kondisi anggota, kondisi permodalan, kualitas pinjaman, kondisi operasiaonal. Rencana usaha dalam satu tahun yang akan datang. Perhitungan Rencana Kebutuhan Anggota.
  - c) Daftar calon pemanfaat untuk dana yang diusulkan dilengkapidenga peta social dan peta rumah tangga miskin.
- e. Verifikasi, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam proses verifikasi kegiatan SPP adalah:
  1. Penetapan formulir verifikasi, penetapan formulir ferifikasi merupakan prose penyesuaian yag berdasar penilaian dengan model CAMEL (Capital, Assets, Management, Earning dan Liquidity) yaitu penilaian tentang permodalan, kualiatas pinjaman, manajemen, pendapatan dan likuiditas.
  2. Proses pelaksanaan verifikasi kelompok SPP mencakup beberapa hal:
    - a) Pengalaman kegiatan simpan pinjam

- b) Persyaratan kelompok
  - c) Kondisi kegiatan simpan pinjam, dengan penilaian:
    - i. Permodalan.
    - ii. Kualitas pinjaman.
    - iii. Administrasi dan pengelolaan.
    - iv. Pedapatan
    - v. Likuiditas (pendanaan jangka pendek)
  - d) Penilaian khusus rencana kegiatan.
  - e) Jumlah rumah tangga miskin sebagai calon pemanfaat diverifikasi dengan daftar rumah tangga miskin.
  - f) Penilaian kategori kelompok.
  - g) Pembutan berita acara (BA) hasil verifikasi, dalam BA tersebut mencantumkan rekomendasi jumlah usulan kelompok apakah sudah dalam kewajaran, keterlibatan rumah tangga miskin sebagai pemanfaat dan kategorisasi perkembangan kelompok.
- f. MAD prioritas usulan

Tahapan ini merupakan tahapan evaluasi akhir dengan model prioritas kebutuhan dengan mempertimbangkan hasil verifikasi. Prioritas penilaian ditekankan pada kelompok yang lebih mengutamakan calon pemanfaat kategori rumah tangga miskin.

Dalam tahapan prioritas kebutuhan ini menilai usulan-usulan kelompok yang tergabung dalam paket usulan desa. Penilaian dilakukan dengan basis

usulan kelompok sehingga sehingga jika ada kelompok yang tidak layak maka tidak secara otomatis menggugurkan paket usulan desa tersebut, kelompok yang dianggap layak tetap mendapatkan pendanaan sampai jumlah kuota BLM terpenuhi.

Hasil pemeringkatan kelompok SPP sudah dapat menunjukkan kebutuhan pendanaan BLM untuk SPP sehingga sudah dapat ditentukan kelompok-kelompok layak yang akan didanai dari BLM. Untuk kelompok yang layak dan akan didanai BLM, tahap selanjutnya adalah melakukan penyempurnaan dokumen usulan misalnya: KTP dan Perjanjian pinjaman. Prioritas kebutuhan kelompok SPP agar mempertimbangkan :

1. Keterlibatan rumah tangga miskin sebagai anggota dan pemanfaat.
2. Kategori tingkat perkembangan kelompok.
3. Hasil penilaian kelayakan kelompok pengusul yang dituangkan dalam berita acara TIM verifikasi
4. Perkembangan lain yang mendukung pengurangan jumlah rumah tangga miskin dan peningkatan kesempatan kerja/usaha.

g. MAD penetapan usulan

Pada tahapan ini keputusan pendanaan mencakup penentuan pendanaan usulan dengan menentukan kelompok-kelompok yang telah memenuhi syarat pemeringkatan dapat didanai dengan dana BLM. Dalam MAD penetapan usulan ini, dimungkknkan adanya kelompok yang didanai sesuai dengan MAD Prioritas Usulan mengundurkan diri sehingga peringkat selanjutnya yang akan menerima,

jika terjadi tidak sama jumlah kebutuhan pada kelompok terakhir maka diputuskan melalui musyawarah. Bagi kecamatan yang telah mengelola dana bergulir maka pada MAD ini dapat juga dilakuakn proses MAD Perguliran.

#### h. Penetapan persyaratan

Penetapan persyaratan pinjaman yang tertuang dalam perjanjian pinjaman paling tidak mencakup hal-hal:

1. Penentuan jasa pinjaman dengan ketentuan: besar jasa pinjaman ditentukan berdasarkan bunga pasar untuk pinjaman pada lembaga keuangan di wilayah masing-masing. Sistem perhitungan jasa pinjaman menurun atau tetap.
2. Jangka waktu pinjaman sumber dana BLM maksimal 12 bulan
3. Jadwal angsuran dana BLM paling tidak diangsur 3 kali angsuran dalam 12 bulan dengan memperhatikan siklus usah baik pada tingkat pemanfaat maupun tingkat kelompok.
4. Angsuran langsung dari kelompok ke UPK.

#### i. Pencairan dana

Ketentuan pencairan dana BLM dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Pencairan melalui desa sesuai dengan ketentuan program dilampiri SPPB deng bukti penyaluran KW2.
2. Pencairan dilakukan sekaligus (100%) pada setiap kelompok.
3. Dalam saat yang bersamaan ketua TPK memberikan dana SPP setelah dikurangi operasional UPK 2% dan operasional desa 3% dengan bukti

kwitansi yang ditandatangani oleh ketua kelompok sebagai penerima dan UPK sebagai pengelola kegiatan. Tujuan kwitansi ini adalah kelompok telah menerima langsung dari UPK dan selanjutnya mengembalikan kepada UPK.

4. Kelompok membuat perjanjian pinjaman dengan UPK sebagai lampiran kwitansi penerima dana.
5. Kelompok menyerahkan kwitansi/tanda terima uang per pemanfaat kepada UPK.

j. Pengelolaan dokumen dan administrasi di UPK

Pengelolaan dkegiatan di tingkat UPK meliputi:

1. Pengelolaan dokumen UPK yang mencakup: pengelolaan data kelompok dan peminjam/pemanfaat, pengelola proposal penulisan usulan dengan peta sosial, pengelolaan dokumen penyaliran (kwitansi, SPPB).
2. Pengelola administrasi meliputi: rekening pengembalian SPP, buku bantu Bank SPP, buku kas harian SPP, kartu pinjaman.
3. Pengelola pelaporan meliputi: Laporan realisasi penyaluran, laporan perkembangan pinjaman-SPP, laporan kolektibilitas-SPP, neraca, laporan operasional.

k. Pengelolaan dokumen dan administrasi di kelompok

Hal-hal yang dikelola ditingkat kelompok meliputi: data-data peminjam, dokumen pendanaan/kwitansi di kelompok maupun pemanfaat, administrasi

realisasi pengembalian pinjaman ke UPK, administrasi penyaluran dan pengembalian/kartu pinjaman pemanfaat dan administrasi pinjaman pemanfaat.

l. Penetapan daftar tunggu

Usulan kegiatan kelompok SPP yang belum terdani oleh BLM tetapi telah dianggap layak dapat didanai dengan dana bergulir. Jika dana bergulir mencukupi maka kelompok layak dapat ditentukan sebagai kelompok tunggu yang dilaporkan dalam daftar tunggu kelompok. Daftar tunggu ini ditetapkan dengan berita acara. Selain menetapkan daftar tunggu juga menetapkan mekanisme dan persyaratan dalam pendanaan kelompok yang termasuk daftar tunggu.

m. Pelestarian dan pengembangan kegiatan

Pelestarian kegiatan SPP mengacu pada ketentuan pengelolaan dana bergulir dengan mempertimbangkan ketentuan akses BLM yang telah disepakati dalam MAD yang mencakup:

1. Pelestarian kegiatan, dasar-dasar dalam rangka mewujudkan pelestarian kegiatan adalah:
  - i. Adanya dana kegiatan SPP yang produktif dan bertambah jumlah untuk penyediaan kebutuhan pendanaan masyarakat miskin.
  - ii. Adanya pelestarian prinsip PNPM Mandiri Perdesaan terutama keberpihakan kepada orang miskin dan transparansi.
  - iii. Pengutan kelembagaan baik dalam aspek permodalan ataupun kelembagaan kelompok.

- iv. Pengembangan layanan kepada masyarakat.
- v. Pengembangan permodalan.

## 2. Pengembangan kelompok

Pengembangan kelompok SPP diarahkan sebagai lembaga pengelola simpanan dan pinjaman yang professional, akuntabel sehingga mampu menarik kerja sama lembaga lain sebagai lembaga penyalur dan pengelola pinjaman. Pengembangan kelembagaan kelompok SPP, secara badan hukum dapat menjadi Koperasi Simpan Pinjam. Fasilitasi pengembangan kelompok dapat didasarkan pada tingkat perkembangan kelompok maupun fungsi kelompok yang dijelaskan dalam Pengelolaan Dana Bergulir.

## 2.3.Integrasi Islam

### 2.3.1.Pengendalian Keuangan Dalam Islam

Pengendalian atau pengawasan dilakuakn untuk meluruskan yang tidak lurus dan, mengkoreksi yang salah dan membenarkan yang hak, dalam ajaran Islam pembagian pengendalian paling tidak terbagi atas tiga hal (Abdul Manan dalam Martha Adryan 2008:25):

- *Tawa Shaubil Haqqi*, saling menasehati atas dasar kebenaran norma yang jelas
- *Tawa Shaubis Shabri*, saling menasehati atas dasar kesabaran, dengan kata lain pengendalian yang dilakukan berulang-ulang, sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Qur'an surat Al-Ashr []:3

إِلَّا الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَتَوَاصَوْا بِالْحَقِّ وَتَوَاصَوْا بِالصَّبْرِ ﴿١٧﴾

- *Tawa Shaubil Marhamah*, saling menasehati atas dasar kasih sayang, yakni pengendalian dengan pendekatan secara personal dengan tujuan untuk pencegahan (*perventiv*), sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Qur'an surat Al-Balad [17]:17

ثُمَّ كَانَ مِنَ الَّذِينَ ءَامَنُوا وَتَوَاصَوْا بِالصَّبْرِ وَتَوَاصَوْا بِالْمَرْحَمَةِ ﴿١٧﴾

### 2.3.2. Simpan-Pinjam dalam Islam

Dalam islam istilah simpan-pinjam dikenal dengan nama *Al- Ariyah*. *Al- Ariyah* pinjam- meminjam adalah transaksi atas manfaat suatu barang tanpa disertai imbalan. Jika barang yang dipinjamkan itu menuntut imbalan tertentu, maka transaksi tersebut berubah menjadi sewe-menyewa (*al-ijarah*). Dengan demikian, transaksi dalam bentuk ariyah ini adalah upaya tolong-menolong (Saleh, 2008)

MA. Tihami dalam (Shahrani, 2011) mengemukakan bahwa *Al- Ariyah* ialah kebolehan mengambil manfaat sesaat terhadap sesuatu yang diizinkan untuk diambil manfaatnya, sedangkan sesuatu benda yang diambil manfaatnya dapat (secara utuh) dikembalikan, kecuali sesuatu yang tidak bisa dikembalikan akibat diambil manfaatnya itu. Jadi yang dimaksud dengan *Al- Ariyah* adalah memberikan manfaat suatu barang dari seseorang kepada orang lain secara cuma-cuma (gratis). Bila digantikan dengan sesuatu atau ada imbalanya, maka tidak dapat disebut *Al- Ariyah*.

### 2.3.3. Dasar Hukum Al-Ariyah

*Al- Ariyah* merupakan sarana tolong menolong antara orang yang mampu dan orang yang tidak mampu. Bahkan, tidak menutup kemungkinan antara orang yang sama-sama mampu pun terjadi adanya *Al- Ariyah* (pinjam meminjam ini). Adapun landasan hukum dari *nash* Al-Qur'an ialah:

وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ ۖ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۖ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٢٠٠﴾

“.....dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah Amat berat siksa-Nya.”

(Al-Qur'an Al-Ma'idah [5]:2)

Dalam ayat ini Allah memerintahkan hamba-Nya yang beriman untuk saling membantu dalam perbuatan baik dan meninggalkan kemungkaran, melarang mereka saling mendukung kebatilan dan bekerjasama dalam perbuatan dosa dan perkara haram. Imam Ibnu Qayyim dalam majalah *As-Suynnah* Edisi, 05/Tahun XIII/1430/2009 menjelaskan bahwa ayat yang mulia ini mencakup semua jenis keselamatan para hamba, didunia dan di akhirat. Hubungan seseorang dengan sesama dapat terlukis pada jalinan pergaulan, saling tolong menolong dan persahabatan.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ.....

*‘Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil’* (Al-Qur’an Al-Nisa [4]:58)

Pada ayat tersebut terdapat dua komponen. Pertama tentang menyampaikan amanat, ini merupakan salah satu ayat penting yang mencakup seluruh agama dan syariat. Kedua tentang menetapkan dengan adil, yang mana ini ditujukan untuk wali, pemimpin dan para hakim dan termasuk kategori setiap orang yang memegang amanat.

#### **2.3.4. Rukun dan Syarat Al-Ariyah**

Seperti terjadi pada beberapa transaksi dalam Islam, maka dalam masalah *Al-Ariyah* pun terdapat rukun dan syarat dalam melakukan pinjam-meminjam. Jumhur ulama mengatakan bahwa rukun *Al-Ariyah* ada empat, yaitu: (Shahrani, 2011)

1. Orang yang meminjamkan
2. Orang yang meminjam
3. Barang yang dipinjam
4. Lafaz pinjaman (*shighat*)

Menurut Hanafiyah, rukun *Al-Ariyah* hanya satu yaitu ijab dan kabul, tidak wajib diucapkan, tetapi cukup dengan menyerahkan barang pemilik sebagai pinjaman yang dipinjam dan boleh hukum ijab dan kabul dengan ucapan. Menurut Syafi’iyah, rukun *Al-Ariyah* adalah sebagai berikut: (Shahrani, 2011)

1. Kalimat menggunakan (lafaz) seperti berkata, *“saya utangkan benda ini kepada kamu”* dan yang menerima berkata, *”saya mengaku berutang benda*

*ini kepada kamu*". Syarat bendanya ialah sama dengan syarat benda-benda dalam jual beli.

2. Adanya *mu'ir* yaitu orang yang mengutangkan (berpiutang) dan *musta'ir* yaitu orang menerima utang. Syarat bagi *mu'ir* adalah pemilik yang berhak menyerahkannya, sedangkan syarat-syarat bagi *mu'ir* dan *musta'ir* adalah:
  - a. Baliq, maka batal *Al-Ariyah* yang dilakukan anak kecil atau *shabiy*.
  - b. Berakal, maka batal *Al-Ariyah* yang dilakukan orang yang sedang tidur dan orang gila.
  - c. Orang tersebut tidak dimahjur (dibawah *curatelle*), maka tidak sah *Al-Ariyah* yang dilakuakn oleh orang yang berada dibawah perlindungan (*curatelle*), seperti pemboros.
3. Benda yang diutangkan. Pada rukun ketiga ini disyaratkan dua hal yaitu:
  - a. Materi dipinjamkan dapat dimanfaatkan, maka tidak sah *Al-Ariyah* yang materinya tidak dapat digunakan, seperti meminjam kurung yang sudah hancur sehingga tidak dapat digunakan untuk menyimpan.
  - b. Pemanfaat itu dibolehkan, maka batal *Al-Ariyah* yang pengambil manfaat materinya dibatalkan oleh syara'.

Rukun dan syarat utang piutang atau simpan pinjam, menurut hukum Islam sebagai berikut: (Syamsuri, 2006)

1. Yang berpiutang (yang meminjami) dan yang berhutang (peminjam), syaratnya sudah baliq dan berakal sehat. Yang meminjami atau yang

berpiutang, tidak boleh meminta pembayaran melebihi pokok berpiutang. Sedangkan peminjam tidak boleh melebihi atau menunda-nunda pembayaran utangnya.

2. Barang (uang) yang diutangkan atau yang dipinjamkan adalah milik sah dari yang meminjamkan. Pengembalian utang atau pinjaman tidak boleh kurang nilainya,

Pinjam meminjam atau utang piutang dalam koperasi, biasanya dengan cara si peminjam atau yang berhutang membayar utangnya secara diangsur atau dicicil, misalnya selama sepuluh bulan. Sesuai dengan kesepakatan seluruh anggota koperasi, setiap peminjam (anggota koperasi) dalam membayar cicilan pinjamannya setiap bulan, harus membayar lebih dari pokok pinjamannya sebagai uang jasa. Misalnya, si peminjam meminjam uang kepada koperasi sebesar Rp 1.000.000, cara pembayaran dicicil (diangsur) selama sepuluh bulan. Setiap bulannya si peminjam harus mencicil kepada koperasi sebesar Rp 110.000 yang Rp 100.000 sebagai pokok pinjaman, sedangkan yang Rp 10.000 sebagai uang jasa. Peminjam melunasi pinjaman (utangnya) selama sepuluh bulan dan memberikan uang jasa sebesar Rp 100.000

### **2.3.5. Tata Krama Simpan-Pinjam**

Terdapat beberapa hal yang akan dijadikan penekanan dalam pinjam-meminjam atau utang-piutang tentang nilai-nilai sopan santun yang terkait didalamnya, sebagai berikut: (Shahrani, 2011)

1. Sejalan dengan petunjuk dalam surah Al-Baqarah:282, bahwa utang piutang harus dikuatkan dengan tulisan dari pihak berutang, disaksikan dua orang

saksi laki-laki atau dengan seorang saksi laki-laki, dan itu dua orang saksi wanita. Dewasa ini, tulisan tersebut dibuat diatas kertas bersegel atau bermaterai. Hal ini supaya tidak terjadi saling mengelak dikemudian hari.

2. Pinjaman hendaknya dilakukan atas dasar adanya kebutuhan yang mendesak, disertai dengan niat dalam hati akan membayar mengembalikannya dikala telah mempunyai uang.
3. Pihak berpiutang hendaknya berniat memberikan pertolongan kepada pihak berutang. Bila yang meminjam tidak mampu mengembalikannya, maka yang berpiutang hendaknya memberikan tenggang waktu yang lama atau kalau perlu dapat membebaskannya.

Pihak yang berhutang bila sudah mampu membayar pinjaman hendaknya dipercepat pembayaran utangnya, karena bila lalai dalam membayar pinjaman berarti berbuat zalim.

### 2.3.6. Teori Agensi Dalam Prespektif Islam

Islam memiliki prespektif tersendiri berkaitan dengan pertanggungjawaban (akuntabilitas) karena dalam islam semua yang dititipkan kepada manusia adalah Amanah, konsep Amanah merupakan bagian Universal yang kemudian dituturkan menjadi pertanggungjawaban (akuntabilitas) sebuah konsep barat yang diturunkan dari teori Agensi. Seperti dalam Al-quran QS. Al Fathir ayat 39:

هُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ ۖ فَمَنْ كَفَرَ فَعَلَيْهِ كُفْرُهُ ۖ وَلَا يَزِيدُ الْكَافِرِينَ كُفْرُهُمْ إِلَّا مَقْتًا ۖ وَلَا يَزِيدُ الْكَافِرِينَ كُفْرُهُمْ إِلَّا خَسَارًا ﴿٣٩﴾

*Dia-lah yang menjadikan kamu khalifah-khalifah di muka bumi. Barangsiapa yang kafir, Maka (akibat) kekafirannya menimpa dirinya sendiri. dan kekafiran orang-orang yang kafir itu tidak lain hanyalah akan menambah kemurkaan pada sisi Tuhannya dan kekafiran orang-orang yang kafir itu tidak lain hanyalah akan menambah kerugian mereka belaka.*

Ayat diatas mempunyai makna si penerima amanah (khalifah) harus melakukan tugasnya di bumi secara bertanggungjawab. Dan dalam menjalankan amanah tersebut harus bersifat adil dan menjadikannya sebagai rahmat (bermanfaat bagi orang lain).

#### **2.4.Kerangka Berfikir**

Pembahasan skripsi ini didasarkan pada langkah-langkah pemikiran sebagai berikut:

1. Menganalisis Program PNPM-MP dan program Simpan Pinjam Perempuan yang telah berjalan selama tahun 2009 sampai 2013
2. Mengidentifikasi penganggaran dana dan pengalokasian Bantuan Langsung Masyarakat pada kurun waktu 2009 sampai 2013
3. Mengidentifikasi penentuan alokasi dana bergulir untuk Program Simpan Perempuan
4. Menjelaskan pengendalian akuntansi dana bergulir untuk program simpan pinjam perempuan berdasarkan PTO PNPM-MP

Gambar 2.3

## Kerangka Berfikir

