

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan mempunyai banyak dimensi dan perumusan definisi kemiskinan merupakan sesuatu yang problematik pada tataran konsep maupun praktis tentang siapa yang dapat dianggap sebagai penduduk miskin, serta banyak hal tentang kehidupan masyarakat miskin bahwa mereka memiliki akses pasar dan kualitas infrastruktur yang terbatas (Abhijit Banerjee, 2002)

Menurut Bappenas (2005), kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar tersebut antara lain :

1. Terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup
2. Rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan
3. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik

Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalankan hidup bermartabat. Hak-hak dasar tersebut tidak berdiri sendiri tetapi saling

mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Kemiskinan menurut Suparlan (1995), didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat kesehatan, kehidupan moral dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin.

Kemiskinan juga didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar kebutuhan minimum, yang dikenal sebagai garis batas kemiskinan atau garis kemiskinan yang terdiri dari dua komponen yaitu : garis kemiskinan makanan dan non makanan. Menurut Badan Pusat Statistik, nilai standar kebutuhan minimum makanan mengacu pada harga dan tingkat konsumsi dari 52 jenis bahan makanan dengan batas kecukupan makanan yang mampu menghasilkan energi 2.100 kalori/kapita /hari, sedangkan non makanan terdiri dari 27 paket komoditi untuk perkotaan dan 25 komoditi untuk perdesaan yang dalam hal ini mewakili pola konsumsi penduduk kelas bawah, dengan batas kecukupan non makanan ditetapkan sebesar nilai rupiah yang dikeluarkan oleh penduduk kelas bawah untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum non makanan seperti perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan dan aneka barang jasa lainnya (Badan Pusat Statistik-SU, 1999).

Penduduk miskin atau penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan adalah individu dengan pengeluaran lebih rendah dari garis kemiskinan. Kriteria penduduk miskin menurut BPS-SU (2005) sebagai berikut :

- 1) Luas lantai perkapita : $\leq 8 \text{ m}^2$,
- 2) Jenis lantai tempat tinggal dari tanah/bambu/kayu murahan,
- 3) Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/bersama-sama dengan rumah tangga lain,
- 4) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain,
- 5) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
- 6) Sumber air minum/ketersediaan air bersih : air hujan/ sumur / mata air tidak terlindung,
- 7) Bahan bakar memasak sehari- hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah,
- 8) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu,
- 9) Hanya membeli satu stel pakaian dalam setahun,
- 10) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari,
- 11) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik,
- 12) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani : dengan luas lahan 500m^2 , buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp.600.000 per bulan,

- 13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga : tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD
- 14) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp.500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor atau barang modal lainnya. Jika minimal 9 variabel tak terpenuhi maka dikategorikan sebagai rumah tangga miskin.

Menurut Mubyarto (1998), kemiskinan adalah situasi serba kekurangan disebabkan oleh terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pengetahuan dan ketrampilan, rendahnya produktivitas, rendahnya pendapatan, lemahnya nilai tukar hasil produksi orang miskin dan terbatasnya kesempatan berperan serta dalam pembangunan. Jadi kemiskinan yaitu suatu kondisi ketidakmampuan dan ketidakberdayaan seseorang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak.

Selanjutnya Sharp, *et.al* (1996) dalam Kuncoro (2004) mengidentifikasi penyebab kemiskinan yaitu : Pertama, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang.

Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. Kedua, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah yang pada gilirannya upahnya rendah.

Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. Ketiga, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan yang dikemukakan oleh Ragnar Nurkse, ekonom pembangunan ternama. tahun 1953 bahwa "*a poor country is poor because it is poor*", dalam Todaro (2004) . Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi, dan berimplikasi pada keterbelakangan demikian seterusnya.

Adanya lingkaran kemiskinan di suatu daerah di Indonesia merupakan fenomena penyebab sekaligus akibat sehingga apabila pemerintah mampu melakukan kebijakan anti kemiskinan yang mencakup sumber daya manusia, prasarana dasar, struktur perekonomian dan penerimaan di daerah, memungkinkan adanya peluang daerah untuk keluar dari lingkaran setan kemiskinan Ragnar Nurkse (Jaka Sumanta, 2005).

Amartya Sen, dalam Todaro (2004) memaparkan bahwa tingkat kemiskinan tidak dapat diukur dari tingkat pendapatan atau bahkan dari utilitas seperti pemahaman konvensional; yang paling penting bukanlah apa yang dimiliki seseorang ataupun kepuasan yang ditimbulkan oleh barang-barang tersebut, melainkan apakah yang dapat dilakukan oleh seseorang dengan barang tersebut. Jadi pada intinya untuk dapat memahami konsep

kesejahteraan secara umum dan kemiskinan secara khusus, kita harus berfikir lebih dari sekedar ketersediaan komoditi-komoditi dan kegunaannya.

Kemiskinan juga diklasifikasikan menjadi lima kelas menurut Sumodingrat (1999), yaitu :

- 1) Kemiskinan Absolut, selain dilihat dari pemenuhan kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang hidup layak, juga ditentukan oleh tingkat pendapatan untuk memenuhi kebutuhan. Kemiskinan absolut merupakan kemiskinan yang tidak mengacu atau tidak didasarkan pada garis kemiskinan.
- 2) Kemiskinan Relatif, apabila pendapatan sekelompok orang dalam masyarakat lebih rendah dibandingkan kelompok lain tanpa memperhatikan apakah mereka termasuk dalam kategori miskin absolut atau tidak. Penekanannya adalah adanya ketimpangan pendapatan dalam masyarakat antara yang kaya dan yang miskin atau dikenal dengan istilah adanya ketimpangan distribusi pendapatan.
- 3) Kemiskinan Struktural, mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya yang tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya.
- 4) Kemiskinan Kronis, dibedakan tiga berdasarkan penyebabnya yaitu :
 - a. Kondisi sosial budaya yang mendorong sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif.

- b. Keterbatasan sumberdaya dan keterisolasian (daerah-daerah yang kritis akan sumberdaya alam dan daerah terpencil)
 - c. Rendahnya derajat pendidikan dan perawatan kesehatan, terbatasnya lapangan kerja dan ketidakberdayaan masyarakat dalam mengikuti ekonomi pasar.
- 5) Kemiskinan Sementara, terjadi akibat adanya : perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi, perubahan yang bersifat musiman, dan bencana alam atau dampak dari suatu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat

2.2. Kebijakan Publik

Menurut para ahli pengertian kebijakan publik sangat beraneka ragam, tergantung cara dan sudut pandang mereka masing-masing. Akan tetapi pada intinya sama, yaitu memiliki penekanan pada segala keputusan yang dibuat oleh pemerintah terhadap permasalahan yang sedang dihadapi dalam rangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat beraneka ragam, dan senantiasa berkembang sesuai dengan meningkatnya ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kebijakan publik pada umumnya dapat ditinjau dari dua perspektif yaitu perspektif analisis dan evaluasi kebijakan dan dari perspektif proses kebijakan. Perspektif pertama analisis dan evaluasi kebijakan itu sendiri mengandung dua hal yaitu analisis kebijakan dan analisis evaluasi. Dalam analisis dan evaluasi kebijakan diharapkan akan ditemukan alternatif-

alternatif yang tepat dan sesuai, sehingga mampu mengatasi permasalahan yang sedang dihadapi yang pada akhirnya dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Evaluasi kebijakan memberikan penilaian atas masalah-masalah atau kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan dilihat dari sudut *adequateness, affectiveness, appropriateness* dan *afficiency*.

Perspektif yang kedua yaitu meliputi proses kebijakan yang menekankan pada perumusan, pelaksanaan, penilaian dan pengawasan. Menurut Singadilaga (1997), mengarah kepada terbentuknya suatu sistem publik. Artinya dalam *policy cycle* itu mengandung beberapa tindakan ataupun tahap yang perlu ditempuh.

Menurut Jones (1991), standar penilaian yang dapat dipakai untuk mengukur efektivitas suatu kebijakan adalah organisasi, interpretasi dan penerapan. Sedangkan model efektivitas implementasi program yang ditawarkan oleh Edward III (1980) sebagaimana yang dikutip oleh Hessel NS Tangkilisan (2003), menyebutkan bahwa empat faktor krusial dalam melaksanakan suatu kebijakan yakni komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi.

2.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis Anderson, (1978) mengemukakan bahwa : "*Policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems.*

Kemudian Edward III (1980) menjelaskan bahwa : "*Policy implementation, is the stage of policy making between establishment of a policy ... And the consequences of the policy for the people whom it affects.*

Berdasarkan penjelasan di atas, Tachjan (2006i:25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh D. L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398), setelah mempelajari berbagai literatur tentang implementasi. Menurut mereka ada tiga faktor yang memengaruhi, yaitu :

- 1) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logika antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- 2) Hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* produktif dan

- 3) Ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan dan komitmen untuk mengelola pelaksanaannya (Harbani Pasolong, 2008:59).

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Leo Agustino (2006:138), yaitu:

"Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien."

Dalam derajat lain Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* dalam Leo Agustino (2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

"Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya."

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2006 : 139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai berikut:

”Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.”

Dari tiga definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- 1) Adanya tujuan atau sasaran kebijakan;
- 2) Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan
- 3) Adanya hasil kegiatan.

Berdasar uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O Udoji dalam Leo Agustino (2006 : 140) dengan mengatakan bahwa:

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya akan

sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”

2.4. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan adalah sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat, terutama eropa. konsep ini telah luas diterima dan digunakan tetapi mungkin dengan pengertian dan persepsi yang berbeda satu sama lain . Berdasarkan pendapat Pranarka dan Moeljarto (1996) adalah sebagai berikut :

“Konsep pemberdayaan mungkin dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa dengan aliran-aliran pada paruh kedua abad ke-20, yang dewasa ini banyak dikenal sebagai aliran post modernisme, dengan titik berat sikap pendapat yang orientasinya anti sistem, anti struktur dan anti determinisme,yang diaplikasikan kepada dunia kekuasaan”.

Pemberdayaan berasal dari bahasa inggris "*empowerment*". konsep *empowerment* digunakan sebagai alternatif terhadap konsep-konsep pembangunan yang selama ini dianggap tidak berhasil memberikan jawaban memuaskan terhadap masalah-masalah besar pembangunan, khususnya masalah kekuasaan (*power*) dan ketimpangan (*unequity*). kata power dalam empowerment diartikan 'daya', sehingga *empowerment* diartikan sebagai pemberdayaan. daya dalam arti kekuatan berasal dari dalam, tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur penguatan yang diserap dari luar.

Pemberdayaan merupakan sebuah konsep untuk memotong lingkaran setan yang menghubungkan power dengan pembagian kesejahteraan.

keadaan keterbelakangan yang terjadi disebabkan karena ketidakseimbangan dalam pemilikan atau akses pada sumber-sumber daya.

Menurut Kartasasmita (1996) pemberdayaan merupakan proses historis yang panjang menyebabkan terjadinya disempowerment, yakni peniadaan power pada sebagian besar masyarakat. akibatnya, maka lapisan masyarakat tidak memiliki akses yang memadai terhadap aset produktif yang umumnya dikuasai oleh mereka yang memiliki power. Pada akhirnya keterbelakangan secara ekonomi dapat mengakibatkan mereka makin jauh dari kekuasaan. Begitulah lingkaran itu berputar terus menerus oleh karena itu pemberdayaan bertujuan dua arah . Pertama, melepaskan dari belenggu kemiskinan dan keterbelakangan. kedua, memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Kedua-duanya harus ditempuh dan menjadi sasaran dari upaya program pemberdayaan.

Menurut Bennis dan Mische (dalam Sedarmayanti, 1999) memaparkan bahwa : pemberdayaan berarti menghilangkan batasan birokratis yang mengkotak-kotakan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi dan ambisinya. Ini berarti memperkenankan mereka untuk mengembangkan suatu perasaan memiliki bagian-bagian dari proses khususnya menjadi tanggung jawab mereka. Sementara pada waktu yang sama menuntut mereka menerima suatu bagian tanggung jawab dan kepemilikan yang lebih luas dari keseluruhan proses.

Selanjutnya untuk memperjelas Pranarka dan Moeljarto (1996 : 57) mengatakan bahwa : munculnya konsep pemberdayaan ini pada awalnya merupakan gagasan yang ingin menempatkan manusia sebagai subyek dari dunianya sendiri. Oleh karena itu, wajar apabila konsep ini menampilkan dua kecenderungan pertama, pemberdayaan menekankan pada proses pemberian atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (power) kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya proses ini sering disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan sedangkan kecenderungan kedua atau kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

2.5. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri

Perkotaan

2.5.1.Konsep dan Dasar Kebijakan

Sebagai tindaklanjut dari Perpres nomor 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, pemerintah menetapkan beberapa regulasi yang mendukung efektivitas pencapaian target yang dicanangkan. Di antaranya Peraturan Presiden nomor 15 tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 42 tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) tingkat

provinsi dan kabupaten/kota, serta Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan Berkeadilan.

Terkait hal tersebut, pemerintah telah menetapkan tiga jalur strategi pembangunan, yaitu: (1) Pro-Pertumbuhan (*pro-growth*), untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui investasi, sehingga diperlukan perbaikan iklim investasi, melalui peningkatan kualitas pengeluaran pemerintah, melalui ekspor, dan peningkatan konsumsi; (2) Pro-Lapangan Kerja (*pro-job*), agar pertumbuhan ekonomi dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya dengan menekankan pada investasi padat pekerja; (3) Pro-Masyarakat Miskin (*pro-poor*), agar pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya dengan penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses kepada pelayanan dasar, dan melakukan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan yang dilakukan dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan kerja yang seluas-luasnya dan mengurangi jumlah penduduk miskin secepat-cepatnya dengan melibatkan seluruh masyarakat (*inclusive growth*) (*Kementrian Kominfo, Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*).

Dalam rangka pelaksanaan program-program di atas, untuk program pro rakyat pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan Berkeadilan yang dalam Diktum kedua serta melalui Peraturan Presiden nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan difokuskan pada 3 (tiga) klaster: pertama, berbasis keluarga; kedua, berbasis pemberdayaan masyarakat, dan ketiga,

berbasis usaha mikro dan kecil.

PNPM Mandiri Perkotaan yang sebelumnya dikenal dengan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) masuk dalam kategori klaster kedua yang dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan.

Program ini sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Sebagai salah satu Program Inti dari PNPM Mandiri, maka dasar hukum pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah sama dan merujuk pada dasar hukum PNPM Mandiri sebagaimana ditetapkan dalam pedoman umum PNPM Mandiri, serta Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

2.5.2. Pelaksana Program

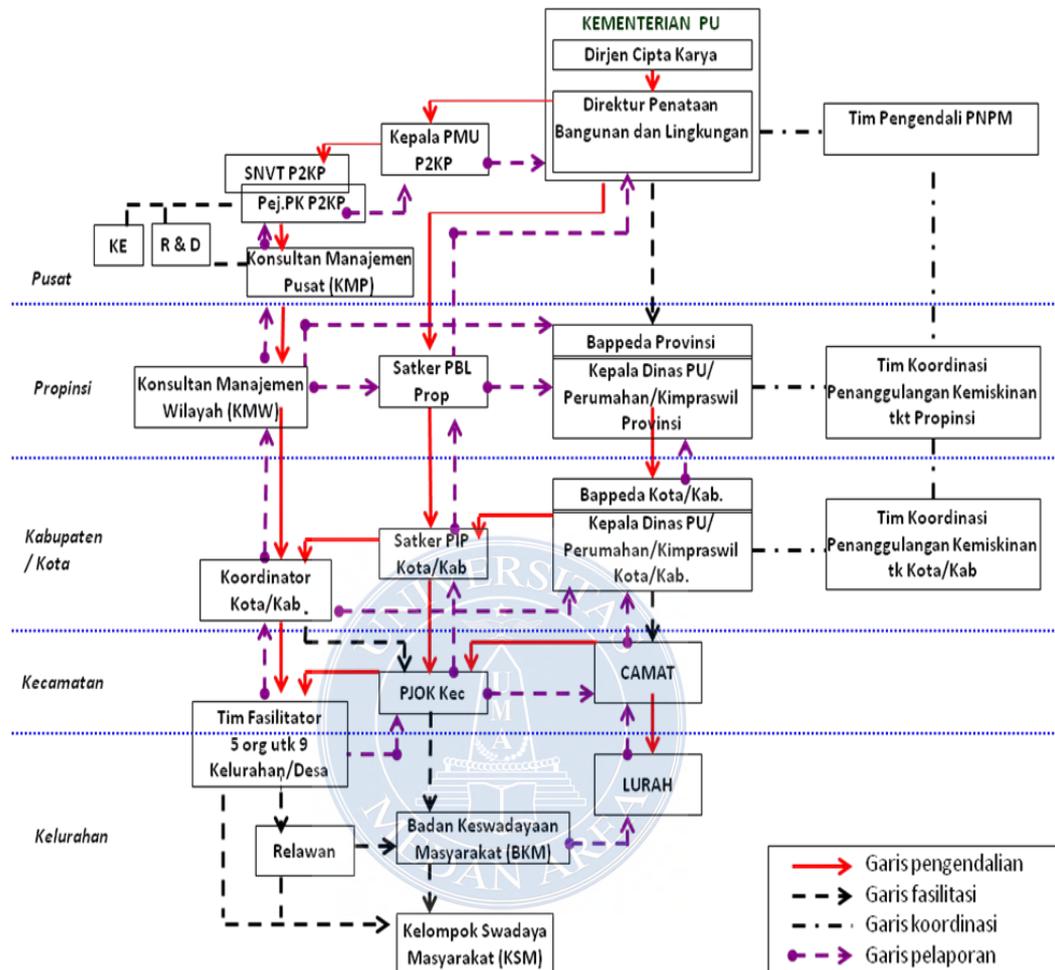
Penanggung jawab pengelolaan program tingkat nasional PNPM Mandiri Perkotaan adalah Kementerian Pekerjaan Umum yang bertindak sebagai lembaga penyelenggara program (*executing agency*) dan menugaskan Direktorat Jenderal Cipta Karya yang kemudian membentuk Unit Manajemen

Proyek atau lebih dikenal dengan *Project Management Unit* (PMU). Untuk pelaksanaan di lapangan, PMU melalui Satuan Kerja (Satker) P2KP mengontrak Konsultan Manajemen Pusat (KMP) untuk melakukan manajemen proyek secara menyeluruh termasuk manajemen Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) yang bertugas di beberapa provinsi hingga kota/kabupaten lokasi dampingan PNPM Mandiri Perkotaan.

Adapun di tingkat kelurahan terdapat tim fasilitator yang terdiri dari 5 orang mendampingi 7-10 kelurahan (Keputusan Menteri Pekerjaan Umum nomor 358/KPTS/M/2008 tanggal 10 Juni 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Manajemen Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan).

Berikut ini struktur pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan dari tingkat pusat hingga kelurahan/desa dengan cakupan unsur pemerintah, konsultan dan masyarakat:

Gambar 2.1. Struktur Pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan



Sumber: Pedoman Umum PNPM Mandiri Perkotaan, 2010

2.6 Pendapatan

2.6.1 Pengertian Pendapatan

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia dalam PSAK No. 23, pengertian pendapatan adalah:

Pendapatan adalah arus masuk bruto dari manfaat ekonomi yang timbul dari aktivitas normal perusahaan selama suatu periode bila arus masuk itu

mengakibatkan kenaikan ekuitas, yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal.

Pendapatan hanya terdiri dari arus masuk bruto darimanfaat ekonomi yang diterima dan dapat diterima oleh perusahaan untuk dirinya sendiri. Jumlah yang ditagih atas nama pihak ketiga, seperti pajak pertambahan nilai, bukan merupakan manfaat ekonomi yang mengalir ke perusahaan dan tidak mengakibatkan kenaikan ekuitas, dan karena itu harus dikeluarkan dari pendapatan.

Pengertian lain juga dikemukakan oleh badan yang berwenang dalam penyusunan standar akuntansi. Accounting Principle Board Statement No. 4 menyatakan:

Revenue are gross increase in assets or gross decrease in liabilities recognizes and measured in conformity with generally accepted accounting principles that result from those types of profit directed activities of an enterprise that can change owner's equity.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa pendapatan merupakan peningkatan kotor aktiva atau penurunan kotor hutang yang diakui dan diukur sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima umum yang berasal dari aktivitas perusahaan berorientasi laba yang dapat mempengaruhi ekuitas pemilik. Aktivitas perusahaan yang dimaksud di atas adalah:

- 1) Penjualan hasil produksi;
- 2) Pembelian jasa atau penggunaan aktiva perusahaan oleh pihak lain, sehingga diperoleh hasil dalam bentuk bunga, sewa, honorarium dan lain-lainnya;

- 3) Penyerahan atau penjualan sumber ekonomi selain dari produksi (misalnya:keuntungan penjualan aktiva tetap atau hasil investasi di luar perusahaan).

Definisi lain dalam pendapatan dijabarkan oleh Curtis L. Norton, Michael A.Diamond, dan Donald P. Pagach (2007:254) yaitu:

Revenues are inflows or other enhancements of assets of an entity or settlement of its liabilities (or a combination of both) during a period from delivering or producing goods, rendering services, or other activities that constitute the entity's ongoing major or central operations.

Definisi tersebut menyatakan bahwa pendapatan adalah arus masuk aktiva atau peningkatan lainnya dalam aktiva sebuah entitas atau pelunasan kewajibannya (atau kombinasi dari kedua hal tersebut) selama suatu periode, yang ditimbulkan oleh pengiriman atau produksi barang, penyediaan jasa, atau aktivitas lainnya yang merupakan bagian dari operasi utama atau operasi sentral perusahaan.

Dari berbagai definisi yang diuraikan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa pendapatan adalah arus masuk kotor aktiva atau pelunasan kewajiban dari aktivitas normal perusahaan, yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal dan mengakibatkan kenaikan ekuitas selama suatu periodeyang diakui dan diukur sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima umum.

2.6.2 Sumber-Sumber Pendapatan

Pada umumnya sebagian besar pendapatan yang dihasilkan oleh perusahaan berasal dari aktivitas utama perusahaan yang bersifat rutin, namun perusahaan juga dapat memperoleh atau menambah pendapatannya dari aktivitas-aktivitas non-operasional yang bersifat tidak rutin.

Sumber-sumber pendapatan suatu perusahaan menurut M. Munandar (2006:17) dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Pendapatan Operasional (Operating Revenue)

Pendapatan operasional adalah pendapatan yang berasal dari kegiatan normal atau kegiatan utama yang dijalankan perusahaan, penyajiannya di dalam income statement sebesar bruto yang diterima atas seluruh perolehannya. Jenis-jenis dari pendapatan operasional antara lain :

- a. Penjualan (Sales) ialah hasil penjualan barang atau jasa yang menjadi objek usaha pokok/utama dalam perusahaan.
- b. Potongan pembelian tunai (purchase discount) ialah pendapatan yang diterima oleh perusahaan karena pembelian barang secara tunai.
- c. Penerimaan tambahan dari pembelian (Penerimaan allowance) ialah tambahan barang (ekstra) yang diterima oleh pihak penjual karena perusahaan membeli barang-barang dalam jumlah besar.

2. Pendapatan Di Luar Operasi (Non-operating Revenue)

Merupakan pendapatan yang berasal dari transaksi diluar kegiatan utama perusahaan, penyajian di dalam income statement adalah sebesar netto yang diperoleh. Jenis-jenis pendapatan bukan operasional antara lain :

3. Pendapatan Luar Biasa (Extraordinary Operating Revenue)

Pendapatan Luar Biasa adalah pendapatan biasa atau normal dan sering terjadi yang mempunyai sifat luar biasa (transaksi yang bersangkutan tidak diharapkan akan terulang kembali di masa yang akan datang). Pendapatan ini selalu disajikan secara netto di dalam income statement dan sebelum dikurang pajak penghasilan.

2.6.3 Pengukuran Pendapatan

Pembahasan mengenai konsep pendapatan seringkali dihubungkan dengan masalah pengukuran (measurement) dan saat pengakuan (timing) pendapatan. Salah satu kriteria yang penting dalam pendapatan adalah measurability, dimana pendapatan itu dapat ditentukan besarnya dengan wajar agar didalam laporan keuangan itu tidak tercermin pendapatan yang terlalu tinggi (overstated) dan terlalu rendah (understated).

Maka menurut IAI, PSAK No. 23 menjelaskan sebagai berikut :
"Pendapatan harus diukur dengan nilai wajar yang diterima atau yang dapat diterima".

Pengakuan pendapatan merupakan penentuan kapan suatu pendapatan harus diukur dan dilaporkan. Ini berarti pengakuan pendapatan tidak hanya suatu pernyataan bahwa perusahaan telah memproduksi nilai

ekonomis dalam bentuk barang atau jasa, tetapi juga mengukur nilai itu sendiri. Pendapatan diukur dari barang dan jasa yang ditukarkan dalam suatu transaksi dimana nilai tersebut menggambarkan ekuivalen kas atau nilai tunai uang yang diterima dalam proses penukaran, dengan kata lain pendapatan dinyatakan dalam jumlah rupiah atau dalam satuan mata uang lainnya. Dalam beberapa kondisi dimana tidak ada nilai tukar ekuivalen, maka nilai pasar biasanya dipandang sebagai alat ukur yang relevan atas pendapatan.

Nilai tukar tersebut ditentukan oleh persetujuan antara perusahaan dan pembeli atau konsumen. Pendapatan direalisasi karena adanya proses produksi dan/atau proses pemasaran yang dilakukan perusahaan. Proses produksi yang dimaksud adalah pengubahan sumber daya yang dimiliki perusahaan menjadi barang atau jasa tersebut kepada konsumen.

Jumlah pendapatan yang timbul dari suatu transaksi biasanya ditentukan oleh persetujuan antara perusahaan penjual barang dan jasa dengan pembeli atau kosumennya. Jumlah tersebut harus diukur dengan nilai wajar imbalan yang diterima atau dapat diterima perusahaan dikurangi dengan jumlah potongan harga yang disepakati bersama. Nilai wajar yang dimaksud dalam PSAK No. 23 adalah jumlah dimana suatu aset dapat dipertukarkan atau suatu liabilitas diselesaikan antara pihak yang memahami dan berkeinginan untuk melakukan transaksi wajar (arm's length transaction).

Barang atau jasa yang dijual atau barter dengan barang atau jasa yang sifat dan nilainya tidak sama, dianggap sebagai transaksi yang mengakibatkan pendapatan. Tetapi apabila barang atau jasa yang dipertukarkan dengan barang atau jasa lainnya yang sifat dan nilai yang sama maka pertukaran tersebut tidak dianggap sebagai transaksi yang mengakibatkan pendapatan.

2.6.4 Pengakuan Pendapatan

Dasar dari pengakuan pendapatan adalah kriteria pengakuan pendapatan. Apabila kondisi tertentu memenuhi kriteria yang ada, maka pengakuan pendapatan dapat dikatakan telah terjadi. Ada banyak pandangan mengenai kriteria pengakuan pendapatan.

Kieso, Weygandt, dan Warfield yang diterjemahkan oleh Emil Salim (2007:515), menyatakan bahwa: "prinsip pengakuan pendapatan (revenue recognition principle) menetapkan pendapatan diakui pada saat direalisasi atau dapat direalisasi dan dihasilkan.". Oleh karena itu, pengakuan pendapatan yang tepat meliputi tiga hal:

1. Pendapatan direalisasi apabila barang dan jasa ditukar dengan kas atau klaim atas kas (piutang).
2. Pendapatan dapat direalisasi apabila aktiva yang diterima dalam pertukaran segera dapat dikonversi menjadi kas atau klaim atas kas dengan jumlah yang diketahui.
3. Pendapatan dihasilkan (earned) apabila entitas bersangkutan pada hakikatnya telah menyelesaikan apa yang seharusnya dilakukan

untuk mendapat hak atas manfaat yang dimiliki oleh pendapatan itu, yakni, apabila proses menghasilkan laba telah selesai atau sebenarnya telah selesai.

Kriteria tersebut secara umum dipenuhi pada saat penjualan, yang sering kali terjadi ketika barang telah dikirimkan atau ketika jasa telah diberikan ke pelanggan. Biasanya, aktiva dan pendapatan diakui bersamaan, dengan demikian penjualan persediaan menghasilkan peningkatan dalam Kas dan Piutang Usaha dan peningkatan dalam Pendapatan Penjualan. Aktiva kadang kala diterima sebelum kriteria pengakuan pendapatan dipenuhi. Misalnya, jika seorang klien membayar untuk jasa konsultasi dimuka, suatu aktiva, yaitu kas, dicatat dalam pembukuan, meskipun belum diperoleh.

Ketika kriteria pengakuan pendapatan dipenuhi seluruhnya, pendapatan diakui dan akun kewajiban dikurangi. Secara khusus, IAI (2009) mengatur kriteria pengakuan pendapatan ke dalam kelompok penjualan, yakni kriteria penjualan barang dan penjualan jasa. Menurut IAI dalam PSAK No. 23, bila hasil suatu transaksi yang meliputi penjualan jasa dapat diestimasi dengan andal, pendapatan sehubungan dengan transaksi tersebut harus diakui dengan acuan pada tingkat penyelesaian dari transaksi pada tanggal neraca. Hasil suatu transaksi dapat diestimasi dengan andal bila memenuhi kondisi sebagai berikut:

- a) jumlah pendapatan dapat diukur dengan andal;
- b) besar kemungkinan manfaat ekonomi sehubungan dengan transaksi tersebut akan diperoleh perusahaan;

- c) tingkat penyelesaian dari suatu transaksi pada tanggal neraca dapat diukur dengan andal dan
- d) biaya yang terjadi untuk transaksi tersebut dan biaya untuk menyelesaikan transaksi tersebut dapat diukur dengan andal.

