

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Peraturan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa adalah adanya kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Indonesia. Undang-undang tersebut, dapat memberikan kesempatan bagi desa untuk lebih mandiri dan otonom. Devi (2021) mengatakan bahwa otonomi desa adalah pemerintah desa melakukan pengelolaan setiap keuangan desa dan melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam mengefektifkan program kerja dari pemerintah desa yang belum dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dan pengembangan kualitas desa dalam mengurus keuangan desa supaya lebih akuntabel dan transparan kepada masyarakat.

Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi ini, beliau mengatakan bahwa desa merupakan prioritas pembangunan utama oleh pemerintah, salah satu bentuk upaya kerja dari pemerintahan Presiden Jokowi adalah dengan meningkatkan sarana air bersih dan sanitasi yang layak bagi masyarakat yang kurang berkembang melalui program pamsimas.

Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu program dari pemerintah pusat dengan tujuan untuk meningkatkan akses air minum dan sanitasi yang layak bagi

masyarakat di pedesaan dan perkotaan yang kurang berkembang. Tujuan dari program pamsimas yaitu dapat membantu masyarakat dalam mengembangkan pengelolaan pelayanan sarana dan sanitasi yang berkelanjutan dan digunakan secara efektif oleh masyarakat. Program pamsimas mencakup kegiatan pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan lokal dalam peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat, penyedia sarana air minum dan sanitasi umum serta pengembangan kapasitas pelaku pamsimas melalui pelatihan dan bimbingan teknis. Pelayanan sarana air minum dan sanitasi dapat digunakan secara efektif yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat .

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Sejalan dengan undang-undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, maka pemerintah daerah harus bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat di daerahnya masing-masing, termasuk pelayanan air minum dan sanitasi. Namun demikian, pada daerah-daerah dengan

wilayah pedesaan yang luas dan berpenduduk miskin tinggi, pada umumnya memiliki kemampuan fiskal yang terbatas sehingga masih sangat memerlukan cakupan finansial dari pemerintah pusat khususnya untuk membiayai yang dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kemampuan pelayanannya kepada masyarakat, baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non-fisik yang terdiri dari manajemen, teknis dan pengembangan sumber daya manusia.

Atas dasar hal tersebut pemerintah menggagas program pamsimas yang di mulai pada tahun 2008-2012 yang selanjutnya disebut pamsimas tahap I, dan kemudian dilanjutkan pamsimas tahap II dari tahun 2013-2016 dinilai berhasil dalam meningkatkan akses air minum yang dilaksanakan mencakup lebih dari 12.000 desa. Oleh karena itu dilanjutkan pamsimas tahap III dilaksanakan untuk pembangunan sarana penyediaan air minum dan fasilitas dan sanitasi pada 15.000 desa baru dan pengembangan air minum dan sanitasi lebih dari 27.000 desa sasaran pamsimas, untuk menunjang pengembangan pemukiman yang berkelanjutan melalui tambahan dana. Pembiayaan program pamsimas dilakukan secara kolaboratif yaitu dari pemerintah atau APBN, dana desa yang dialokasikan ke APBDes dengan *sharing* 10% dari RKM (Rencana Kerja Masyarakat), dan juga sumber dana dari *Incash* (tunai) dan *Inkind* atau partisipasi dari masyarakat berupa sumbangan material.

Dana APBN merupakan dana dari pemerintah untuk program pamsimas yang ditransfer ke APBD kemudian dari APBD mentransfer ke rekening desa dengan

memperhatikan perbandingan antara jumlah penduduk, luas wilayah, dan tingkat kemiskinan di desa yang dapat menjadi perhitungan serta disesuaikan dengan tingkat kesulitan ekonomi, geografis yang menjadi sasaran sumber dana tersebut. Dana APBDes merupakan dana desa yang sebagian dananya dialokasikan untuk program pamsimas. Sedangkan *incash* dan *inkind* merupakan dana dari partisipasi masyarakat melalui organisasi berupa sumbangan sukarela tenaga maupun bahan material. Pembiayaan program pamsimas tersebut, maka dapat mencapai keberhasilan dalam pencapaian tujuan yang dapat dilihat dari sisi pengelolaannya (pamsimas go.id).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang pengelolaan keuangan desa menjelaskan bahwa Pengelolaan merupakan segala bentuk kegiatan yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan penatausahaan, pelaporan sampai pada tahap pertanggungjawaban, baik kepada pemerintah maupun kepada masyarakat. Pengelolaan keuangan harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan program pamsimas. Oleh karena itu, dalam pengelolaan dana pamsimas perlu adanya suatu unsur lingkungan pengendalian untuk dapat mengarahkan, mengawasi serta dapat mengatasi masalah-masalah yang terjadi dalam pengelolaan dana pamsimas.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 4 mendefinisikan unsur lingkungan pengendalian merupakan struktur yang ada di dalam pemerintahan

yang digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan pengendalian internal baik dalam instansi ataupun organisasi.

Penelitian terdahulu juga memberikan asumsi yang serupa seperti yang dilakukan oleh Kricy (2021) yang berjudul Sistem Pengendalian internal Pemerintah (SPIP) terhadap Perencanaan dan Pelaksanaan anggaran dana desa di Kecamatan Mentaya Hulu, Kabupaten Kotawaringin Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yaitu lingkungan pengendalian, penilaian resiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan berpengaruh terhadap pelaksanaan anggaran dana desa, artinya semakin diterapkan sistem pengendalian internal maka akan meningkatkan pelaksanaan anggaran dana desa. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 telah dilaksanakan dengan baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Hindriani dkk (2012) tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam Pelaksanaan Anggaram di Daerah (Studi kasus pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun). Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan SPIP di dinas kesehatan terbatas pada internalisasi SPIP ke dalam seluruh proses kerja, melalui unsur lingkungan pengendalian, belum didukung komitmen pimpinan untuk menerapkan sistem pengendalian internal pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pada penilaian resiko belum dilakukan pemetaan yang terdokumentasi, pada kegiatan pengendalian pelaksanaan review masih terbatas pada formalitas pemenuhan terhadap permintaan data dari DPKD,

informasi sebagai alat yang efektif dengan tingkat akurasi tinggi melalui laporan-laporan program kegiatan menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan perencanaan selanjutnya, namun masih diperlukan adanya pembaharuan-pembaharuan yang digunakan selanjutnya pemanataun dalam sistem informasi dilakukan sebagai upaya meminimalisir penyimpangan dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi namun tindaklanjut rekomendasi monitoring oleh APIP masih belum mendapatkan prioritas dalam penanganannya.

Berkaitan dengan uraian penelitian diatas merujuk pada analisis unsur lingkungan pengendalian yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 menjelaskan bahwa pemerintah desa juga harus melakukan upaya untuk meminimalisir setiap masalah yang terjadi, oleh karena itu sistem pengendalian internal merupakan solusi untuk memberikan pengawasan dan pengendalian terhadap seluruh kegiatan sesuai dengan anggaran agar tepat pada sasaran yang diinginkan dapat tercapai.

Berdasarkan peraturan Bupati Flores Timur Nomor 4 Tahun 2008 tentang pengalokasian dana pamsimas yang bersumber dari APBN pada tahap ke tiga yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dengan jumlah dana yaitu pada tahun 2018 senilai Rp. 80.000.000.000 dan tahun 2019 senilai Rp.85.000.000.000, dana tersebut pemerintah Kabupaten Flores Timur mengalokasikan dana ke 19 kecamatan di Kabupaten Flores Timur dengan menghitung perbandingan antara luas wilayah, jumlah penduduk dan tingkat kemiskinan di masing-masing wilayah kecamatan. Salah satu sasaran

penerima dana pamsimas adalah Kecamatan Ile Boleng dengan mendapatkan dana yaitu pada tahun 2018 senilai Rp. 4.210.526.315 dan tahun 2019 senilai Rp. 5.312.666.506. Sumber dana tersebut pemerintah kecamatan akan mengalokasikan ke 21 desa di Kecamatan Ile Boleng dengan menghitung perbandingan antara luas wilayah jumlah penduduk, dan tingkat kesulitan ekonomi di masing-masing desa, termasuk Desa Nelelamawangi II.

Desa Nelelamawangi II merupakan salah satu desa dari Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur, dengan luas wilayah 1,01 km<sup>2</sup>. Kondisi ekonomi dan sosial Desa Nelelamawangi II yaitu penduduk desa mayoritas berprofesi sebagai petani, dari hasil pertanian tersebut masyarakat desa dapat memenuhi kebutuhan dalam kehidupan sehari-hari. Pada tahun 2018-2019 Desa Nelelamawangi II mendapatkan program pamsimas dari pemerintah, dengan sumber dana yang berkolaboratif seperti dilihat pada tabel rincian dana pamsimas sebagai berikut

**Tabel 1.1**  
**Data Dana Pamsimas Tahun Anggaran 2018-2019**  
**Desa Nelelamawangi II**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Selisi</b>
2018	Rp.285.700.143	Rp. 283.140.170	Rp.2.559.973
2019	Rp.352.600.768	Rp. 283.671.300	Rp.68.929.468
<b>Total</b>	Rp. 638.300.911	Rp. 566.811.470	Rp. 71.489.441

*Sumber: Kantor Desa Nelelamawangi II 2023*

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah anggaran pamsimas pada tahun 2018 senilai Rp. 285.700.143 dengan tingkat realisasi sebesar Rp. 283.140.170 terdapat selisi di tahun 2018 senilai Rp.2.559.973 dari sisa dana tersebut kemudian ditambahkan lagi di tahun 2019 dengan jumlah dana sebesar Rp.

352.600.768 dengan tingkat realisasi sebesar Rp. 283.671.300 terdapat selisi dari tahun 2019 sebesar Rp. 68.929.468. Data dana 2 tahun tersebut terdapat bahwa di tahun 2019 paling banyak pelaksanaan anggaran pembangunan pamsimas yang belum direalisasikan. Hal ini disebabkan karena terjadinya penyelewengan dana pamsimas. Adapun diketahui bahwa ditemukan penyelewengan dana pamsimas dilaporkan dalam pertanggungjawaban yang dilakukan oleh bendahara. Peneliti mengetahui tentang penyelewengan dana pamsimas melalui wawancara saat pengambilan data awal di Desa Nelelamawangi II serta adanya keterlambatan pelaporan Surat Pertanggungjawaban oleh pihak Desa Nelelamawangi II, keterlambatan Surat Pertanggungjawaban ini di sebabkan karena adanya kendala dalam penyusunan Surat Pertanggungjawaban serta ketidaktepatan dalam melaksanakan pekerjaan pembangunan pamsimas. Penyelewengan dana pamsimas ini dilakukan oleh kepala desa dengan mengambil uang untuk keperluan pribadinya.

Selain itu juga terdapat kendala bahwa Desa Nelelamawangi II masih memiliki keterbatasan yang dapat dilihat dari sisi sumber daya manusianya, dimana kemampuan perangkat desa saat ini masih rendah karena pelaksanaan pembinaan terhadap perangkat desa belum efektif dan kurangnya pertanggungjawaban pemerintah desa dalam pengelolaan dana pamsimas, sehingga masih memerlukan pendampingan yang berkelanjutan dari pemerintah daerah.

Berkaitan dengan masalah di atas dalam pengelolaan dana pamsimas maka yang menjadi kendala utama bahwa belum terealisasinya pembangunan



pamsimas pada tahap pelaksanaan secara menyeluruh. Berdasarkan wawancara awal yang diperoleh bahwa penyelewengan dana pamsimas dilakukan oleh oknum kepala desa yang lama dengan dugaan penyalagunaan keuangan yang setelah diketahui bahwa kepala desa mengambil anggaran pamsimas kedalam rekening pribadinya, hal ini menyebabkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan pamsimas tidak dibangun sesuai dengan protokol yang telah ditetapkan seperti pembelian tenaga panel surya, pembangunan penyaringan bak penampung air, dan pemasangan pipa kran di masing-masing rumah warga.

Definisi tentang pelaksanaan menurut Wiestra (2014:12) merupakan usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaanya dan kapan waktunya dimulai. Dari defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna dapat mencapai tujuan yang diharapkan, maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang telah ditetapkan.

Bertolak dari definisi di atas pelaksanaan yang baik menurut Jann dan Wegrich (2007) yakni apabila sudah memenuhi ketiga unsur inti seperti spesifik rincian program seperti bagaimana dan dimana lembaga atau organisasi harus menjalankan program, alokasi sumber daya seperti bagaimana anggaran didistribusikan, personil yang akan melaksanakan program dan organisasi yang bertanggungjawab atas pelaksanaan program serta keputusan seperti bagaimana

keputusan akan dilakukan berkaitan dengan penerapan sistem pengendalian internal dalam mencapai tujuan.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi fokus dalam penelitian adalah unsur lingkungan pengendalian, karena unsur ini sangatlah berpengaruh pada proses pelaksanaan pengelolaan dana pamsimas di Desa Nelelamawangi II agar dapat mencapai sebuah tujuan yang diharapkan. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian dengan judul **”Analisis Unsur Lingkungan Pengendalian Dalam Pengelolaan Dana Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas dan berbagai alasan-alasan yang telah dipaparkan oleh peneliti. Alasan tersebut yang akan dijadikan permasalahan yang akan dibahas. Dari permasalahan tersebut akan ditelaah atau dibahas secara mendalam yakni:

1. Bagaimana pengelolaan dana pamsimas di Desa Nelelamawangi II Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur ?.
2. Bagaimana unsur lingkungan pengendalian dalam pengelolaan dana pamsimas di Desa Nelelamawangi II Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pengelolaan Dana Pamsimas di Desa Nelelamawangi II Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.
2. Untuk mengetahui unsur lingkungan pengendalian dalam pengelolaan dana pamsimas di Desa Nelelamawangi II Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan wawasan bagi Pemerintah Desa Nelelamawangi II untuk lebih meningkatkan unsur lingkungan pengendalian di dalam pengelolaan dana pamsimas dengan meningkatkan partisipasi dari semua pihak baik dari masyarakat maupun dari pemerintah desa untuk dapat mengevaluasi dan mengindari masalah kedepannya.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat memberikan tambahan wawasan, informasi dan pengetahuan kepada peneliti selanjutnya mengenai pengelolaan dana pamsimas..

3. Bagi Masyarakat Desa Nelelamawangi II Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.

Penelitian ini diharapkan dapat wawasan dan pemahaman masyarakat mengenai pengelolaan dana pamsimas dengan lebih meningkatkan partisipasi dari masyarakat Desa Nelelamawangi II.