

MEKANISME KONTROL IDEAL BAGI LSM

Oleh Hendriques

Sumber: BUKU KRITIK & OTOKRITIK LSM:

Membongkar Kejujuran dan Keterbukaan Lembaga Swadaya Masyarakat (Hamid Abidin & Mimin Rukmini)

Halaman: 220-236

Pokok-pokok pikiran yang disajikan berikut ini dirangkum dari pengetahuan, hasil pengamatan, serta pengalaman lapangan selama tidak kurang dari 13 tahun (19990-2002). Ini dilakukan ketika melayani berbagai organisasi nirlaba/lembaga penyanggah dana sosial dan internasional dalam melaksanakan program/proyek kerja sama pengembangan masyarakat.

Pembahasan ini tidak diawali dengan mendefinisikan apa yang dimaksud dengan “kontrol” dan membedakan antara kontrol, pengawasan, supervisi, penyeliaan, pemeriksaan, auditing, pengendalian dan seterusnya. Hal ini karena berbagai definisi, perbedaan dan kesamaan mengenai istilah-istilah itu dapat dibaca dalam buku-buku yang ada. Di sini kami hanya akan menyebutkan hal-hal yang biasanya menjadi unsur-unsur dari apa yang dinamakan “kontrol” itu.

Pembahasan ini tidak membahas segala hal mengenai mekanisme kontrol itu, melainkan hanya unsur-unsur yang dianggap relevan dengan praktik kehidupan LSM yang pernah kami layani dan tuntutan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap mekanisme kontrol yang perlu diterapkan dalam mengawasi program-program yang dilaksanakan oleh LSM tersebut.

Mengingat bahwa penerapan mekanisme kontrol akan melibatkan semua pihak dalam organisasi, memakan waktu, dan hanya akan berkembang secara bertahap, maka beranjak dari pengalaman kami selama ini, kami akan menyajikan unsur-unsur ideal dari mekanisme kontrol yang relevan dan minimal harus dimiliki oleh suatu LSM pada saat ini.

Pembahasan mengenai “Mekanisme Kontrol Ideal Bagi LSM” sekurang-kurangnya harus mencakup tiga bidang, yaitu:

- Organisasi
- Usaha (baca: Program/Kegiatan LSM)
- Keuangan

Untuk memudahkan pemahaman kita mengenai mekanisme kontrol ini, maka pembahasan berikut ini kami mulai dengan bidang keuangan, dilanjutkan dengan bidang program/kegiatan dan diakhiri dengan bidang organisasi.

KONTROL KEUANGAN

a. Kontrol atas kas

Untuk mengontrol dana LSM yang disimpan di kas (cash on hand), LSM seharusnya:

1. menerapkan **sistem kas kecil tetap** (imprest petty cash system), dana kas tidak besar; jumlahnya tetap; cukup untuk membayar pengeluaran untuk kebutuhan sehari-hari; selebihnya disimpan di bank; pengeluaran-pengeluaran di atas jumlah tertentu (besar-besar) dibayar dengan cheque.
2. menetapkan **otorisasi kas**-siapa kasir, siapa berhak mengetahui penerimaan, siapa berhak menyetujui pengeluaran kas.
3. menghitung **uang kas** (cash count) dan melakukan pencocokan antara uang kas dan saldo kas menurut catatan pembukuan secara mendadak dan berkala.
4. menyimpan uang, alat pembayaran lain dan surat berharga dalam **brandkas** atau safe (physical safeguards).
5. menetapkan perlakuan pembukuan dan sanksi tertentu jika terjadi **selisih kas**.

b. Kontrol dana di bank

Untuk mengontrol dana yang disimpan di rekening-rekening bank (cash in bank), seharusnya LSM:

1. membuka **rekening bank** (simpanan, tabungan, deposito atau sertifikat deposito) **pada bank yang bonafid, atas nama lembaga** dan tidak atas nama seseorang;
2. membuka **cheque account** di bank untuk menampung semua transaksi dengan cheque;
3. membuka rekening bank (dibeberapa bank)-**satu rekening bank** untuk **satu donor** tertentu jika ditetapkan dalam agreement;
4. **tidak mencampuradukan dana** milik lembaga dan milik donor dalam satu rekening bank yang sama;
5. menetapkan **dua dari tiga orang** yang berwenang menandatangani dokumen bank, termasuk cheque kewenangan ini ditetapkan secara bertingkat-tingkat menurut jumlah-jumlah penarikan tertentu;
6. tidak menandatangani **blanko cheque** sebelumnya, tanpa diisi lengkap dan didukung dokumen pendukung;
7. melakukan pencocokan antara catatan buku/rekening bank dan catatan pembukuan LSM secara periodic (bank reconciliation);
8. melakukan pengukuhan (**konfirmasi**) utang-piutang bank sekurang-kurangnya satu tahun sekali atau sekali selama proyek –jika jangka waktu proyek lebih pendek dari satu tahun.

c. Kontrol piutang/uang muka

Pada banyak LSM, piutang yang terjadi karena penjualan barang secara kredit (piutang dagang), sangat jarang. Jika ada, maka biasanya piutang dagang itu berupa tagihan yang terjadi karena penyerahan jasa tertentu yang belum dibayar. Pada LSM yang menyalurkan dana kepada masyarakat dampingan. Piutang banyak yang terjadi adalah tagihan uang muka kepada para staf yang terjadi karena panjar perjalanan dinas, pembiayaan pelaksanaan program tertentu atau pembelian barang.

Untuk mengontrol dana LSM yang dipinjamkan kepada pihak lain dan/atau kelompok dampingan, seharusnya LSM:

1. membentuk **tim/panitia penilai pinjaman**;
2. menggunakan **formulir baku** untuk penatausahaan pinjaman;
3. tiap pinjaman melalui **Proses penilaian** (pemeriksaan administratif, pemeriksaan lapangan, pertimbangan untuk memberikan atau menolak permohonan pinjaman, pengambilan keputusan, notula rapat penilaian)
4. menetapkan pelaksanaan **yang berhak menyetujui** pemberian pinjaman;
5. memastikan **pelaksanaan yang mengelola pinjaman** di pihak penerima;
6. tiap pinjaman yang disalurkan dinyatakan dalam **perjanjian tertulis**, yang ditandatangani oleh pihak-pihak yang kompeten;
7. melakukan pengawasan atas pergerakan tiap pinjaman (siapa pinjam berapa, kapan, sudah/belum mengangsur pokok pinjaman berapa kali dan berapa, sudah/belum membayar jasa pinjaman berapa, masih menunggak, berapa menunggak, berapa sisa tagihan pokok, berapa sisa tagihan jasa pinjaman, apakah peminjam mampu melunasi, jika tidak mampu-mengapa); pengawasan ini dapat dilakukan antara lain **daftar piutang pinjaman menurut umur** (aging of loan receivable); dan **pemeriksaan atas perkiraan peminjam tiap bulan** (monthly statement of loan receiver);
8. melakukan **pemeriksaan lapangan** tentang penggunaan pinjaman secara teratur;
9. melakukan **rekonsiliasi** piutang pinjaman antara pemberi pinjaman dan penerimaan pinjaman secara periodik;
10. melakukan **konfirmasi** piutang pinjaman;
11. menetapkan tentang **penghapusan piutang** pinjaman tertentu;
12. menjatuhkan **sanksi** terhadap peminjam yang melanggar ketentuan yang ditetapkan.

Untuk mengawasi pergerakan uang muka yang diberikan, LSM seharusnya:

1. Menggunakan formulir **permohonan uang muka dan formulir pertanggungjawaban uang muka**;
2. Menetapkan otorisasi uang muka (siapa berhak memperoleh uang muka, siapa berhak menyetujui permohonan uang muka, siapa yang harus mempertanggungjawabkan uang muka, siapa yang harus mengetahui/menyetujui pertanggungjawaban uang muka);
3. Memutuskan tentang **pembebanan suatu pengeluaran tertentu** (Kode Donor, Kode MoU/Agreement, Kode Divisi, Kode Program, Kode Kegiatan, Kode Pengeluaran);
4. Mengawasi **saat dan pertanggungjawaban** (menyusun dokumen pengeluaran secara tertib, menetapkan kode anggaran yang sesuai, menyampaikan pertanggungjawaban beberapa hari setelah kembali);
5. **Mengingat** para penerima uang muka mengenai pertanggungjawaban (landasan ketentuan, siapa, berapa, untuk apa);
6. **Tidak memberikan uang muka selanjutnya** sebelum uang muka sebelumnya dipertanggungjawabkan;
7. Melakukan **konfirmasi atas tagihan uang muka yang belum dipertanggungjawabkan**;
8. Menetapkan **sanksi** tertentu (jika belum mempertanggungjawabkan uang muka sampai saat tertentu).

d. Kontrol atas harta tetap

Untuk mengontrol keberadaan dan pergerakan harta tetap, LSM seharusnya:

1. Memiliki dan menetapkan rencana **pengadaan harta tetap**;
2. Melakukan **perbandingan** kuantitas, harga, kualitas harta tetap yang hendak dibeli, misalnya di bawah US\$ 500;
3. Meminta **beberapa penawaran tertulis (biasanya tiga penawaran)**, misalnya untuk pembelian harta tetap antara US\$ 500- US\$ 40.000;
4. Menyelenggarakan **tender** untuk pembelian, misalnya di atas US\$ 40.000;
5. Menetapkan **pelaksanaan yang berwenang memberikan keputusan** untuk membeli;
6. Menetapkan **pelaksanaan yang bertanggung jawab mengelola** harta tetap;
7. Mencantumkan **identitas** harta tetap pada semua harta tetap milik lembaga;
8. Menatausahakan kartu harta tetap untuk tiap harta tetap (plant ledger);
9. Memiliki **daftar harta tetap** (list of assets)
10. Mengawasi **pemakaian** tiap hari tetap (siapa memegang apa, di mana, untuk apa, kapan, sampai kapan);
11. Melakukan **perawatan dan perbaikan** harta tetap-periodik dan jika diperlukan;
12. Melakukan **inventarisasi harta tetap** (inspection of fixed assets) sekurang-kurangnya sekali dalam setahun atau selama jangka waktu proyek, jika umur proyek lebih kurang dari satu tahun;
13. Menghitung **penyusutan dan nilai buku** secara periodik, sekurang-kurangnya sekali setahun;
14. Mengurus **prosedur pelimpahan** sesuai dengan ketentuan-jika suatu harta tetap hendak dilimpahkan oleh donor kepada lembaga;
15. Melakukan **pembesituaan** atau penghapusan harta tetap (termasuk meminta izin dari donor yang mendonasikan harta tetap tertentu);
16. **Mengasuransikan** harta tetap tertentu, misalnya di atas Rp 8.000.000;
17. Menetapkan **sanksi** atas kerusakan harta tetap tertentu yang dilakukan oleh pemegang harta tetap tertentu dan/atau karena pelanggaran atas ketentuan yang ditetapkan;

e. Kontrol atas utang

Jika pada perusahaan swasta, terdapat banyak utang dagang atau utang pinjaman/kredit, maka pada LSM, utang dagang yang terjadi karena pembelian secara kredit tidak terlalu banyak; demikian pula, utang uang yang terjadi karena pinjaman dari lembaga keuangan tertentu sangat sedikit; biasanya hanya berupa pinjaman perorangan. Utang yang paling banyak adalah apa yang disebut "utang program", yang terjadi karena bantuan dana dari lembaga penyandang dana untuk membiayai program tertentu, yang-jika masih ada sisa pada akhir proyek-harus dikembalikan.

Perlu di kemukakan disini, bahwa seandainya bantuan dana tersebut digunakan untuk mendanai program dan sisa dana tidak dikembalikan, maka dana semacam ini seharusnya diperlakukan sebagai donasi atau hibah dan bukan sebagai pendapatan.

Untuk mengawasi utang-utangnya, seharusnya LSM:

1. Tiap utang yang diterima dinyatakan dalam perjanjian tertulis, yang ditandatangani oleh pihak-pihak yang kompeten;
2. Menetapkan **otorisasi utang** (siapa boleh menyetujui penerimaan utang, sampai jumlah berapa dan untuk berapa lama, dengan tanpa/tanpa jaminan apa);
3. Menetapkan **kewenangan untuk menyetujui pembayaran utang**;
4. Mengawasi **pergerakan utang** (berapa jumlah utang, berapa telah dibayar, berapa masih sisa, kapan dan berapa yang masih harus dibayar atau dilunasi);
5. Melakukan **konfirmasi** utang/perjanjian pinjaman;

f. Kontrol atas modal pendiri

1. Memiliki **ketentuan** tentang kewajiban pembayaran/penyetoran modal pendiri;
2. Mengawasi **pergerakan modal pendiri** (siapa yang harus membayar, siapa telah membayar, siapa belum membayar, berapa yang harus dibayar, berapa telah dibayar, berapa belum dibayar);
3. Melakukan **penagihan**;
4. Menjatuhkan **sanksi** tertentu terhadap pendiri yang tidak taat;

g. Kontrol atas donasi/hibah

Untuk mengontrol donasi/hibah

1. Tiap proyek seharusnya memiliki dokumentasi lengkap; dokumen proyek itu seharusnya memuat tujuan proyek (project goal/aim), sasaran proyek (purpose/objective), dampak yang diharapkan (expected impact), rencana implementasi proyek (project implementation plan) dengan indikator yang dapat diukur (measurable indicators) dan alat ukur (verification means), jadwal kegiatan (schedule of activities) dan matriks tanggung jawab (responsibility matrix);
2. Tiap proyek seharusnya memiliki anggaran (budget) yang diklasifikasi menurut donor, program proyek, MoU, kegiatan dan mata anggaran (budgetline) dan dirinci menurut tahun dan bulan, sebagai penjabaran dari program dan kegiatan yang hendak dilaksanakan menurut jadwal kegiatannya;
3. Tiap proyek/program seharusnya dikukuhkan dalam **perjanjian donasi**, hibah atau bantuan dana, yang memuat antara lain deskripsi proyek, saat berlaku (effective date), jangka waktu (duration), jumlah dana proyek (amount of the agreement), kontribusi masing-masing pihak (counterpart contributions), pengelolaan keuangannya (financial management), tata cara permohonan dana (request for approval from donor), tata cara pembayaran (methode of payment), pembukuan dan pemeriksaan (records and audits), pelaporan dan pemantauan (reporting and monitoring), pengadaan dan penjualan harta proyek (acquisition and disposition of assets), pengakhiran project (project termination);
4. Tiap perjanjian seharusnya juga memuat ketentuan mengenai **penelaahan anggaran** (budget review), **perubahan perjanjian dan anggaran** (amandement) dan ketentuan **perundang-undangan yang berlaku** (applicable law), jika terjadi pertikaian hukum;
5. Tiap **donasi/hibah**, termasuk kontribusi sendiri (baik kontribusi tunai, maupun kontribusi in-natura) seharusnya dikelola (jumlah dana yang diterima, rekening bank yang menampung dana tersebut, penarikan dari rekening bank tersebut, dokumen pendukung, dokumen pembukuan, perlakuan akuntansinya) sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian;

6. Tiap dana yang diterima (saat dan besarnya dana yang diterima, formulir yang digunakan) seharusnya dikukuhkan (acknowledgment of fund received)
7. Tiap **pengeluaran/penggunaan dana**, termasuk **pengeluaran dari kontribusi sendiri** (baik kontribusi tunai, maupun kontribusi in-natura) hanya boleh dilakukan berdasarkan alasan yang dapat diterima oleh kedua pihak (reasonable), **diperbolehkan** (allowable) dan telah dianggarkan sebelumnya (allocable)
8. Dana yang tersisa seharusnya dapat dipastikan pemilikannya (eks dana siapa, berapa, untuk program/kegiatan yang mana, sampai kapan, di mana dan dalam bentuk apa dana itu berada);
9. Tiap dana seharusnya dilaporkan secara lengkap dan akurat dalam laporan kegiatan dan laporan keuangannya, dan dikirimkan (transmittal of report) pada waktunya sesuai dengan jadwal yang ditetapkan (transmittal memorandum/schedule of due dates);
10. Dana yang dibutuhkan untuk membiayai program selanjutnya seharusnya diminta (request for advance) sesuai prosedur dan proyeksi kebutuhan dana yang telah direncanakan.

h. Kontrol atas pengelolaan informasi keuangan

Untuk mengontrol informasi keuangan, LSM seharusnya:

1. Menerapkan **bukti pembukuan** standar dan formulir-formulir pembukuan yang baku (bernomor urut cetak sebelum digunakan, memuat kode-kode yang diperlukan, tersedia kolom/baris untuk otorisasi, memiliki jumlah rangkap yang cukup), didukung oleh dokumen pendukung yang cukup, abash dan relevan;
2. Menetapkan **urutan-urutan pekerjaan dan arus dokumen** yang menjamin ketertiban dan kelancaran penyelesaian tugas-tugas pengolahan informasi keuangan;
3. Menerapkan **sistem pengolahan informasi keuangan** (dibaca: sistem akuntansi keuangan) yang berpasangan (double entry accounting) sesuai dengan kebutuhan LSM yang bersangkutan, yang menghasilkan informasi keuangan yang **akurat** (accurate), **lengkap** (complete), **terkini** (up to date) dan **dapat dipercaya/berdaya andal** (reliable);
4. Menggunakan bagan perkiraan (chart of accounts) yang menghasilkan informasi keuangan yang merinci pengeluaran/biaya menurut donor, program/proyek, kegiatan, dan jenis pengeluaran/biaya (activity-based accounting);
5. Memakai **software akuntansi** (accounting software) yang sesuai dengan kebutuhan LSM, seperti ACCPAC;
6. Menerapkan sistem pelaporan (siapa yang membuat, ditujukan kepada siapa, copy kepada siapa, tentang apa, bagaimana, kapan) yang mampu menyajikan informasi keuangan tentang keadaan keuangan, perkembangan hasil kegiatan dan arus masuk keluar dana, sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang diterima umum (generally accepted accounting principles) dan kebijakan akuntansi (accounting policies), seperti: **laporan kas kecil, laporan posisi bank, laporan piutang/pinjaman dan uang muka, daftar harga tetap, laporan utang, laporan penerimaan dan pengeluaran dana** (statement of receipts and expenditures) per donor, per proyek/program, per kegiatan, per jenis pengeluaran/biaya, **laporan arus dana** (cash flow statement), **laporan posisi keuangan** (statement of financial of position), **laporan perhitungan hasil**

kegiatan (statement of activities), dan berbagai jenis **laporan kegiatan** (report activities).

Laporan-laporan itu seharusnya disampaikan tepat waktu (timelines), akurat (accuracy), lengkap (complete), sesuai dengan kebutuhan pemakai laporan (needs of recipients) dan memuat keadaan atau perkembangan yang luar biasa (exceptional/unusual conditional/development).

KONTROL ATAS PROGRAM/KEGIATAN

Untuk mengontrol program/kegiatan yang dilaksanakan, LSM seharusnya:

1. Memiliki rencana strategis (strategic plan) yang disusun menurut suatu analisis kerangka logis (Logical Framework Analysis/LFA), terutama untuk program jangka panjang yang membutuhkan dana besar.

Biasanya Rencana Strategis itu memuat hal-hal sebagai berikut:

- Background (Latar belakang)
 - Rationale (Alasan-alasan yang mendasar)
 - Problem Statement (Pernyataan tentang masalah yang dihadapi)
 - Organization (Organisasi)
 - Goal/Aim (Tujuan)
 - Strategy (Strategi)
 - Selected Key Issues (Isu-isu kunci yang perlu diperhatikan)
 - Expected Impact (Dampak yang diharapkan)
 - Logical Framework Analysis (Analisis kerangka logis)
 - Implementation Plan (Rencana implementasi)
 - Schedule of Activities (Skedul kegiatan)
 - Responsibility Matrix (Matriks tanggung jawab)
 - Financial Plan (Rencana keuangan), termasuk Budget (Anggaran)
2. Memiliki **indikator yang dapat diukur** (measurable indicator) dan **alat ukur** (means of verification) untuk tiap kegiatan dan program/proyek, sebagai ukuran prestasi (standard of performance);
 3. Melakukan **evaluasi atas kegiatan/proyek dan program/proyek** secara berkala berdasarkan indikator dan alat ukur yang telah ditetapkan;
 4. Melakukan perbandingan antara **rencana keuangan** dan **laporan keuangan**;
 5. Menjelaskan deviasi yang terjadi, baik **deviasi positif** = penerimaan aktual > penerimaan yang direncanakan, atau pengeluaran aktual < pengeluaran yang direncanakan (favourable) maupun **deviasi negatif** = penerimaan aktual < penerimaan yang direncanakan, atau pengeluaran aktual > pengeluaran yang direncanakan (unfavourable);
 6. Menelaah penghasilan dari **kegiatan sendiri** (income generating activities/assets accumulation activities);
 7. Menilai keberhasilan atau kegagalan program/proyek dari segi **efektivitas** (terhadap tujuan/target yang ditetapkan untuk kegiatan atau proyek/program yang bersangkutan, dan dalam perbandingan dengan kegiatan atau proyek/program yang sama/hampir sama), **ekonomis** (pemanfaatan sarana, bahan, tenaga dan dana, dan dalam perbandingan dengan kegiatan dan

proyek/program yang sama/hampir sama), dan **efisiensi** (perimbangan antara biaya dan penghasilan/pendapatan yang terkait, antar pengeluaran/biaya periode yang bersangkutan dan periode).

KONTROL ATAS ORGANISASI

Untuk mengontrol struktur organisasi yang ditetapkan dan proses yang berlangsung dalam organisasi, LSM seharusnya:

1. Menyusun dan memiliki organisasi yang sederhana dan **rasional**, artinya organisasi disusun atas dasar proyek/program dan kegiatan yang hendak dilaksanakan, dan tidak disusun karena adanya orang-orang dalam organisasi tersebut;
2. Mengembangkan struktur organisasi yang **fleksibel**, artinya memungkinkan penyesuaian atau perluasan (ekspansi);
3. Menjaga **independensi antara satuan-satuan organisasi**, artinya pemisahan fungsi pemrakarsa (initial), pelaksanaan kegiatan (operasional), penyimpanan (custodial), pemegang kewenangan (authority) dan pembukuan (recording);
4. Memiliki garis **tanggung jawab**, garis **komando**, garis **komunikasi/informasi**, garis **koordinasi** antarsatuan organisasi, untuk menghindari duplikasi pekerjaan, tumpang tindih antarfungsi/tugas, pengabaian pelaksanaan fungsi/tugas tertentu, salah pengertian dan mencegah timbulnya situasi yang dapat mengurangi (a) ketaatan terhadap pengaturan dan kebijakan yang ditetapkan, (b) tingkat efisiensi, (c) pengamanan terhadap harta kekayaan lembaga dan (d) akurasi data dan informasi keuangan non-keuangan;
5. Memiliki secara **tertulis uraian tugas/pekerjaan** (job description)-siapa bertanggung jawab/melapor kepada siapa, bekerja sama dengan siapa, memiliki kewenangan apa, dan sebagainya.
6. Memiliki **bagan organisasi** (organization chart) yang terkini dan menggambarkan hubungan formal antarsatuan organisasi, identifikasi pekerjaan yang hendak dilakukan oleh divisi, subdivide, satuan organisasi dan pelaksana;
7. Memiliki **tenaga-tenaga yang bermutu**, yang diperoleh melalui proses seleksi, training, supervise, rotasi dan pengaturan cuti;
8. Menyediakan laporan keuangan untuk **diperiksa oleh auditor ekstern** sekali setahun untuk satu tahun buku oleh akuntan publik, untuk memperoleh "opini" seperti: (a) wajar, (b) wajar dengan pengecualian, (c) tidak wajar, (d) tanpa pendapat;
9. Membiarkan organisasi, manajemen dan program **diaudit/dievaluasi** oleh tim ahli, sekurang-kurangnya di awal dan di akhir kerja sama oleh tim ahli, yang memberikan pendapat, kesimpulan dan saran tindak yang diperlukan.