

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang masalah

Dalam upaya melakukan reformasi di pemerintahan, Pemerintah telah melakukan reformasi di bidang keuangan negara dengan ditetapkannya tiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. Undang-undang Keuangan Negara yang baru tersebut membawa implikasi ditetapkannya suatu sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih transparan, akuntabel, dan terukur.

Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan suatu sistem pengendalian intern yang dapat memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan Instansi secara efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tanggal 28 Agustus 2008 lahirlah sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah selanjutnya disingkat SPIP. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP ini merupakan upaya pemerintah memenuhi pasal 58 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yaitu menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah secara menyeluruh dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa Undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Dengan demikian maka penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai

tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pengendalian intern sebelum SPIP dilakukan mengacu pada Inpres No.15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, Inpres No. 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat (Waskat), serta Kepmenpan No.93/Menpan/1994 tentang Petunjuk Pengawasan Melekat. Penyebab kegagalan pengendalian tersebut antara lain terjadi karena adanya reduksi makna pengawasan melekat. Pengawasan melekat yang secara ilmiah merupakan pengendalian yang dibangun melekat pada kegiatan (*built in control*) mengalami reduksi makna sebagai pengawasan langsung dari atasan kepada bawahan. Kegagalan juga terjadi karena pengendalian lebih berorientasi pada “*hard factor*” yang bersifat statik. Pengendalian dianggap kuat jika organisasi telah memiliki unsur-unsur pengendalian yang dikelompokkan ke dalam enam sarana: struktur organisasi, kebijakan pelaksanaan, rencana kerja, prosedur kerja, pencatatan dan pelaporan, serta pembinaan personil. Peran faktor manusia yang bersifat dinamik berupa kesadaran dan tanggung jawab semua personil terhadap pentingnya pengendalian dalam organisasi (*soft factor*) belum memperoleh perhatian yang serius, padahal *soft factor*/aspek dinamik merupakan kunci efektivitas pengendalian karena subjek pengendalian adalah manusia.

Berbeda dengan waskat, SPIP memiliki cakupan yang lebih luas, yaitu meliputi unsur lingkungan pengendalian yang berorientasi kepada pengendalian unsur manusia dan memuat konsep penilaian risiko. Sejak SPIP mulai diperkenalkan, konsep pengendalian intern dari yang semula mengutamakan *hard control* berupa aturan aturan formal(*formal obligation*) menjadi lebih mengedepankan *soft control*. Menurut *Institute of Internal Audit (IIA) Netherlands Working Group* dalam *Discussion Paper “Soft Controls – What are The Starting Points for The Internal Auditors?”* (June, 2015), *soft control* ini terkait dengan budaya manajemen dan pegawai serta dampaknya dalam mencapai tujuan organisasi. *Soft controls* umumnya tidak secara langsung terlihat berkontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi, namun memerlukan proses karena terkait dengan transformasi nilai-nilai dan keyakinan individu sebagai inti dari budaya. *Soft Control* harus dipahami

sebagai hal mendasar dalam membangun pengendalian intern karena *soft controllah* yang menggerakkan *hard control* agar dijalankan seefisien dan seefektif mungkin.

Penilaian dan Strategi Peningkatan Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan upaya dari proses *governance* Pembinaan Penyelenggaraan SPIP dalam rangka pengukuran keberhasilan penyelenggaraan SPIP berdasarkan PP 60 Tahun 2008 pasal 47 ayat (2) huruf b yaitu pembinaan penyelenggaraan SPIP serta pasal 59 ayat (1) Pembinaan penyelenggaraan SPIP meliputi: a. penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP; b. sosialisasi SPIP; c. pendidikan dan pelatihan SPIP; d. pembimbingan dan konsultasi SPIP; dan e. peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah dan ayat (2) yaitu Pembinaan penyelenggaraan SPIP dilakukan oleh BPKP. Pemerintah diwajibkan menyelenggarakan SPIP secara menyeluruh, mulai dari pengenalan konsep dan pedoman untuk penyelenggaraan SPIP, hingga pengukuran keberhasilan penyelenggaraan SPIP dengan metodologi yang dapat mengukur peran SPIP dalam mendukung penyelenggaraan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Program Pembinaan Penyelenggaraan SPIP telah dicanangkan dalam Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJM), maka kewajiban pemerintah pula menyediakan suatu mekanisme untuk mengukur keberhasilan program tersebut. Pengukuran Tingkat Maturitas Penyelenggaraan SPIP diharapkan memberikan keyakinan memadai tentang kemampuan penyelenggaraan SPIP dalam mencapai peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara di lingkungan pemerintah

Sistem pengendalian intern memegang peranan kunci dalam mewujudkan akuntabilitas keuangan. Kelemahan sistem keuangan pada instansi pemerintah selama ini terjadi karena lemahnya desain dan pelaksanaan sistem pengendalian intern (Kawedar, 2010). Penelitian terdahulu menyebutkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah dan kinerja pemerintah daerah (Pujiono dkk, 2016) dan (Murtika Sari dkk, 2017). Penelitian Al-Tahununeibat, Al-Rehaily, dan Basodan (2015); juga menyimpulkan bahwa pengendalian internal meningkatkan kinerja keuangan dan penelitian Channar et al. (2015) yang menyatakan bahwa pengembangan sumber

daya manusia sebagai salah satu unsur pengendalian internal akan meningkatkan kinerja organisasi.

Penelitian tersebut di atas tidak didukung oleh penelitian Kawedar et. al. (2019) yang menyimpulkan Penilaian risiko tidak terbukti mempengaruhi capaian kinerja keuangan karena adanya keterbatasan bawaan yang melekat pada pengendalian internal. Pengendalian internal hanya menyediakan keyakinan memadai dan bukan keyakinan mutlak karena pengendalian internal setiap entitas memiliki keterbatasan bawaan (Mulyadi, 2014). Keterbatasan bawaan yang terkait pada setiap pengendalian intern yaitu godaan, kolusi, pengabaian yang dilakukan oleh manajemen, kesalahan dalam mempertimbangkan, dan biaya dibanding manfaat. Penyebab lainnya adalah pengelola keuangan merasa kurang peduli terhadap penilaian risiko atau mengabaikan hasil identifikasi atas risiko.

Di dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2016 disebutkan pemeriksaan atas pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tahun anggaran (TA) 2012-2015 yang dilaksanakan pada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN-RB) serta Badan Kepegawaian Negara (BKN) pusat dan 14 kantor regional BKN di daerah. Hasil pemeriksaan menyimpulkan bahwa pelaksanaan kegiatan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS untuk periode tahun 2012-2015 belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Simpulan tersebut didasarkan atas kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, khususnya terkait dengan kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI), yaitu *Standard Operating Procedure (SOP)* belum disusun/ tidak lengkap, SOP belum berjalan optimal, serta sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai.

Permasalahan di atas mengakibatkan pengangkatan CPNS dari tenaga honorer yang tidak sah serta pengambilan keputusan terkait dengan tenaga honorer tidak akurat. Permasalahan tersebut terjadi karena belum disusunnya SOP yang lengkap terkait dengan proses penetapan kelulusan oleh Panitia Seleksi Nasional (Panselnas) dan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS oleh BKN dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD), kurangnya koordinasi antara Kepala Kanreg BKN,

BKD dan PPK dalam melakukan verifikasi dan validasi berkas pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS serta Aplikasi Sistem Aplikasi Pelayanan Pegawai (SAPK) belum dirancang secara andal.

Komisioner Ombudsman Republik Indonesia (OR) Laode Ida menyatakan bahwa Ombudsman menemukan pelanggaran soal manipulasi data dalam seleksi CPNS 2018, di Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara. Menurutnya, di sana ada indikasi peserta yang tidak lolos Seleksi Kompetensi Dasar (SKD), tapi masuk ke dalam data peserta Seleksi Kompetensi Bidang (SKB). Hal ini dikarenakan data peserta yang lolos SKD langsung diserahkan begitu saja ke daerah atau instansi yang membutuhkan pegawai, tanpa diawasi. Untuk itu, Laode meminta kepada BKN untuk turun langsung ke semua daerah. Ini diperlukan agar data peserta CPNS yang lolos SKD tidak dimanipulasi pejabat instansi terkait yang tidak bertanggung jawab. Selain masalah administrasi, Ombudsman juga menerima laporan atas ketidaksiapan sarana dan prasarana untuk tes SKD berbasis *computer assisted test* (CAT).

Badan Kepegawaian Negara yang salah satu tugas pokok dan fungsinya adalah menyelenggarakan seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil setiap tahunnya, tentunya diharapkan memiliki system pengendalian intern yang baik sehingga penyelenggaraan **seleksi CPNS** yang diharapkan akan dilakukan dengan prinsip-prinsip kompetitif, adil, objektif, transparan, bersih **dari** praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan tidak dipungut biaya, baik selama proses **pendaftaran** hingga proses **seleksi** dan **penerimaan CPNS dapat terwujud**.

Fenomena di atas dan *gap research* yang menyoroti kelemahan penilaian risiko yang tidak berpengaruh pada kinerja keuangan, memotivasi penulis untuk melakukan penelitian terhadap Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dikarenakan penilaian risiko merupakan salah satu unsur SPIP, adapun kinerja keuangan terkait dengan salah satu tujuan SPIP menurut PP 60 Tahun 2008 yaitu tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien dengan mengangkat judul penelitian *Maturity Analysis: Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (Studi Kasus pada Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Tahun 2018)*.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan diuji dalam penelitian ini bagaimana penilaian Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia pada tahun 2018?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk melakukan Analisis Penilaian Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia pada tahun 2018

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan secara umum kepada peneliti selanjutnya mengenai Pengendalian Internal di sektor pemerintahan dan khususnya dalam jurusan mata kuliah Audit Internal.

2. Bagi Badan Kepegawaian Negara

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai barometer untuk mengukur sejauh mana penerapan SPIP di unit kerja BKN dan dampaknya untuk pencapaian tujuan organisasi

3. Bagi Birokrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi birokrasi pemerintah pusat dan daerah mengenai pentingnya implementasi SPIP dalam menjalankan tugas dan fungsi guna mencapai tujuan organisasi.

4. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) selaku pembina Kementerian Lembaga

Sebagai bahan masukan untuk dasar pembinaan yang akan dilakukan di masa yang akan datang.

5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Sebagai bahan masukan ketika melakukan audit/pemeriksaan