

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berdasarkan laporan WHO-UNICEF dalam *joint monitoring* 2004, di antara negara Asia Tenggara lainnya, Indonesia tergolong masih rendah perihal kinerja sektor Air Minum dan Sanitasi. Untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, tingkat perekonomian, dan kondisi lingkungan; pemerintah Indonesia berkomitmen dalam mencapai target *Millennium Development Goals* (MDG's) khususnya di bidang *Water Supply and Sanitation* (WSS) yaitu menurunkan jumlah penduduk yang tidak memiliki akses terhadap layanan air minum dan sanitasi dasar sebesar 50% pada tahun 2015.

Pemerintah melalui program pembangunan nasional 'Akses Universal Air Minum dan Sanitasi Tahun 2019', menetapkan bahwa pada tahun 2019, Indonesia dapat menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang layak bagi 100% rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat RPJPN 2005–2025 dan RPJM 2015-2019. Secara nasional sampai dengan tahun 2015 Indonesia baru mampu menyediakan akses yang layak bagi 68% dari total penduduk Indonesia, sedangkan untuk kebutuhan sanitasi dasar, Indonesia baru mampu menyediakan akses sanitasi layak bagi 60% dari total penduduk Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, penyediaan air minum menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Namun, terdapat suatu permasalahan yaitu daerah yang memiliki wilayah pedesaan yang luas, penduduk yang tergolong relatif miskin, serta mempunyai kapasitas fiskal yang rendah, pada umumnya memiliki kemampuan rendah dalam menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat. Salah satu upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan melaksanakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

PAMSIMAS adalah program yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah penduduk miskin pedesaan dan pinggiran kota yang mendapat akses terhadap layanan air minum dan sanitasi yang sehat, dan praktik perilaku hidup bersih dan sehat dengan pendekatan berbasis masyarakat. Pendekatan tersebut dilaksanakan dengan cara menumbuhkan prakarsa dan partisipasi aktif masyarakat dalam merencanakan, menyiapkan, memutuskan, melaksanakan, mengoperasikan, dan memelihara sarana dan prasarana yang dibangun, serta melanjutkan dan meningkatkan kegiatan layanan air minum, perilaku sehat, dan sanitasi di masyarakat dan lingkungan sekolah. Ruang lingkup program PAMSIMAS mencakup 5 (lima) komponen kegiatan:

- a. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan lokal,
- b. Peningkatan kesehatan dan perilaku hidup bersih dan sehat dan pelayanan sanitasi,
- c. Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum,

- d. Insentif desa/kelurahan dan kabupaten/kota, dan
- e. Dukungan pelaksanaan dan manajemen proyek.

Program PAMSIMAS adalah program multisektor yang didanai dari APBN, APBD, dana masyarakat, dan bantuan/pinjaman dari Bank Dunia. Program PAMSIMAS melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Bappenas, dan Pemerintah Daerah serta masyarakat. Dikarenakan program tersebut melibatkan banyak pihak, maka perlu adanya sinergitas yang tinggi dan koordinasi yang efektif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi, serta pengawasan, didukung dengan kemampuan pengalokasian anggaran.

Program pemberdayaan masyarakat yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dapat dibidang cukup berhasil dan efektif. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan Putra dan Budhi (2015) yang meneliti mengenai efektivitas dan dampak Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd) terhadap peningkatan kesejahteraan dan kesempatan kerja rumah tangga sasaran di Kecamatan Abiansemal Kabupaten Badung. Putra dan Budhi (2015:192) menjelaskan bahwa tingkat efektivitas pelaksanaan PNPM-MPd tergolong sangat efektif. Mubarak (2010:154) juga menyatakan hal yang sama yaitu proses pemberdayaan telah berhasil mengubah tingkat kesadaran masyarakat. Tidak ada bedanya dengan program pemberdayaan masyarakat yang lain, pelaksanaan Program PAMSIMAS Tahun 2008-2015 juga telah berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat

melalui upaya pemberdayaan masyarakat (Direktorat Jenderal Cipta Karya; 2015:1). Pemberdayaan masyarakat ini telah meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra strategis Pemerintah Daerah dan Pemerintah dalam menyediakan dan meningkatkan kualitas pelayanan air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS mulai dilaksanakan pada tahun 2008 hingga akhir tahun 2015. Program ini telah dilaksanakan pada sekitar 12.000 desa di 233 Kabupaten/Kota di 32 provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta. Program PAMSIMAS menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dan sekaligus sebagai penanggung jawab pelaksanaan kegiatan. Program PAMSIMAS kembali akan dilaksanakan pada tahun 2016-2019 yang merupakan kelanjutan Program PAMSIMAS 2008-2015, sebagai instrumen pelaksanaan dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu 100% akses air minum dan sanitasi, dan sanitasi total berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS 2016-2019 rencananya dilaksanakan untuk menunjang pengembangan permukiman yang berkelanjutan di 15.000 desa serta mengelola keberkelanjutan pelayanan air minum dan sanitasi di hampir 27.000 desa peserta PAMSIMAS.

Oleh karena sifat dari program PAMSIMAS berupa Bantuan Langsung Masyarakat yang dikelola sendiri oleh masyarakat, maka risiko terjadinya penyimpangan dan penyelewengan cukup besar baik disengaja maupun tidak disengaja. Penyimpangan maupun penyelewengan yang tidak disengaja biasanya karena ketidaktahuan/kekurangpahaman masyarakat desa akan pengelolaan dana PAMSIMAS, sedangkan

penyimpangan/penyelewengan yang disengaja berupa penggelapan, pemotongan, atau pungutan liar dana PAMSIMAS; kegiatan fiktif; dan lain-lain. Sebagai contoh, kasus korupsi dana PAMSIMAS di Desa Cantung Kanan, Kecamatan Hampang, Kabupaten Kotabaru, Kalimantan Selatan yang terjadi pada tahun 2012 dimana Pejabat Sementara Kepala Desa melakukan korupsi pembelian tendon air dan menggunakan dana BLM untuk kepentingan pribadi (Herliansyah; 2016). Hal serupa terjadi di Kelurahan Penfui, Kecamatan Maulafa, Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur di tahun 2010. Ketua Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) Seroja dan sekaligus sebagai Satuan Pelaksana PAMSIMAS Tahun Anggaran 2010 membuat bukti pertanggungjawaban fiktif (Ilo; 2013).

Dari contoh kasus di atas, maka dibutuhkan kegiatan pengawasan untuk mengawal program PAMSIMAS agar tepat sasaran, tepat manfaat, dan akuntabel sesuai dengan maksud dan tujuan program yang telah dibahas sebelumnya. Salah satu kegiatan pengawasan yang dapat dilaksanakan yaitu audit keuangan sekaligus kinerja. Audit keuangan dilakukan dengan maksud untuk memberi opini dan audit kinerja dimaksudkan untuk menilai keberhasilan program. Tujuan audit disini adalah :

- a) Memberikan opini apakah laporan keuangan program telah disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterapkan pada program yang bersangkutan,
- b) Memberikan penilaian apakah sistem pengendalian intern program telah dirancang secara memadai guna mencapai tujuan program, serta tingkat efektifitas implementasinya di lapangan,

- c) Memberikan penilaian terhadap pencapaian kinerja program berdasarkan indikator-indikator kinerja yang telah disepakati,
- d) Memberikan penilaian terhadap ketaatan pelaksanaan program berdasarkan jenis kegiatan tertentu yang ditetapkan, dan
- e) Mengidentifikasi dan menginformasikan bilamana dari hasil audit dijumpai adanya indikasi terjadinya fraud dalam pelaksanaan kegiatan program.



Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) menyebutkan bahwa di dalam melakukan audit keuangan, APIP wajib menggunakan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sebagaimana diatur dalam perundang-undangan. Dalam hal audit Program PAMSIMAS, BPKP menyusun pedoman audit Program PAMSIMAS yang mengacu pada SPKN. Untuk menjaga kualitas pelaksanaan audit, maka BPKP melakukan *quality assurance*. Salah satu tujuan dilakukannya *quality assurance* oleh BPKP Pusat yaitu untuk mengetahui dan mengevaluasi program kerja audit, prosedur, serta langkah kerja audit yang dilakukan oleh tim audit perwakilan BPKP. Dengan *quality assurance*, diharapkan pelaksanaan audit yang dilakukan oleh perwakilan BPKP sesuai dengan pedoman audit PAMSIMAS yang telah ditetapkan sehingga tujuan audit keuangan sebagaimana telah disebutkan di atas dapat tercapai. Pelaksanaan audit; baik audit keuangan, kinerja maupun tujuan tertentu; yang tidak sesuai dengan pedoman audit dapat mengakibatkan hasil audit menjadi bias, tidak memberikan nilai tambah, dan diragukan kebenarannya. Sebagai contoh, dapat dilihat dari

kasus pada program pemberdayaan masyarakat sejenis yang terjadi di Desa Pincara, Kabupaten Pinrang, Provinsi Sulawesi Selatan (Junaedy; 2016). Kepala Desa Pincara diduga melakukan tindak pidana korupsi terkait anggaran Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PPIP) Tahun 2013. Yang bersangkutan membantah dugaan tersebut dan berlindung di balik laporan hasil pemeriksaan dari inspektorat dengan hasil bebas temuan. Kasus ini masih dalam tahap penyelidikan oleh aparat penegak hukum. Apabila tindak pidana korupsi pada kasus ini nyata dan benar adanya, maka patut diduga bahwa pelaksanaan audit yang dilakukan oleh inspektorat tidak sesuai pedoman audit, yang pada akhirnya akan membuat hilangnya nilai kebermanfaatan, kewajaran, dan kebenaran informasi yang terkandung dalam laporan hasil pemeriksaan.

Audit keuangan Program PAMSIMAS telah dilakukan oleh BPKP sejak tahun 2008 sampai saat ini, sedangkan audit kinerja mulai dilaksanakan pada tahun 2011 hingga sekarang (Administrator; 2014). Berdasarkan Workshop Pedoman Audit BPKP Tahun 2016 dan Rekonsiliasi Tindak Lanjut Laporan Hasil Audit BPKP untuk Program PAMSIMAS Tahun 2015 yang dilaksanakan di Hotel Best Western Premier Hotel Solo pada tanggal 28 November 2015, program PAMSIMAS telah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian selama beberapa tahun terakhir dan sampai dengan bulan September 2015, jumlah temuan dari laporan audit dari tahun 2008 sampai dengan 2015 sebanyak 1.408 kejadian dengan nilai sekitar Rp16.400.000.000,00; telah ditindaklanjuti sebanyak 1.266 kejadian dengan nilai sekitar Rp15.500.000.000,00; sehingga masih terdapat sisa temuan

sebanyak 142 kejadian dengan nilai sekitar Rp923.500.000,00 (Admin; 2015).

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, telah terdapat penelitian mengenai program pemberdayaan masyarakat, namun sedikit sekali penelitian yang mengarah kepada proses pelaksanaan audit di bidang pemerintahan. Penelitian mengenai pelaksanaan audit pun lebih banyak kepada evaluasi audit kinerja yang dilakukan oleh APIP seperti penelitian yang dilakukan oleh Putri (2013:131) yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsi pengawasan auditor Inspektorat Kota Padang Panjang berpedoman pada standar audit APIP yang menjadikan pelaksanaannya terarah, terstruktur, dan berkualitas. Dalam penelitian tersebut, fungsi pengawasan oleh auditor Inspektorat Kota Padang Panjang dilakukan dalam bentuk audit kinerja.

Berdasarkan latar belakang di atas ditambah dengan sedikitnya penelitian atas proses audit (perencanaan hingga pelaporan) di pemerintahan terutama di bidang audit keuangan, menambah keyakinan peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul “Evaluasi Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pelaporan Audit atas Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Provinsi Sumatera Barat Tahun Anggaran 2015” (Studi Kasus pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat).

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah penelitian, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

- a. Apakah kegiatan perencanaan penugasan audit atas program PAMSIMAS Tahun Anggaran 2015 di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat sesuai dengan pedoman audit?
- b. Apakah kegiatan pelaksanaan penugasan audit atas program PAMSIMAS Tahun Anggaran 2015 di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat sesuai dengan pedoman audit?
- c. Apakah kegiatan pelaporan penugasan audit atas program PAMSIMAS Tahun Anggaran 2015 di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat sesuai dengan pedoman audit?
- d. Apa saja kendala yang ditemui tim audit atas program PAMSIMAS di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk melakukan evaluasi dan mendapatkan gambaran menyeluruh tentang perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan audit atas program PAMSIMAS yang dilakukan oleh auditor BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat telah sesuai dengan pedoman audit Program PAMSIMAS. Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan, tujuan penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui dan menilai tingkat kesesuaian kegiatan perencanaan penugasan audit atas program PAMSIMAS di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dengan pedoman auditnya.
- 2) Untuk mengetahui dan menilai tingkat kesesuaian kegiatan pelaksanaan penugasan audit atas program PAMSIMAS di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dengan pedoman auditnya.
- 3) Untuk mengetahui dan menilai tingkat kesesuaian kegiatan pelaporan penugasan audit atas program PAMSIMAS di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dengan pedoman auditnya.
- 4) Untuk mengetahui dan menilai kendala yang ditemui oleh tim audit dalam penugasan audit atas program PAMSIMAS di BPKP Perwakilan Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian ini, selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak sebagai berikut:

- 1) Bagi pembaca

Menambah wawasan dan pengetahuan pembaca dalam bidang audit program pemberdayaan masyarakat, sehingga penelitian ini dapat dijadikan bahan penelitian selanjutnya.

- 2) Bagi BPKP

Memberikan masukan bagi auditor BPKP dalam melaksanakan audit atas program pemberdayaan masyarakat.

- 3) Bagi penulis

Memberikan wawasan dan pengetahuan mengenai audit program PAMSIMAS sekaligus memenuhi syarat akademis untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Universitas Andalas.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas dan sistematis mengenai penelitian ini, terlebih dahulu penulis menguraikan secara singkat isi materi pokok yang dibahas dalam setiap bab. Hasil penelitian ini akan dibagi penulis menjadi 5 (lima) bab.

Bab pertama adalah pendahuluan yang berisi tentang gambaran umum penelitian yang meliputi latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab kedua adalah tinjauan pustaka yang berisi kerangka teori yang relevan dengan materi penelitian. Teori tersebut menjadi landasan berpikir dan penentuan evaluasi penelitian. Kerangka teori difokuskan untuk membahas mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan audit atas program PAMSIMAS Tahun Anggaran 2015 sesuai dengan literatur. Bab ini juga berisi tentang penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terkait dengan masalah yang sama atau terkait.

Bab ketiga adalah metode penelitian yang berisi tentang metode yang dipakai dalam penelitian yang mencakup jenis penelitian, objek penelitian, jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data, serta metode analisis yang digunakan.

Bab keempat adalah data dan hasil penelitian yang berisi tentang deskripsi data hasil penelitian dan hasil evaluasi penelitian.

Bab yang terakhir adalah simpulan dan saran. Bab ini berisi tentang simpulan yang dapat penulis peroleh dari hasil penelitian. Selain itu, apabila terdapat keterbatasan-keterbatasan, penulis akan mengungkapkannya di dalam bab ini. Penulis juga memberikan saran yang terkait dengan hasil penelitian sebagai bahan masukan bagi instansi yang berwenang.

