

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era reformasi saat ini telah membawa banyak perubahan khususnya dalam sektor publik. Salah satu perubahan yang signifikan adalah diberikannya kewenangan kepada setiap daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Otonomi Daerah menuntut Pemerintah Daerah untuk lebih memberikan pelayanan publik semaksimal mungkin berdasarkan asas-asas pelayanan publik yang meliputi; transparansi, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dengan pembaharuan manajemen keuangan. Hal ini ditandai dengan adanya perubahan yang sangat mendasar mulai dari sistem penganggaran, perbendaharaan sampai pada pengelolaan keuangan daerah.

Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali. Salah satu unsur reformasi adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Namun terdapat beberapa aspek yang harus diperhatikan Pemerintah Daerah dalam mengembangkan otonomi tersebut.

Pertama, pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah. Kedua, Pemerintah Daerah perlu mengembangkan birokrasi yang sehat dan memiliki wawasan dan jiwa wirausaha. Ketiga, prinsip kepatutan dalam pemerintahan yang tidak

terlepas dari kewajiban etika dan moral serta budaya baik antara pemerintah dengan rakyat, antara lembaga/pejabat pemerintahan dengan pihak ketiga. Keempat, partisipasi masyarakat dalam pembangunan sehingga Pemerintah Daerah mendapat petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah selengkapnya diatur dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut pada intinya memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah dalam memobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan, dan target anggaran. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan suatu kesempatan bagi daerah untuk mengaktualisasikan dan mengoptimalkan potensi yang ada di daerah. Dengan segala kewenangan yang ada pada daerah yang telah diatur dalam peraturan yang berlaku, daerah harus dapat menjalankan dan melaksanakan kewenangan tersebut secara optimal dengan segala kekurangan dan kelebihan yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Penatausahaan keuangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses Pengelolaan Keuangan Daerah, baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 maupun berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Uraian tentang penatausahaan keuangan daerah mencakup hal-hal sebagai berikut: (a) asas umum penatausahaan keuangan daerah; (b) pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah; (c) penatausahaan penerimaan; dan (d) penatausahaan pengeluaran.

Dalam melakukan penatausahaan, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran memiliki peran penting dalam melaksanakan tugas-tugas kebendaharaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Bendahara penerimaan pada SKPD memiliki tugas menyelenggarakan pembukuan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya, menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), melakukan verifikasi, evaluasi dan analisis atas laporan pertanggungjawaban penerimaan.

Sedangkan Bendahara Pengeluaran memiliki tugas mengelola uang persediaan, menerima, menyimpan, menatausahakan, dan membukukan uang dalam pengelolaannya, melakukan pengujian dan pembayaran berdasarkan perintah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), menolak perintah pembayaran apabila tidak memenuhi persyaratan untuk dibayarkan dan tugas lain sesuai peraturan kepala daerah. Laporan-laporan pendapatan, belanja serta kekayaan dan kewajiban daerah disusun berdasarkan sistem akuntansi pemerintah daerah. Pemerintah daerah menyusun sistem akuntansi pemerintah daerah yang mengacu kepada standar akuntansi pemerintahan. Sistem akuntansi inilah yang nantinya menghasilkan laporan keuangan daerah.

Salah satu faktor yang harus diperhatikan sehubungan dengan pengelolaan keuangan daerah adalah pentingnya peranan sistem pengendalian internal yang harus didesain sebaik mungkin dalam menjamin keamanan aset daerah, keakuratan data akuntansi, mendorong efektifitas, efisiensi dan keekonomian serta dipatuhinya semua kebijakan (termasuk peraturan-peraturan, undang-undang dan sebagainya) yang telah

ditetapkan sebelumnya. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan salah satu sistem pengendalian pemerintah. Disamping itu terdapat sistem lainnya yaitu sistem pengendalian ekstern pemerintah. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, sedangkan Sistem Pengendalian Ekstern Pemerintah dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPR/DPRD, Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lembaga peradilan lainnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dinyatakan bahwa SPIP adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Dengan adanya SPIP tersebut diharapkan dapat menciptakan kondisi dimana terdapat budaya pengawasan terhadap seluruh organisasi dan kegiatan sehingga dapat mendeteksi terjadinya sejak dini kemungkinan penyimpangan serta meminimalisir terjadinya tindakan yang dapat merugikan negara.

Salah satu upaya untuk dapat menyelenggarakan SPIP secara efektif, efisien dan terarah adalah dengan menyusun suatu rencana kerja atau desain penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan. Desain penyelenggaraan SPIP berisi rencana pelaksanaan seluruh unsur SPIP, yang mencakup unsur-unsur; (a) lingkungan

pengendalian; (b) penilaian risiko; (c) kegiatan pengendalian; (d) informasi dan komunikasi; dan (d) pemantauan pengendalian intern dalam kurun waktu satu tahun. Dalam sistem penganggaran, setiap pengeluaran anggaran harus memiliki acuan dan kerangka yang jelas alasan munculnya suatu mata anggaran, selanjutnya proses perencanaan dan penganggaran daerah membutuhkan sistem pengendalian agar perencanaan dan penganggaran yang telah dibuat dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Mengacu pada tujuan tersebut proses perencanaan daerah memiliki hubungan dengan sistem pengendalian keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Seperti yang disampaikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah bahwa pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai hanya jika seluruh jajaran pimpinan di daerah menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif dan efisien. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien, melaporkan pengelolaan keuangan daerah secara andal, mengamankan aset daerah, mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Kehadiran sistem pengendalian interen dalam sektor publik terbukti tidak sepenuhnya dapat menjamin tercapainya empat tujuan utama yang menjadi tujuan sistem pengendalian interen. Sebuah riset yang dilakukan terhadap sektor

pemerintahan di Inggris pada tahun 2001, menyebutkan bentuk kecurangan (*fraud*) yang paling sering terjadi dalam sektor publik adalah pencucian aset negara (33% jumlah kasus), penyelewengan kas (14%), penyelewengan biaya perjalanan dinas (12%), dan kesalahan klaim jam kerja (11%). Uniknya, sebagian besar penyebab terjadinya *fraud* adalah kegagalan sistem pengendalian intern. Hasil riset yang dilakukan oleh Mort Ditterhofer (2007) menyebutkan penyebab terjadinya kecurangan adalah; kegagalan berjalannya prosedur pengendalian (50%); kekurangan desain sistem pengendalian (24%); kolusi (11%); kekurangan pemisahan fungsi (1%); dan lain-lain (3%).

Di luar sistem pengendalian intern, adanya komitmen pemerintah untuk mewujudkan *good governance*, salah satu instrumen pengendalian yang dapat menjamin sistem pengawasan yang efektif adalah melalui peningkatan peran dan fungsi dari Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Pengawasan intern oleh APIP ini dilakukan mulai dari proses audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Namun dari hasil-hasil riset terdahulu diperoleh bukti bahwa kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam mencegah dan mendeteksi kecurangan belum berjalan secara efektif. Hal tersebut tercermin dengan melihat penyebab munculnya *fraud*, 75% terjadi karena ketidakefektifan Sistem Pengendalian Intern (Majalah Kampus Pengawasan: Vol 9). Dengan demikian, Sistem Pengendalian Intern (SPI) sangatlah diperlukan dalam

menjalankan roda pemerintahan. Sistem ini dapat berjalan jika seluruh unsur yang terlibat dalam pemerintahan memiliki pengetahuan, kemampuan dan kemauan untuk menjalankan secara bersamaan dan berkelanjutan. Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 1 PP Nomor 60 Tahun 2008).

Mulyani dan Suryawati (2011) dalam penelitian di Kabupaten Bojonegoro terhadap LKPD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2007 diperoleh bukti adanya realisasi belanja modal pengadaan instalasi listrik dan telepon sebesar Rp 297.400.000 yang tidak sesuai dengan realisasi fisik. Kondisi tersebut mengakibatkan belanja modal seperti; jalan, irigasi dan jaringan pada laporan realisasi anggaran dan aset tetap – jalan, irigasi dan jaringan pada neraca per 31 Desember 2007 disajikan lebih tinggi sebesar Rp297.400.000,00. Berdasarkan rekomendasi dari BPK, Bupati memerintahkan bagian keuangan untuk memperkuat SPI, terutama lingkungan pengendalian yang berkenaan dengan keakuratan pencatatan dan ketepatan waktu atas transaksi dan kejadian, juga akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya. Selain itu bupati juga memberikan surat tugas kepada inspektorat untuk memantau SPI atas belanja modal.

Dalam penelitian lainnya, Nurwani (2018) dalam penelitiannya mengenai kegiatan pengendalian yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Parepare dalam mengelola

belanja bantuan sosial untuk PMKS belum dilaksanakan dengan baik; karena dari hasil penelitian pada unsur kegiatan pengendalian terdapat dua sub unsur yang belum terlaksana dengan baik, yaitu: sub unsur pengendalian atas pengelolaan sistem informasi dan sub unsur pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian. Sedangkan pada unsur pemantauan juga terdapat dua sub unsur yang belum terlaksana dengan baik, yaitu sub unsur pemantauan berkelanjutan dan sub unsur evaluasi terpisah. Kelemahan kedua unsur sistem pengendalian intern tersebut menyebabkan tidak ada catatan jumlah masyarakat penerima bantuan untuk seluruh porogram/kegiatan terkait pengelolaan belanja bantuan sosial yang dilaksanakan pada tahun 2013-2014 dan pada program/kegiatan pengadaan sarana dan prasarana (data terlampir) yang dilaksanakan pada tahun 2015-2016.

Fenomena yang sama terkait dengan sistem pengendalian interen atas penatausahaan belanja daerah yang menarik untuk dikaji adalah sehubungan dengan SPI belanja daerah di lingkungan Provinsi NTT. Berdasarkan siaran pers BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi NTT tahun anggaran 2019 BPK mengungkapkan adanya kesalahan penganggaran dan pengakuan belanja Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2019 yang tidak sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan berupa ketidak sesuaian atas Belanja Barang yang dianggarkan ke Belanja Modal dan sebaliknya.

Pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) TA 2019 Pemerintah Provinsi NTT telah menggambarkan Belanja Daerah senilai Rp5.222.406.123.824,55 dan telah direalisasikan senilai Rp4.758.379.563.095,30 atau 91,11% dari anggarannya. Rincian belanja pada TA 2019 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Belanja Pemerintah Provinsi NTT TA 2019
(dalam rupiah)

No	Uraian	Anggaran	Realisasi	Persentasi
A	Belanja Oprasional			
1	Belanja Pegawai	1.529.240.445.790,00	1.442.966.171.684,54	94,36%
2	Belanja Barang Dan Jasa	1.338.350.537.361,00	1.194.831.892.391,76	89,28%
3	Belanja Hibah	1.319.391.900.000,00	1.291.513.467.414,00	97,89%
4	Belanja Bansos	29.511.800.000,00	29.353.167.000,00	99,33%
B	Belanja Modal			
1	Belanja Modal Tanah	30.000.000,00	30.000.000,00	100%
2	Belanja Modal Peralatan dan Mesin	134.925.962.502,00	116.636.579.503,00	86,44%
3	Belanja Modal Gedung dan Bangunan	145.135.351.565,00	139.208.422.686,00	95,92%
4	Belanja Modal Jalan, Irigrasi Dan Jaringan	566.621.688.159,55	472.631.436.339,00	83,36%
5	Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	146.458.438.447,00	69.987.757.317,00	47,79%
C	Belanja Tak Terduga			
1	Belanja Tak Terduga	12.700.000.000,00	1.490.608.760,00	11,74%
	Jumlah	5.222.406.123.824,55	4.758.379.563.095,30	91,11%

Sumber data : Laporan Hasil Pemeriksaan TA 2019

Berdasarkan hasil pemeriksaan LHP No.73.c/LHP/XIX/KUP/06/2020 menunjukkan bahwa terdapat penganggaran dan pengakuan belanja yang belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dengan penjelasan sebagai berikut:

a) Penganggaran dan pengakuan Belanja Barang dan Jasa

Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa terdapat penganggaran dan pengakuan Belanja Modal TA 2019 pada 15 OPD dianggarkan dan direalisasikan pada Belanja Barang dan Jasa dengan rincian pada table berikut:

Tabel 1.2
Belanja Modal Dianggarkan dan Direalisasikan Sebagai Belanja Barang dan
Jasa
(dalam rupiah)

No.	OPD	Anggaran	Realisasi
1	Dinas PUPR	7.298.114.000,00	7.138.134.700,00
2	Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral	196.000.000,00	195.670.000,00
3	Inspektorat Daerah	300.000.000,00	295.000.000,00
4	BPAD	200.000.000,00	192.600.000,00
5	Badan perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah	300.000.000,00	299.139.000,00
6	Biro Umum	175.000.000,00	174.955.000,00
7	Dinas Kearsipan dan Perpustakaan	368.000.000,00	349.632.000,00
8	Dinas Kelautan dan Perikanan	122.500.000,00	121.500.000,00
9	Dinas Kesehatan	309.000.000,00	308.600.000,00
10	Dinas Kopnakertrans	125.000.000,00	124.800.000,00
11	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan	278.000.000,00	277.611.000,00
12	Dinas P dan K	406.800.000,00	395.303.000,00
13	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	150.000.000,00	150.000.000,00
14	Dinas Peternakan	497.454.450,00	491.988.000,00
15	Secretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	302.740.000,00	298.533.500,00
	Jumlah	11.028.608.450,00	10.813.466.200,00

Sumber data : Laporan Hasil Pemeriksaan TA 2019

Dari pengujian atas realisasi Belanja Barang dan Jasa di atas, diketahui bahwa realisasi tersebut memenuhi kriteria batasan minimal jumlah biaya tertentu yang digunakan dalam penentuan apakah suatu pengeluaran harus dikapitalisasi atau tidak (*capitalization thresholds*), yakni untuk Aset Peralatan dan Mesin – Alat-alat kantor senilai Rp500.000,00, Aset Tetap Gedung dan Bngunan senilai Rp20.000.000,00, Aset Tetap Jalan dan Jembatan senilai Rp20.000.000,00, dan Aset Tetap Lainnya senilai Rp500.000,00. Belanja Barang dan Jasa pada tabel diatas tersebut, telah menambah Aset Tetap dan mengurangi Beban LO.

b) Penganggaran dan Pengakuan Belanja Modal

Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa terdapat penganggaran dan pengakuan Belanja Barang dan Jasa TA 2019 pada Dinas PUPR, dianggarkan dan direalisasikan pada Belanja Modal dengan rincian pada table berikut:

Tabel 1.3
Belanja Barang dan Jasa Dianggarkan dan Direalisasikan sebagai Belanja Modal

(dalam rupiah)

No.	Realisasi Belanja	Anggaran	Realisasi
1	Pekerjaan Peningkatan Jalan Bokong – Lelogama (segmen 1) di Kabupaten Kupang	36.9643.597,00	20.197.020.900,00
2	Pekerjaan Peningkatan Jalan Bokong – Lelogama (segmen 2) di Kabupaten Kupang	39.775.221.607,00	24.633.110.150,0
3	Pekerjaan Peningkatan Jalan Bokong – Lelogama (segmen 3) di Kabupaten Kupang	47.485.109.436,55	40.784.072.850,00
4	Pekerjaan Peningkatan Jalan Bokong – Lelogama (segmen 4) di Kabupaten Kupang	48.349.794.810,00	29.666.451.800,00
5	Pekerjaan Peningkatan Jalan Nangororo – Maunura – Maunori di Kabupaten Nagakeo	8.012.620.000,00	6.445.339.600,00
	Jumlah	180.586.389.450,55	121.725.955.300,00

Sumber data : Laporan Hasil Pemeriksaan TA 2019

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa realisasi Belanja Modal tersebut dicatat pada Neraca sebagai Aset Tetap Kontruksi Dalam Pengerjaan, karena belum selesai dikerjakan sampai dengan 31 Desember 2019. Pekerjaan peningkatan jalan tersebut direalisasikan atas ruas jalan kabupaten, dan atas ruas jalan tersebut tidak terdaftar dalam surat keputusan Gubernur NTT Nomor 256/KEP/HK/2017 tentang ruas jalan provinsi di provinsi NTT, sehingga pembangunan atas jalan tersebut bukan merupakan kewenangan provinsi NTT. Berdasarkan keterangan dari PPK Peningkatan Jalan dan Pembangunan Jembatan pada Dinas PUPR, dijelaskan bahwa atas lima

peningkatan jalan tersebut, akan dihibahkan kepada Pemerintah Kabupaten Kupang dan Pemerintah Kabupaten Nagakeo. Atas realisasi tersebut seharusnya dianggarkan dan direalisasikan dalam Belanja Barang dan Jasa.

Berdasarkan penjelasan serta beberapa fenomena menarik di atas, baik yang bersumber dari penelitian-penelitian sebelumnya yang relevan, laporan resmi badan otoritas pemerintah serta beberapa permasalahan yang berhasil diidentifikasi sehubungan dengan sistem pengendalian intern atas belanja daerah di Pemerintah Provinsi NTT, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“EVALUASI SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL ATAS PENATAUSAHAAN BELANJA DAERAH PROVINSI NTT”**

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah penelitian ini:
Bagaimana Sistem Pengendalian Internal atas Penatausahaan Belanja Daerah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Sistem Pengendalian Internal atas Penatausahaan Belanja Daerah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2019.

1.4 Manfaat Penelitian

1.) Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran

dan informasi dalam mengelola Belanja Daerah dengan baik sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang terbaik dalam proses pengelolaan Belanja Daerah milik Provinsi NTT pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi NTT.

2). Bagi Peneliti

Penelitian ini digunakan sebagai ilmu dalam proses pengelolaan Belanja Daerah milik Provinsi NTT pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi NTT.