

EVALUASI PENGENDALIAN AKUNTANSI DANA BERGULIR SIMPAN PINJAM PEREMPUAN PNPM MANDIRI PERDESAAN (studi kasus Kecamatan Ngronggot Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur)”

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri resmi diluncurkan oleh Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono di Palu, Sulawesi Tengah pada 30 April 2007 yang dilaksanakan hingga tahun 2015 dan sejalan dengan target pencapaian MDGs (*Millennium Development Goals*). Diharapkan, dalam rentang waktu 2007–2015, kemandirian dan keberdayaan masyarakat telah terbentuk sehingga keberlanjutan program dapat terwujud (Paket Informasi PNPM Mandiri, 2014).

Simpan Pinjam untuk Perempuan atau SPP merupakan salah satu kegiatan dari PNPM Mandiri Perdesaan dengan tujuan untuk meningkatkan dan memberdayakan perempuan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari dan tambahan modal usaha (Pedoman Umum PNPM Mandiri, Tim Pengendali PNPM Mandiri, 2007/2008). Dana Simpan Pinjam Perempuan (SPP) termasuk dalam kategori dana bergulir sehingga pengelolaan keuangan dilakukan di tingkat UPK atau Lembaga keswadayaan masyarakat penerima dana dengan menerapkan dasar-dasar akuntansi/pembukuan sederhana serta pengendalian yang terdiri atas kegiatan pemantauan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan terhadap seluruh proses dan tahapan kegiatan (Panduan Pelaksanaan Program PNPM, 2007). Simpan Pinjam Perempuan (SPP) adalah salah satu kegiatan pada PNPM-MP yang merupakan integrasi dari Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 2000 tentang Pengurustamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, dimana inti dari instruksi tersebut adalah menciptakan peran aktif perempuan dalam rangka pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Dana bergulir tersebut merupakan alokasi dari Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang anggarannya terdiri atas (1) APBN yang merupakan ruang lingkup keuangan negara yang dikelola langsung dan (2) APBD yang merupakan ruang lingkup keuangan daerah yang dikelola secara langsung (Hariadi, 2010). Dana yang telah dianggarkan harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat serta tercapainya *Good Governance*. Hal tersebut berdasarkan

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 3 ayat (1). Pada Jurnal Dana Bergulir Edisi-6, Syarief Hasan mantan Menteri Koperasi dan UKM menegaskan bahwa Dana Bergulir tidak sama dengan Dana Hibah, karena Dana Hibah lebih bersifat bantuan sosial yang memang tidak harus dikembalikan. Sedangkan dana bergulir harus dikembalikan, untuk itu sebelum dana bergulir tersebut di gulirkan diperlukan penilaian yang mendalam agar tingkat pengembaliannya dapat maksimal dan selanjutnya dapat digulirkan ke kelompok masyarakat yang membutuhkan. Secara umum pinjaman dana bergulir adalah pinjaman PNPM Mandiri Perdesaan yang diberikan kepada masyarakat miskin melalui Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat (Pedoman Pelaksanaan Dana Bergulir, 2010)

Pada Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 tentang Akuntansi Dana Bergulir, menyatakan permasalahan yang ditimbulkan dari lemahnya pengendalian dana bergulir pada tahun 2000 adalah (1) Kinerja pelayanan dan keuangan dana bergulir rendah dan tidak dapat diukur dengan jelas, (2) Rendahnya produktifitas dana bergulir yang disebabkan oleh masalah internal UMKM dan (3) Pengelola dana bergulir pada kementerian negara/lembaga memiliki banyak persepsi tentang dana bergulir yang dianggap sebagai bantuan sosial/ dana hibah (Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, 2008).

Menurut (Sugijanto, 2002) dalam (Susilo Prapto, 2010) yang mempengaruhi keterandalan pelaporan keuangan pemerintah adalah pengendalian akuntansinya. Karena pentingnya pengendalian akuntansi khususnya pada Dana Bergulir Simpan Pinjam Perempuan agar terciptanya laporan keuangan yang dapat diandalkan, maka penelitian ini berfokus pada pengendalian pengalokasian anggaran yang terealisasi pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan dari tahun 2009 sampai 2013. Mengingat alokasi dana untuk Simpan Pinjam Perempuan dibatasi maksimal 25% dari alokasi Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Sampai tahun 2014 pemanfaat PNPM Mandiri Perdesaan telah tersebar di 34 Provinsi di Indonesia, khusus untuk wilayah Jawa Timur yang memiliki persentase penduduk miskin sebesar 13,62%, tercatat 20 Kabupaten, termasuk Kabupaten Nganjuk telah menjadi pelaku sekaligus pemanfaat PNPM Mandiri Perdesaan. Kecamatan Ngronggot merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Nganjuk, Jawa Timur yang melaksanakan Program PNPM Mandiri dan juga memperoleh alokasi Bantuan langsung Masyarakat (BLM). Khusus untuk kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) Kecamatan Ngronggot baru merealisasikan anggarannya di tahun 2009

pada empat desa dengan menyerap Bantuan Langsung Masyarakat sebesar 21,05% www.simpadu-pnpm.bappenas.go.id.

Kecamatan Ngronggot adalah salah satu kecamatan di Kabupaten Nganjuk dengan penyebaran jumlah industri rumahan yang besar. Pada tahun 2012 tercatat 1.268 pelaku industri baik itu pengerajin tahu, pengerajin tempe, pengerajin anyaman dan pengerajin gerabah atau genting. Khusus untuk industri gerabah/ genting merupakan industri yang paling banyak pelakunya sebanyak 482 pelaku dan kecamatan Ngronggot juga dikenal sebagai sentra industri gerabah/ genting di Kabupaten Nganjuk (BPS Kabupaten Nganjuk, 2014). Melihat besarnya potensi untuk pengembangan dunia industri khususnya industri gerabah/ genting yang mayoritas pelakunya adalah wanita, maka pemberian BLM dalam bentuk dana bergulir melalui kegiatan Simpan Pinjam Perempuan sangatlah diperlukan.

Bermula dari *Agency Theory* yang menyangkut hubungan kontraktual antara dua pihak yaitu *principal* yaitu pemerintah bertindak sebagai UPK (Unit Pengelola Kegiatan) dan *agent* yang merupakan penerima atau pelaku utama dari kegiatan Simpan Pinjam Perempuan pada PNPM-MP. Pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan ini juga berlaku teori *group lending* dimana pemberian kredit kepada individu-individu yang tergabung dalam sebuah kelompok sehingga dapat memiliki akses terhadap permodalan

Pada penelitian sebelumnya fokus penelitian mengenai Simpan Pinjam Perempuan (SPP) menekankan pada implementasi dan dampak PNPM secara makro ekonomi tidak sampai pada kajian akuntansinya, seperti penelitian (Anjarwati, 2009; Rachmawati, 2011; Santoso, 2012) Sedangkan untuk penelitian mengenai pengendalian akuntansi kajian yang diteliti telah menjangkau sektor publik seperti Rumah Sakit Umum Daerah (Prawatiningsih, 2007), Sekolah Menengah Pertama Negeri (Akbar, 2010) serta pada sektor privat (Desi, 2014 dan Sariyal, 2014). Berdasarkan latar belakang penelitian dan masalah penelitian, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah mengetahui mekanisme pengendalian akuntansi dan bergulir simpan pinjam perempuan PNPM Mandiri Perdesaan.

METODE

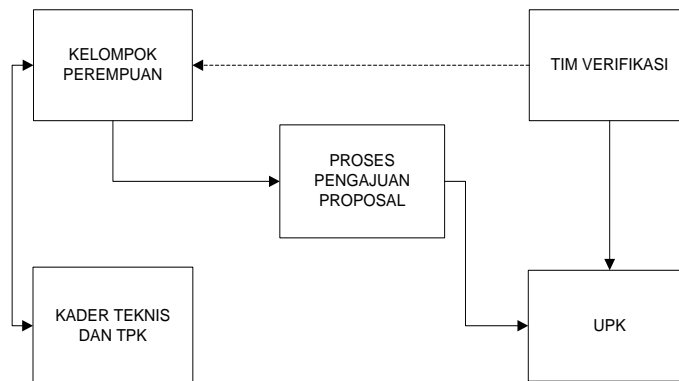
Penelitian ini merupakan penelitian lapangan, dengan jenis penelitian kualitatif deskriptif (Leedy&Ormrod 2005;Patton 2001;Saunders, Lewis & Thornhill 2007 dalam Sarosa, 2011), yang dilakukan di UPK (Unit Pelaksana Kegiatan) Kecamatan Ngronggot Kabupaten Nganjuk

dan kelompok Simpan Pinjam Perempuan. Milles dan Heberman dalam H.B. Sutopo (2002), model analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model analisis interaktif, yang terdiri dari: (1) Reduksi Data yang berasal dari proposal pengajuan pinjaman dana bergulir Simpan Pinjam Perempuan dan Surat Penetapan Camat Kecamatan Ngronggot mengenai aokasi Simpan Pinjma Perempuan serta Surat Lampiran Menko Kesra RI mengenai alokasi BLM, (2) Penyajian Data dimana menjelaskan data secara naratif dari grafik, tabel dan angka yang diperoleh dari hasil reduksi data, terakhir (3) Penarikan Kesimpulan dari hasil yang didapatkan dilapangan selanjutnya mengaitkan dengan teori yang telah ada.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Setelah dianalisis melalui wawancara mendalam, mekanisme pengendalian akuntansi dana bergulir Simpan Pinjam Perempuan PNPM Mandiri Perdesaan yang di terapkan di Kecamatan Ngronggot Kabupaten Nganjuk dari tahun 2009 sampai 2013 adalah sebagai berikut:

1. Pengendalian Akuntansi SPP PNPM Mandiri Perdesaan Tahap Perencanaan

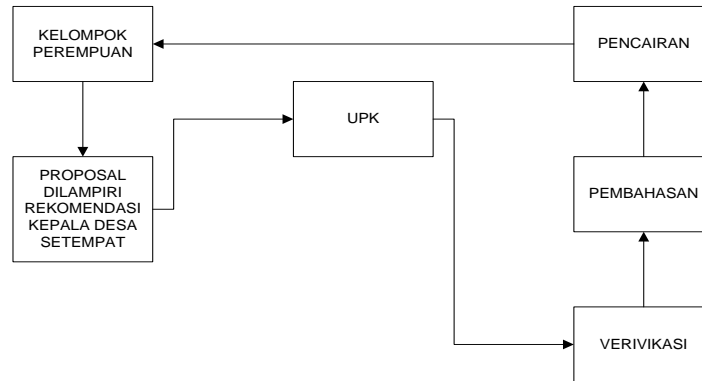


Berdasarkan hasil temuan yang ada tahapan perencanaan program simpan pinjam perempuan di Kecamatan Ngronggot dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan apa yang tercantum dalam petunjuk teknis operasional PNPM Mandiri Perdesaan. Meskipun dalam tahap verifikasi masih ditemukan kendala kelompok sasaran yang berimbas pada tingkat pengembalian.

2. Pengendalian Akuntansi SPP PNPM Mandiri Perdesaan Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan dalam program simpan pinjam kegiatan yang dilakukan adalah persiapan penyaluran dana dan pencairan. Pada kegiatan penyaluran, dana tersebut dikurangi oleh UPK sebesar 2% dan TPK 3%, jadi total dana pinjaman yang digunakan adalah 95% dari total anggaran simpan pinjam kelompok perempuan. Proses penyaluran dan pencairan dana

dimilai dari hasil peringkisan kelompok. Sebelum dana diterima dari UPK ke kelompok perempuan, penyaluran dana dilampiri RPD dan Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) yang diserahkan TPK ke UPK dengan bukti kwitansi. Pelaksanaan prosedur simpan pinjam perempuan ini sebenarnya cukup mudah, alur prosedur perguliran dana apabila diringkas digambarkan sebagai berikut:



Dimulai dengan kelompok perempuan membuat proposal seperti yang telah dicontohkan UPK Kec. Ngronggot, proposal diajukan ke kepala desa sebagai bentuk rekomendasi, selanjutnya kelompok perempuan menyerahkan langsung ke UPK, dilaksanakan proses verifikasi, pembahasan kemudian dana dicairkan ke kelompok perempuan. UPK Kecamatan Ngronggot, memiliki dua rekening dari bank yang berbeda yaitu pertama bank BRI dan kedua bank Jatim. Jumlah dana bergulir yang dialokasikan untuk kegiatan SPP di kecamatan Ngronggot jumlahnya sangat besar, sebagai antisipasi resiko karena membawa uang dengan jumlah besar karena jarak bank mitra pemerintah (bank Jatim), maka UPK Kecamatan Ngronggot membuka rekening bank BRI yang dekat dengan kantor UPK. Karena sistem yang ada di UPK kecamatan Ngronggot dana yang cair melalui rekening pada hari itu juga dana dibagikan ke kelompok simpan pinjma perempuan.

3. Pengendalian Akuntansi SPP PNPM Mandiri Perdesaan Tahap Hasil

Saat perencanaan dan pelaksanaan maka yang diharapkan dari suatu kegiatan dan program adalah hasil yang baik dan berkelanjutan, hal ini sesuai dengan tujuan awal dari diadakannya PNPM Mandiri Perdesaan. Menurut Ulber Silalahi (2011:386), untuk melihat pengendalian berhasil atau tidak maka harus membandingkan kinerja aktual dengan standar. Pada kegiatan SPP ini UPK permasalahannya adalah adanya kelompok yang terlibat mengembalikan pinjaman dana bergulir

Ini karena akses kemudahan dalam pengembalian dan saksi yang selama ini diberikan UPK kepada kelompok yang bermasalah selama ini hanya dikenakan sanksi ringan, nama-nama anggota kelompok masuk daftar *blacklist* dan tidak akan diberikan kesempatan untuk meminjam dana kembali. Dengan sanksi yang sedemikian rupa dirasa kurang tegas dan terlalu lemah. Hal tersebut menjadi dilema bagi pelaksanaan program khusus UPK sebagai pengelola kegiatan dan pelayan masyarakat. Disatu sisi dalam menghadapi karakter yang begitu banyak di masyarakat pedesaan, peraturan yang harus dijalankan harus bersifat fleksibel dan tidak membebankan kelompok. Disisi lain apabila terdapat sanksi yang tegas dikhawatirkan pemberdayaan perempuan dalam program ini kurang begitu maksimal dan juga apabila terdapat kredit macet dikhawatirkan juga akan menjadi permasalahan yang berlarut-larut dalam penyelesaiannya sehingga dapat mengganggu aktivitas pelaksanaan program. Berikut adalah daftar kelompok Simpan Pinjam Perempuan di Kecamatan Ngronggot yang sampai bulan April 2015 masih memiliki tanggakan adalah:

1. Kelompok Panji, Desa Cengkok.
2. Kelompok Mutiara 1, Desa Dadapan.
3. Kelompok Nanas, Desa Mojokendil.
4. Kelompok Emprit, Desa Betet.
5. Kelompok Rama, Desa Cengkok.
6. Kelompok Trunojoyo 2, Desa Trayang.

Bukan hanya pengendalian dalam hal penganan tunggakan pinjaman dana bergulir SPP, namun juga menindak lanjuti temuan audit tim kabupaten serta melakukan pembinaan terhadap kelompok-kelompok SPP.

PNPM Mandiri Perdesaan khususnya pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan. BKAD sebagai lembaga yang di bentuk dari hasil mufakat MAD (Musyawarak Antar Desa). Dalam penelitian Lane (2000) *agency theory* beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak agen (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak principal (masyarakat), hal tersebut terbukti dalam penelitian ini. *Information asymmetry* terjadi antara data primer yang diperoleh langsung dari UPK Kecamatan Ngronggot dengan data sekunder yang diperoleh dari <http://simpadu-pk.bappenas.go.id/> yang menyediakan informasi baik yang bersifat keuangan dan non keuangan perihal PNPM. *Information asymmetry* terjadi pada jumlah pemanfaat dari tahun 2009 sampai tahun 2012, sedangkan untuk tahun tahun 2013

data dari *website* dan data dari Surat Penetapan Camat (SPC) Kecamatan Ngronggot memiliki kesamaan yang berarti tidak ditemukan *information asymmetry*. Implementasi teori *group lending* pada kegiatan Simpan Pinjam Perempuan PNPM Mandiri di Kecamatan Ngronggot perdesaan adalah, setiap kelompok yang mendapatkan alokasi dana Simpan Pinjam Perempuan wajib membuka tabungan sebesar 5% dari pencairan pinjaman.

Konsep pinjaman dalam Islam terdapat dalam surat Al-Hadid [57]:11, Pada ayat tersebut transaksi pinjaman (meminjamkan kepada orang lain), merupakan salah satu jenis pendekatan untuk mendekati diri kepada Allah dan merupakan jenis muamalah yang bercorak pertolongan kepada pihak lain untuk memenuhi kebutuhannya. Karena penghutang/ debitur tidak diwajibkan member tambahan dalam pengembalian harta yang di pinjamkan itu kepada yang memberikan pinjaman/ kreditur. Hal ini untuk menumbuhkan sifat lemah lembut kepada manusia, mengasihi dan memberikan kemudahan dalam urusan mereka serta memberikan jalan keluar (Azharudin Latif, 2005:75 dalam Suhendri, 2011:23). Namun dalam praktek Simpan Pinjam Perempuan PNPM Mandiri Perdesaan ini diterapkan adanya bunga yang sangat bertentangan dengan Islam.

KESIMPULAN

1. Pengendalian pada tahap perencanaan telah dilaksanakan sesuai dengan Petunjuk Teknis Operasional (PTO), dengan mempertimbangkan beberapa hal diantaranya adalah tingkat pengembalian angsuran kelompok untuk tahun sebelumnya, waktu pengumpulan proposal alokasi dana yang tersedia pada tahun tersebut. UPK Kecamatan Ngronggot juga sangat selektif dalam memverifikasi kelompok yang mendaftar ini terlihat dari 583 yang mendaftar hanya melayani 107 kelompok saja.
2. Pengendalian pada tahap pelaksanaan untuk UPK Kecamatan Ngronggot dapat dikategorikan telah baik. Dana yang telah cair, melalui rekening bank yang ditunjuk pemerintah langsung dibagikan pada kelompok yang telah disetujui mendapatkan alokasi dana bergulir saat itu juga disaksikan oleh pihak BKAD disertai dengan bukti terima atau kwitansi yang menyatakan bahwa dana telah diterima oleh kelompok SPP. Dalam pengendalian keamanan membawa jumlah uang yang banyak UPK Kecamatan Ngronggot memiliki dua rekening yaitu bank, dikarenakan jarak bank mitra pemerintah Bank JATIM jaraknya sangat jauh dari kantor sehingga dana tersebut ditransfer ke bank BRI yang jaraknya lebih dekat dengan kantor UPK Kecamatan Ngronggot.

3. Pengendalian pada tahap hasil secara umum telah berjalan dengan baik, namun ada 7 dari 107 kelompok yang memiliki tanggungan dalam angsuran SPP. UPK Kecamatan Ngronggot tetap mengupayakan kembalinya dana bergulir tersebut dalam agenda kegiatan bulan Mei 2015, agar kegiatan perguliran dana SPP tidak berhenti. Karena jika ada kelompok yang memiliki tanggungan dana bergulir maka berdampak pada terlambatnya alokasi dana bergulir untuk kelompok berikutnya
4. Terdapat adanya *information asymmetry* pada laporan alokasi dana bergulir simpan pinjam perempuan untuk tahun anggaran 2009 sampai tahun 2012, sedangkan untuk tahun 2013 tidak terdapat *information asymmetry* pada laporan alokasi dana bergulir simpan pinjam perempuan. *Information asymmetry* terjadi pada data primer yaitu yang di peroleh dari UPK Kecamatan Ngronggot berdasarkan dokumen Surat Keputusan Camat (SPC) dari tahun 2009 sampai 2013 dengan data sekunder yang diperoleh dari <http://simpadu-pk.bappenas.go.id/>.
5. Sistem *group lending* dalam pelaksanaan SPP di Kecamatan Ngronggot telah diterapkan dengan baik. UPK Kecamatan Ngronggot mensyaratkan agar setiap kelompok yang mendapat alokasi dana bergulir SPP untuk mengalokasikan atau membuka tabungan sebesar 5% (yang di tanggung bersama alokasi dananya oleh setiap anggota) dari pencairan pinjaman, sebagai upayaantisipasi adanya anggota yang belum bisa membayar angsuran.