

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka upaya mereformasi bidang keuangan, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan UU No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. Dengan adanya tiga paket ini memberikan implikasi pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi yang diwujudkan dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel dan terukur. Untuk mewujudkan itu semua dibutuhkan suatu Sistem Pengendalian Intern yang dapat memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan instansi.

Sejalan dengan agenda reformasi birokrasi pemerintahan pada tanggal 28 Agustus 2008 maka pemerintah menetapkan dan menerbitkan PP No.60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sistem Pengendalian Intern menurut PP No.60 Tahun 2008 merupakan proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 merupakan Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Mahsun, dkk (2015) pengendalian intern merupakan suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen dan personel lain, yang di desain untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga golongan tujuan antara lain: keandalan laporan keuangan, kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku, efektivitas dan efisien operasi. Sebelumnya, dalam dunia birokrasi mekanisme pengendalian internal dikenal dengan istilah pengawasan melekat yang bersifat statis dan berdiri sendiri yang selanjutnya berkembang menjadi SPIP yang lebih dinamis dan terintegrasi. Sesuai dengan uraian yang terdapat di dalam PP No.60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa teretusnya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ini dilatarbelakangi oleh penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggungjawaban yang wajib dilaksanakan secara tertib, terkendali, efektif dan efisien. Dalam rangka itu, maka instansi pemerintah mau tidak mau, suka tidak suka, harus membangun SPIP di lingkungannya.

Berbagai macam strategi harus dirancang dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk memulai dan mempercepat proses penyusunan SPIP di lingkungannya untuk seluruh kegiatan pemerintah, salah satunya kegiatan pengadaan barang/jasa. Penyelenggaraan kegiatan pengadaan barang/jasa dilaksanakan untuk memperoleh barang/jasa. Aktivitas ini sering dilakukan oleh institusi pemerintah dan swasta. Kegiatan tersebut diselenggarakan dengan maksud untuk menunjang aktivitas operasional institusi dan dalam rangka memberikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Secara spesifik pengadaan barang/jasa juga telah diatur dengan Perpres No.54 Tahun 2010, dan diperbaharui saat ini Perpres No. 4 Tahun 2015 Tentang Pengadaan

Barang dan Jasa. Namun di dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa tersebut masih terdapat banyak permasalahan dan sangat rentan akan timbulnya *fraud*.

Ketua BPK Hadi Purnomo (2012) menuturkan Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPD propinsi selama semester 1 tahun 2012 menunjukkan kasus-kasus yang sering terjadi , yakni permasalahan pengadaan barang dan jasa. Menurutnya penyimpangan pada pengadaan tersebut berupa kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang sebanyak 61 kasus senilai Rp.21,44 miliar.(www.bpk.go.id).

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas LKPD semester II tahun 2015 ditemukan kekurangan volume lima paket pekerjaan belanja modal gedung dan perumahan Rp.4,05 M di Kabupaten Memberamo Tengah dan kekurangan volume pekerjaan pada Dinas Tata Kota dan Dinas Kesehatan Rp.1,02 ★ di Kota Ambon.(www.bpk.go.id/assets/files/ihps-ii-2015.1460449853.pdf).

Kajian KPK atas fraud PBJ hingga tahun 2015, menjadi salah satu bukti. Kajian ini menunjukkan angka tertinggi (30,4% kasus dari 454 kasus yang ditangani KPK sejak tahun 2004). Angka tersebut dapat bertambah dari kasus penyuapan yang ditangani KPK, yang sebagiannya merupakan penyuapan pada pengadaan barang dan jasa. Dari data yang dimiliki KPK, jumlah kerugian negara dari kasus PBJ yang ditangani KPK hampir 1 triliun.(kpk.go.id).

Dalam sebuah situs hukum disebutkan beberapa kasus terkait pengadaan barang dan jasa. Berdasarkan pemantauan ICW yang dilakukan sejak Januari hingga Desember 2014 perihal adanya penetapan tersangka sejumlah pejabat tinggi diantaranya yaitu Surya Darma Ali (SDA), Jero Wacik.

SDA tersandung kasus dugaan korupsi penyelenggaraan haji periode 2012/2013. Jero tersandung kasus pengadaan proyek di Kementerian ESDM periode 2011/2013 kerugian negara diperkirakan mencapai Rp.9,9 Miliar.(<http://www.hukumonline.com>).

Beberapa bukti empiris yang ditemukan menunjukkan bahwa masih ada beberapa persoalan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa. Penelitian Messah (2013), menyebutkan bahwa masih terdapat kecurangan pada tahapan pengumuman lelang, pemasukan dokumen penawaran, pembuktian kualifikasi, klarifikasi dan negosiasi serta pengumuman pemenang. Selanjutnya penelitian Purwanto (2008) menemukan bahwa terdapat indikasi kecurangan pada tahap pengumuman pelelangan, tahap pemasukan dokumen penawaran dan tahap penetapan pemenang. Sementara penelitian Iskandar (2013) masih terdapat paket-paket yang gagal lelang yang menyebabkan inefisiensi waktu karena harus dilakukan melalui tahapan lelang ulang untuk dapat menghasilkan barang yang dipergunakan untuk pelayanan publik. Tefa (2013) dalam studinya menyatakan bahwa praktek penyimpangan masih terjadi dalam sistem e-proc yaitu persyaratan lelang yang bersifat diskriminatif, spesifikasi atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu, tender arisan dimana pemenangnya telah ditentukan terlebih dahulu dan pemaketan pengadaan yang seharusnya dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektifitas, namun pada prakteknya banyak direkayasa untuk kepentingan KKN.

Adanya fenomena dan permasalahan tersebut diatas diperlukan untuk menelaah kembali apakah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah telah dilaksanakan secara optimal baik di pemerintah pusat maupun pemerintah

daerah. Hal ini disebabkan salah satu komitmen pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN yaitu dengan membangun SPIP yang efektif sesuai dengan amanat UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Penelitian Hendriani (2013) menyebutkan bahwa kompetensi dan SPIP berpengaruh terhadap pencegahan fraud. Sementara Hermiyetti (2011), menyebutkan bahwa risiko fraud dalam proses pengadaan barang/jasa dapat ditekan dengan sistem pengendalian internal yang baik.

Sejumlah penelitian yang menganalisis implementasi SPIP diantaranya Penelitian Zamzami dan Faiz (2015) menunjukkan secara umum sistem pengendalian internal PTN X telah dijalankan dengan baik dan sesuai dengan SPIP, namun masih perlu pembenahan dalam aspek layanan pengadaan barang dan jasa, dokumentasi, penilaian risiko, dan pengembangan aplikasi. Adapun Purwanto dan Setiawan (2015), dalam studinya menunjukkan proses pengadaan barang/jasa telah dilakukan sesuai dengan PP No.60 Tahun 2008 tentang SPIP, namun masih terdapat indikator kelemahan yang ditemukan yaitu kurangnya sumber daya manusia yang memiliki sertifikat pengadaan barang/jasa agar pengawasan terhadap kegiatan dapat lebih terjaga kualitasnya dan pekerjaan sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan. Selanjutnya Hindriani,dkk (2012) dalam penelitiannya menyebutkan pelaksanaan SPIP di Dinas Kesehatan masih terbatas pada internalisasi SPIP ke dalam seluruh proses kerja di organisasi melalui lima unsur yang terdapat pada PP No.60 Tahun 2008. Pada tiap unsurnya masih ditemukan kelemahan. Sementara Bongani (2013) dalam studinya menyebutkan bahwa LZM Zimbabwe telah menerapkan pengendalian internal dalam operasi yang

dilakukan, namun aspek SDM masih diterapkan tidak konsisten dalam organisasi.

Dinas Mutiara Indah (nama samaran) Kabupaten Samudera (nama samaran) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diperlukan adanya sarana dan prasana dan infrastruktur yang memadai. Sarana dan prasarana tersebut dapat berupa barang atau alat pertanian dan peternakan, obat-obatan, pupuk dan pestisida ataupun sarana berupa gedung seperti Rumah Potong Hewan, Klinik Hewan, dan Puskesmas. Selain itu untuk mendukung kegiatan dilapangan diperlukan operasional kantor berupa kendaraan dinas kepada para petugas lapangan. Untuk mendapatkan sarana prasana tersebut maka diperlukan suatu kegiatan pengadaan akan sarana dan prasarana tersebut melalui proses pengadaan barang/jasa. Sehingga sebagian besar anggaran pada Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera diperuntukkan dalam pengadaan barang/jasa seperti yang ditunjuk pada tabel 1.1 :



Tabel 1.1 Data Realisasi Anggaran Pengadaan Barang/jasa Periode 2014-2016.

No	Uraian Belanja	Pagu (Rp)	Nilai Kontrak (Rp)	Realisasi (Rp)
1.	Tahun 2014:			
	a. Pengadaan Barang	837.775.000,-	829.463.700,-	829.463.700,-
	b. Pekerjaan Kontruksi	7.026.901.000,-	6.972.196.000,-	6.972.196.000,-
	b. Jasa Perencanaan & Pengawasan	295.456.900,-	294.485.500,-	294.485.500,-
	Jumlah Tahun 2014	8.160.132.900,-	8.096.145.200,-	8.096.145.200,-
2.	Tahun 2015:			
	a. Pengadaan Barang	2.145.419.000,-	2.163.703.440,-	2.163.703.440,-
	b. Pekerjaan Kontruksi	23.774.694.300,-	23.613.580.400,-	23.613.580.400,-
	c. Jasa Perencanaan dan Pengawasan	1.037.831.100,-	1.023.534.000,-	1.023.534.000,-
	Jumlah Tahun 2015	26.957.944.400,-	26.800.817.840,-	26.800.817.840,-
3	Tahun 2016:			
	a. Pengadaan Barang	1.174.606.150,-	1.167.112.400,-	1.167.112.400,-
	b. Pekerjaan Konstruksi	10.885.892.300,-	10.657.658.100,-	10.657.658.100,-
	c. Jasa Perencanaan dan Pengawasan	640.299.700,-	637.345.500,-	637.345.500,-
	Jumlah Tahun 2016:	12.700.798.150,-	12.462.116.000,-	12.462.116.000,-

Sumber: Sumber: Buku Laporan Mingguan Pengadaan Barang dan Jasa Dinas Mutiara Indah Data diolah, 2017

Pengadaan barang/jasa di Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera dilaksanakan dengan cara swakelola dan pemilihan penyedia barang/jasa. Namun pada penelitian ini penulis membatasi pada pengadaan yang melalui penyedia barang dan jasa. Dinas Mutiara Indah dalam melakukan kegiatan

pengadaannya masih ada yang dilaksanakan secara manual walaupun sistem e-proc juga telah diberlakukan. Dengan melihat pagu anggaran dan realisasi dalam proses pengadaan barang/jasa yang cukup besar seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.1 yang tertuang dalam buku laporan mingguan pengadaan barang dan jasa Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera yaitu pada tahun 2014 pagu anggaran sebesar Rp.8.160.132.900,- dengan nilai kontrak dan realisasi yang sama yaitu Rp.8.096.145.200,-. Selanjutnya pada tahun 2015 pagu anggaran sebesar Rp.26.957.944.400,- dengan nilai kontrak dan realisasi yang sama sebesar Rp.26.800.817.840,- sedangkan yang terakhir yaitu pada tahun 2016 pagu anggaran sebesar Rp.12.700.798.150,- dengan nilai kontrak dan realisasi yang sama pula sebesar Rp.12.462.116.000,- maka peluang untuk melakukan fraud menjadi terbuka sangat lebar sehingga diperlukan perhatian yang cukup untuk melaksanakan pengendalian di dalam pelaksanaannya dan berkewajiban menyelenggarakan SPIP di lingkungan kerjanya.

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, dan menunaikan amanah PP Nomor 60 Tahun 2008 memiliki unsur-unsur yang terdiri dari: 1.lingkungan pengendalian; 2.penilaian risiko; 3.kegiatan pengendalian; 4.informasi dan komunikasi; dan 5.pemantauan pengendalian intern. Dalam penerapannya haruslah dilaksanakan menyatu dan menjadi bagian yang integral pada tindakan dan kegiatan instansi pemerintah yang dilakukan secara terus-menerus oleh pimpinan dan seluruh komponennya untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan laporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Penerapan

integral unsur-unsur SPIP ini salah satunya guna mengintegrasikan pemahaman pimpinan tentang fraud dengan mengembangkan tanggungjawab wewenang pimpinan SKPD dalam membangun kebijakan dan program anti fraud di instansinya selain itu untuk mewujudkan tujuan instansi.

Fenomena yang masih ada berdasarkan laporan hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Samudera pada tahun 2015, masih ditemukan kegiatan pelaksanaan pekerjaan pembangunan gedung dan prasarana tahun anggaran 2014 pada Dinas Mutiara Indah yang telah selesai dilaksanakan. Namun pekerjaan dimaksud terdapat kekurangan volume sehingga menyebabkan adanya kebocoran anggaran sebesar Rp.53.905.063, .

Selanjutnya berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPD Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera tahun 2015 ditemukan pelaksanaan pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak yang menyebabkan kerugian negara yaitu pelaksanaan pekerjaan pembangunan gedung A terdapat kekurangan volume sebesar Rp.108.082.842,15 dan gedung B sebesar Rp.61.994.776,29.

Tabel 1.2. Data temuan BPK dan Inspektorat kegiatan pengadaan barang/jasa periode 2014-2016 di Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera.

No	Pekerjaan Konstruksi/tahun	Nilai Kontrak (Rp)	Nilai Pekerjaan Tidak Sesuai Kontrak	Jenis Temuan
1.	Pembangunan Gedung dan Prasarana	801.560.100,-	53.905.063	Inspektorat
2.	Pembangunan Gedung A	923.747.000,-	108.082.842,15	BPK
3.	Pembangunan Gedung B	680.025.500,-	61.994.776,29	BPK

Sumber: Sumber: Dokumen Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP) dan LHP BPK tahun 2016 Data diolah,2017

Atas dasar uraian-uraian diatas, temuan BPK dan Inspektorat tersebut dan berbagai persoalan yang terjadi maka penerapan PP No.60 tahun 2008

tentang SPIP dalam proses pengadaan barang/jasa pada Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera belum sepenuhnya menjadi bagian yang integral dari setiap kegiatannya, pada umumnya dengan masih adanya temuan tersebut salah satu penyebabnya karena sistem pengendalian intern tidak efektif. Berkaitan dengan hal ini berarti penerapan komponen unsur-unsur dari SPIP masih terdapat kelemahan maka perlu dianalisis dan dievaluasi kembali sehingga kelemahan penerapan PP No.60 tahun 2008 tentang SPIP dari lima unsur yang terdapat pada peraturan tersebut terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa kedepan dapat lebih baik lagi dengan risiko-risiko yang terkendali. Adanya sistem pengendalian internal yang baik, diharapkan dapat membantu instansi mencegah terjadinya risiko fraud dalam pengadaan barang/jasa dan tujuan instansi dapat terwujud. Oleh sebab itu penting untuk menganalisis implementasi PP No.60 tahun 2008 tentang SPIP dalam proses pengadaan barang/jasa.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan adalah bagaimana implementasi SPIP dalam proses pengadaan barang/jasa pada Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera ?

1.3. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi SPIP dalam proses pengadaan pada Dinas Mutiara Indah Kabupaten Samudera

1.4. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan, maka penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat bagi:

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan bisa memberikan referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang akuntansi sektor publik tentang pengendalian internal dan diharapkan dapat menjadi pengembangan bahan acuan peneliti selanjutnya.
- b. Secara praktis bagi SKPD diharapkan bermanfaat sebagai intropeksi dalam perbaikan penerapan PP 60 tahun 2008 tentang SPIP sehingga dapat berperan sebagai early warning system dalam mengendalikan fraud pada kegiatan pengadaan barang/jasa dan tercapainya tujuan instansi. Selanjutnya bagi Inspektorat dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis dalam melakukan pembinaan.

