

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah perkotaan. Salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses ke sarana dan prasarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu, (www.pnpm-mandiri.org). Kemiskinan di Indonesia merupakan permasalahan lintas sektoral dan mendesak yang memerlukan langkah-langkah penanganan secara sistematis, terpadu dan menyeluruh, (Pedoman Mekanisme PNPM Mandiri, 2009:2). Dengan demikian, diharapkan agar pemerintah dapat memiliki program untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut. Program penanggulangan kemiskinan di perkotaan (P2KP) dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintahan untuk membangun kemandirian dan menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Melihat perkembangan positif pada P2KP tersebut, mulai tahun 2008 P2KP mulai dirintis untuk menjadi bagian dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan, dengan mengalokasikan tambahan dana yang cukup signifikan pada tahun anggaran 2008. PNPM Mandiri Perkotaan diarahkan untuk mendukung upaya pengurangan penduduk miskin sebesar 50% di tahun 2015 (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012:6).

Dalam mengimplementasikan program PNPM Mandiri Perkotaan dibutuhkan organisasi yang dibentuk di kelurahan. Organisasi tersebut adalah Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Badan keswadayaan masyarakat yang

selanjutnya disingkat BKM adalah dewan pimpinan kolektif masyarakat warga penduduk kelurahan di wilayah perkotaan yang dapat bertindak sebagai representasi masyarakat warga penduduk kelurahan, (PERMENPERA 14 Tahun 2011 Pasal 1). Saat ini pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan telah membangun kelembagaan masyarakat lebih dari 11.000 Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) yang tersebar di sekitar 1.153 kecamatan di 268 kota atau kabupaten, telah muncul lebih dari 600.000 relawan dari masyarakat setempat, serta lebih dari 22.000.000 orang pemanfaat (penduduk miskin), melalui 860.000 Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012:6).

Dalam pelaksanaannya, program PNPM Mandiri Perkotaan tersebut mempunyai tujuan tertentu. Menurut Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan (2012:13), Tujuan umum PNPM Mandiri Perkotaan yaitu “meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara madani”. Tujuan khusus dari PNPM Mandiri Perkotaan yaitu “Membantu masyarakat miskin perkotaan di kelurahan atau desa peserta program mendapatkan manfaat dari peningkatan kondisi lingkungan dan tata pemerintahan yang baik”.

Dari tujuan PNPM Mandiri Perkotaan tersebut nantinya akan ada bantuan stimulan atau Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) untuk melaksanakan program dari PNPM Mandiri Perkotaan. Seperti yang tertera pada PERMENPERA 14 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (1), Bantuan stimulan adalah fasilitas pemerintah berupa sejumlah dana yang diberikan kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) penerima manfaat bantuan stimulan untuk membantu pelaksanaan pembangunan perumahan swadaya.

Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang akan disalurkan harus tepat sasaran kepada yang berhak menerima. Penerima manfaat langsung dari dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang disediakan melalui PNPM Mandiri Perkotaan adalah keluarga miskin yang diidentifikasi masyarakat sendiri-sendiri dan disepakati serta ditetapkan bersama oleh masyarakat kelurahan, melalui proses musyawarah warga, refleksi kemiskinan dan pemetaan swadaya berorientasi Indeks Pembangunan Manusia dan Tujuan Pembangunan Global (IPM-MDGs), (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012: 15).

Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang disediakan melalui PNPM Mandiri Perkotaan akan disalurkan ke masyarakat melalui Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Selain memperoleh BLM, dalam melaksanakan program kerjanya, BKM akan memperoleh fasilitas berupa bantuan teknis. Bantuan teknis ini diwujudkan dalam bentuk penugasan konsultan dan fasilitator beserta dukungan dana operasional untuk mendampingi dan memberdayakan masyarakat agar mampu melaksanakan PNPM Mandiri Perkotaan dan mengkoordinasikan berbagai program penanggulangan kemiskinan berbasis komunitas di tingkat kelurahan atau desa, (Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012: 20).

BKM sebagai penyalur dana BLM harus dapat menunjukkan bahwa kepercayaan yang diberikan telah digunakan secara benar dan dipertanggungjawabkan secara terbuka. Maka dari itu BKM harus dapat mengelola dana tersebut secara benar, transparan dan akuntabel. Sebagaimana yang tertera pada Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan (2013: 45), Pembukuan merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja pengelolaan keuangan BKM. Dengan demikian maka

semua transaksi keuangan harus dicatat dengan benar agar dapat disusun suatu laporan keuangan bulanan.

Dalam standar operasional prosedur PNPM Mandiri Perkotaan sistem pembukuan yang digunakan oleh BKM mengacu pada ketentuan umum dalam petunjuk teknis pengelolaan keuangan, yaitu sistem pembukuan berpasangan dengan *cash* dan *accrual basis*. Pembukuan berpasangan merupakan sistem pembukuan yang lebih memungkinkan untuk mencatat penerimaan dan pengeluaran dana BLM yang dikelolah oleh BKM. Sistem ini memudahkan untuk melakukan pengecekan dalam pembukuan yang dibuat oleh BKM, Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan PNPM Mandiri Perkotaan (2012:9).

Salah satu faktor kunci sukses dan keberlanjutan BKM adalah adanya sistem pelaporan keuangan dan pengawasan yang kuat pada alur keuangan BKM. Tanpa adanya pelaporan dan pengawasan pada keuangan BKM, sulit untuk diketahui bagaimana seluruh posisi keuangan organisasi, atau bagaimana sumber daya digunakan, Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan PNPM Mandiri Perkotaan (2012:12). Dalam melaksanakan program kerjanya, BKM harus mengikuti pedoman pembukuan dan petunjuk pengelolaan keuangan yang telah ditetapkan oleh PNPM Mandiri Perkotaan. Salah satunya terkait dengan penelitian ini yaitu terdapat kebijakan kas yang telah ditetapkan oleh PNPM Mandiri Perkotaan. Sebagaimana yang tertera pada Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan (2012:6), yaitu dalam pengelolaan kas BKM, jumlah dana (saldo) kas ditetapkan tidak lebih dari Rp. 1.500.000 dalam 2x24 jam, yang disimpan di *cash box* terkunci.

Dalam rangka pelaksanaan akuntabilitas, maka BKM wajib melakukan audit tahunan termasuk semua Unit Pengelola (UP). Audit ini harus dilakukan

oleh auditor independen dan hasilnya disebarluaskan ke semua pihak terkait sesuai ketentuan. Disamping itu, BKM dengan semua unitnya harus terbuka terhadap berbagai pemeriksaan, baik dari manajemen Program, pemerintah maupun masyarakat, Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan (2012: 55-56). Di samping pemeriksaan eksternal yang harus dilakukan oleh auditor independen setiap tahun, BKM hendaknya memiliki sistem pemeriksaan internal yang setidaknya telah dilakukan secara rutin pada dua tahun terakhir sebagaimana yang dilakukan pada siklus review keuangan. Personal yang ditugasi untuk melakukan pemeriksaan internal haruslah yang mengenal kelembagaan BKM, tetapi independen terhadap kegiatan administrasi dan keuangan, (Petunjuk Teknis Pengelolaan Keuangan PNPM Mandiri Perkotaan, 2012:13).

Setelah proses audit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) selesai, KAP akan menerbitkan laporan auditor independen. Dalam laporan audit independen, terdapat opini auditor yang berisi informasi mengenai pelaporan keuangan BKM ABU-ABU selama periode tersebut, serta *management letter* yang ditujukan untuk pihak BKM sebagai catatan atau temuan dari tim auditor pada saat pemeriksaan berlangsung. *Management letter* merupakan suatu surat yang dibuat oleh Kantor Akuntan Publik (KAP), ditujukan kepada manajemen perusahaan yang diperiksa laporan keuangannya (di audit), yang isinya memberitahukan kelemahan dari pengendalian intern perusahaan (baik material maupun *immaterial weaknesses*) yang ditemukan selama pelaksanaan pemeriksaan, disertai dengan saran-saran perbaikan KAP (Agoes, 2013:150).

Dari pernyataan di atas dapat dikatakan bahwa *management letter* yang di sampaikan oleh auditor kepada pihak manajemen berisi tentang temuan

auditor pada saat melakukan audit atas laporan keuangan. *Management letter* juga berisi rekomendasi atau saran yang ditujukan kepada manajemen untuk memperbaiki kelemahan pada pengendalian internal agar lebih baik lagi di tahun berikutnya. Pihak manajemen disini ditujukan kepada BKM sebagai Badan atau Lembaga yang berkepentingan. Rekomendasi auditor merupakan pendapat auditor yang dipertimbangkan mengenai suatu situasi tertentu dan harus mencerminkan pengetahuan dan penilaian auditor mengenai pokok persoalannya dalam arti apa yang harus dilakukan untuk mengatasinya, (elib.unikom.ac.id). Berkaitan dengan penelitian terdahulu, peneliti menggunakan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu penelitian terkait pengendalian intern pada suatu organisasi.

Penelitian yang terkait dengan PNPM Mandiri Perkotaan dilakukan oleh Dewi (2010), yang meneliti tentang manajemen program PNPM Mandiri Perkotaan Desa Denggungan, Bayudono, Boyolali. Peneliti menyimpulkan bahwa kurangnya pengendalian internal pada BKM tersebut sehingga terjadi kesalahan seperti seringkali suatu kegiatan tidak jadi dilaksanakan karena ketidaksiapan calon penerima manfaat dalam berswadaya seperti tidak terbentuknya panitia yang bertanggungjawab atas pengoperasian dan pemeliharaan kegiatan yang telah direncanakan.

Selanjutnya penelitian terkait dengan pengendalian intern dilakukan oleh Purwati (2006), yang meneliti tentang evaluasi pengendalian intern terhadap prosedur penerimaan dan pengeluaran kas pada PD. CV. Intaf Wonorejo. Peneliti menyimpulkan bahwa masih terdapat kelemahan pada prosedur penerimaan kas yaitu, pada transaksi penjualan tunai hanya dilakukan oleh fungsi penjualan tanpa adanya fungsi lain, seperti kas dan akuntansi serta kas

yang ada di tangan dan di perjalanan tidak pernah di asuransikan dari kerugian. Selanjutnya pada penjualan tunai serta kelemahan pada prosedur pengeluaran kas untuk pembayaran hutang yaitu, pencatatan dalam jurnal pengeluaran kas tidak di dasarkan atas bukti Bank yang telah mendapat persetujuan dari manager umum dan direktur.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Andriasari (2008), yang meneliti tentang evaluasi sistem pengendalian internal atas sistem pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah Kabupaten Bangkalan. Peneliti menyimpulkan bahwa pengendalian internal atas sistem pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah Kabupaten Bangkalan masih kurang baik, sehingga perlu lebih meningkatkan kualitas pelaksanaan sistem pengendalian internal demi terwujudnya lingkungan pengendalian yang lebih baik dan memadai.

Peneliti selanjutnya dilakukan oleh Hidayat (2010), yang meneliti tentang penerapan pengendalian internal melalui fungsi dan wewenang pengawas koperasi di Pusat Koperasi Pegawai Republik Indonesia (PKPRI). Peneliti menyimpulkan bahwa pengendalian internal merupakan suatu proses, yang dilaksanakan oleh dewan direksi, manajemen, dan personel lainnya dalam satu entitas, yang dirancang untuk menyediakan keyakinan yang memadai berkenaan dengan pencapaian tujuan. Akan tetapi, sebagai *internal control* pengawasan yang dilakukan belum maksimal. Dibuktikan dengan adanya temuan-temuan yang berulang tiap laporan triwulan.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang mengatakan masih adanya kekurangan terhadap pengendalian internal pada pemerintahan kabupaten Bangkalan, CV, dan BKM pada desa Bayudono peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait pengendalian internal kas pada BKM. Jika masih ada

permasalahan pada pengendalian internal pada organisasi di atas, peneliti berfikir pasti ada permasalahan juga pada pengendalian internal kas pada BKM. Hal ini dibuktikan dengan adanya informasi terkait kurangnya pengendalian internal kas BKM yang diperoleh dari mbak Tika selaku fasilitator yang bertugas mendampingi BKM tersebut. Serta data yang diperoleh dari BKM berupa Laporan audit menyatakan adanya temuan atau catatan auditor mengenai kebijakan kas. Jumlah kas yang ada pada BKM lebih dari Rp. 1.500.000 dalam 2x24 jam. Sedangkan seperti yang tertera pada kebijakan kas PNPM Mandiri Perkotaan, jumlah dana (saldo) kas ditetapkan tidak lebih dari Rp. 1.500.000 dalam 2x24 jam, yang disimpan di cash box terkunci. Berdasarkan informasi dari laporan auditor independen, menyatakan bahwa BKM tidak mengikuti kebijakan kas yang telah ditetapkan oleh PNPM Mandiri Perkotaan selama tahun 2010 sampai dengan 2013. Dari hal tersebut peneliti ingin mengetahui bagaimana pengendalian internal kas pada BKM selama tahun 2010 sampai dengan 2013. Selain itu penelitian ini menjadi penting karena jika memang terjadi pelanggaran terhadap kebijakan kas tersebut, secara tidak langsung dana BLM yang seharusnya digulirkan kemasyarakat miskin menjadi terhambat dengan adanya uang yang tertahan di BKM karena tidak disetor ke bank atau tidak segera dicairkan ke masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Pengendalian internal kas pada suatu organisasi sangat dibutuhkan. Karena kas adalah aktiva yang paling lancar dibandingkan dengan aktiva lainnya. Adanya sebuah pedoman atau kebijakan yang telah ditetapkan seharusnya menjadi acuan bagi organisasi atau BKM abu-abu untuk

menerapkan hal tersebut. Dengan adanya data berupa *management letter* dari tim auditor independen terkait kas, yang mana kas di tangan yang ada pada BKM abu-abu lebih dari Rp. 1.500.000 dalam 2X24 jam dan terjadi selama tahun 2010 sampai dengan 2013. Dari data tersebut peneliti tertarik untuk meneliti terkait.

1. Mengapa BKM abu-abu tidak mengikuti rekomendasi auditor terkait kebijakan kas PNPM Mandiri Perkotaan?
2. Bagaimana pengendalian internal atas kas pada BKM abu-abu?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui mengapa BKM abu-abu tidak mengikuti rekomendasi auditor terkait kebijakan kas PNPM Mandiri Perkotaan serta bagaimana pengendalian internal atas kas pada BKM abu-abu.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

Manfaat Praktis. Bagi lembaga dan pihak terkait, dengan adanya penelitian ini diharapkan menghasilkan output berupa masukan untuk perbaikan agar kedepannya lebih baik lagi dalam menjalankan program kerjanya. Untuk PNPM Mandiri Perkotaan selaku pengelola program pemerintah yaitu sebagai bahan pelajaran untuk lebih mengontrol kembali kinerja fasilitator dan BKM abu-abu dalam menjalankan program kerjanya. Bagi Konsultan dan Fasilitator selaku pendamping BKM abu-abu yaitu sebagai pelajaran agar lebih baik lagi dalam

mendampingi BKM abu-abu untuk melaksanakan program kerjanya. Bagi BKM abu-abu yaitu sebagai bahan pelajaran untuk perbaikan pada tahun berikutnya agar mengikuti rekomendasi auditor. Karena rekomendasi atau saran yang ada pada *management letter* bertujuan untuk memperbaiki kinerja dari BKM abu-abu agar lebih baik lagi.

Manfaat Teoritis. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi berupa informasi mengenai sistem pengendalian internal kas pada BKM abu-abu. Pengendalian internal sangat diperlukan untuk suatu organisasi agar dapat mencapai tujuan organisasi dengan baik. Selain itu, bagi peneliti lainnya, diharapkan penelitian ini akan menjadi rujukan atau tambahan referensi untuk pengembangan serta penyempurnaan terhadap topik yang akan dibahas.