

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pelaksanaan program instansi pemerintah senantiasa berubah dan berkembang seiring dengan perubahan di lingkungan internal dan eksternal. Perubahan di lingkungan internal banyak dipengaruhi dan biasanya dapat dikendalikan oleh manajemen. Sedangkan perubahan di lingkungan eksternal, seperti perubahan politik, ekonomi, sosial, budaya dan peraturan yang berada di luar kontrol instansi pemerintah.

Tantangan perubahan pada lingkungan internal dan eksternal telah memunculkan risiko (*risk*) dan sekaligus peluang (*opportunities*) bagi instansi pemerintah. Risiko yang akan mengakibatkan kegagalan dan kerugian bagi instansi dapat berskala rendah dan berskala besar. Risiko berskala rendah tidak terlalu mengkhawatirkan namun risiko yang berskala besar dapat mengakibatkan pada tidak tercapainya tujuan dan misi dari instansi pemerintah. Kegagalan pencapaian tujuan dan misi bagi instansi pemerintah dapat mengakibatkan ketidakpercayaan publik atas pelayanan yang diberikan. Dalam kondisi terburuk ketidakpercayaan ini dapat mengakibatkan dihilangkannya instansi pemerintah bersangkutan. Hal ini pernah terjadi pada beberapa Departemen seperti Departemen Sosial dan Departemen Penerangan.

Peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pelayanan publik merupakan salah satu solusi meminimalkan risiko yang dapat mengakibatkan ketidakpercayaan publik. Pengendalian internal menjadi kebutuhan yang strategis dan menentukan peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pelayanan

publik. Selain itu pengendalian internal pula diperlukan untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya terbatas yang dimiliki instansi pemerintah.

Sistem *Internal Controls* pada perusahaan/organisasi non pemerintah telah berkembang lebih pesat dibandingkan instansi Pemerintah. Hal ini dinilai wajar karena perusahaan/organisasi non pemerintah memiliki ukuran capaian tujuan yang jelas dalam menjaga eksistensinya. Sedangkan instansi pemerintah banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor birokrasi yang bersifat kompleks. Namun, dorongan bagi instansi pemerintah untuk melakukan pengendalian internal dalam setiap kegiatannya semakin meningkat.

Lembaga eksekutif dan legislatif telah memberikan prioritas atas pelaksanaan pengendalian internal dan peningkatan pelayanan publik yang bertujuan untuk meminimalkan risiko pada instansi Pemerintah. Penekanan atas sistem pengendalian internal (SPI) telah tertera pada beberapa undang-undang (UU), peraturan pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Surat Edaran (SE) Menteri dan peraturan lainnya.

UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada BAB X Pengendalian intern Pemerintah pasal 58 menekankan perlunya sistem pengendalian intern (SPI) di lingkungan Pemerintah. Pasal 58 menyebutkan:

- (1). *Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.*
- (2). *Sistem pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.*

PP No. 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan semakin menguatkan pentingnya pengendalian pada instansi pemerintah. Selain itu penguatan atas pentingnya pengendalian internal juga telah ditekankan

pada struktur pelaksana program pemerintah melalui Peraturan Presiden No.9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia pasal 128 yang berbunyi “*Setiap pimpinan satuan organisasi wajib menerapkan sistem pengendalian intern di lingkungan masing-masing yang memungkinkan terlaksananya mekanisme uji silang*”.

Penekanan *Intenal Controls* atas aparat pemerintah juga menjadi perhatian yang diwujudkan dengan penerbitan Surat Edaran (SE) Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) No. SE/15/M.PAN/9/2005 tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik. SE tersebut meminta perhatian khusus para pimpinan departemen dan lembaga negara dalam meningkatkan intensitas pengawasan guna perbaikan pelayanan publik melalui antara lain: (1) menetapkan standar pelayanan secara transparan dan akuntabel; dan (2) memfungsikan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) untuk memberikan perhatian khusus pengawasan terhadap pemberian pelayanan Publik.

Salah satu sistem *Intenal Controls* terkenal dan yang telah digunakan di banyak negara yaitu secara umum merujuk pada sebuah petunjuk tentang pengendalian internal yang diterbitkan *the committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission (COSO)* tahun 1992. Menurut COSO, tujuan utama dari Sistem *Internal Controls* adalah untuk menjamin:

1. Operasi yang efektif dan efisien;
2. Laporan Keuangan yang akurat;
3. Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

Intenal Controls menurut COSO merupakan pola pikir yang terintegrasi dari 5 komponen esensial sebagai berikut :

1. Lingkungan Pengendalian (*The Control Environment*)

Komponen ini merupakan pondasi awal untuk pengembangan sistem pengendalian internal dengan menyediakan disiplin dan struktur yang bersifat fundamental.

2. Penilaian Risiko (*Risk Assessment*)

Komponen ini merupakan identifikasi dan analisis yang dilakukan oleh manajemen terhadap risiko terkait dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

3. Kegiatan Pengendalian (*Control Activities*)

Komponen ini berupa kegiatan, kebijakan, prosedur dan praktek yang menjamin pencapaian tujuan institusi dan pelaksanaan strategi pengurangan risiko.

4. Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*)

Komponen ini mendukung semua komponen pengendalian lainnya dengan mengkomunikasikan tanggung jawab pengendalian kepada seluruh pegawai dan menyediakan informasi dalam sebuah bentuk dan kerangka waktu yang mengizinkan orang menyelesaikan tugasnya.

5. Pemantauan (*Monitoring*)

Komponen ini mencakup pengawasan dari eksternal terhadap pengendalian internal yang dilakukan oleh manajemen atau pihak lain di luar proses serta pelaksanaan metodologi independen seperti prosedur atau standar checklist yang biasa dilakukan oleh pegawai dalam proses.

1.2. Perumusan Masalah

Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 58 secara umum menekankan perlunya sistem pengendalian intern (SPI) di lingkungan Pemerintah. Pasal 58 ayat 1 menyebutkan "Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan SPI di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh". Oleh karena itu,

permasalahan yang akan diteliti dalam studi ini terfokus pada: apakah sistem *Internal Controls* Direktorat Pembinaan SMK adalah efektif dengan menilai beberapa parameter COSO (*the committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission*) yaitu terdiri atas Lingkungan Pengendalian (*The Control Environment*), Penilaian Risiko (*Risk Assessment*), Kegiatan Pengendalian (*Control Activities*), Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*), Pemantauan (*Monitoring*)

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: Tingkat Keefektifan Pelaksanaan Sistem *Internal Controls* pada Direktorat Pembinaan SMK ditinjau dari parameter komponen integrasi COSO sehingga dapat dijadikan sebagai masukan dalam memperbaiki Sistem *Internal Controls*.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Direktorat Pembinaan SMK

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa analisis dan saran yang dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi, memperbaiki dan meningkatkan pelaksanaan *Internal Controls* pada setiap level aktivitas sehingga memberikan dampak pada peningkatan kinerja .

2. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan tentang konsep *Internal Controls* serta aspek-aspek yang diperlukan agar konsep tersebut dapat diterapkan secara optimal pada lingkungan Direktorat Pembinaan SMK.

3. Bagi birokrat, dapat memberikan pencerahan tentang pelaksanaan *good goverment governance* dan *Internal Controls* pada instansi pemerintah (*Pure Public Sector*).

1.5 Metodologi Penelitian

a. Dasar Pemilihan Sampel

Dalam studi ini, sampel penelitian dilakukan di Direktorat Pembinaan SMK. Dasar pemilihan sampel yaitu :

1. Adanya kemudahan akses penelitian,
2. Direktorat Pembinaan SMK merupakan instansi pemerintah dibawah naungan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen pendidikan Nasional yang diamanatkan dalam Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009 untuk melakukan peningkatan tata kelola (*governance*), akuntabilitas dan citra publik pengelolaan pendidikan pada tingkat Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).
3. Direktorat Pembinaan SMK merupakan instansi pertama yang telah meraih sertifikat ISO 9001:2000 pada lingkungan Departemen Pendidikan Nasional sehingga pelaksanaan *good government governance* sudah menjadi prioritas utama.

Atas dasar itulah maka penulis memilih Direktorat Pembinaan SMK sebagai sampel penelitian.

b. Sampel

Sampel dalam penelitian ini adalah Direktorat Pembinaan SMK. Sebuah instansi pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan pendidikan menengah kejuruan. Sebagai konsekuensi dari bagian Departemen Pendidikan Nasional yang telah mencanangkan komitmennya untuk peningkatan tata kelola (*governance*), akuntabilitas dan citra publik pengelolaan pendidikan, Direktorat Pembinaan SMK telah melaksanakan sistem pengendalian internal.

c. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah para pegawai Direktorat Pembinaan SMK. Dasar pemilihan responden karena pada level tersebut para responden berperan pada level operasi yang terlibat dalam pelaksanaan Sistem *Internal Controls*.

d. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan survey. Survey dilakukan dengan menyebarkan kuesioner yaitu dengan mendatangi langsung responden dan menemani para responden dalam menjawab kuesioner. Informasi yang diperoleh dari para responden dipakai sebagai informasi tambahan untuk menganalisa hasil pengolahan statistik.

e. Kuesioner

Kuesioner berisikan pertanyaan-pertanyaan mengenai efektivitas *internal controls*. Kuesioner merujuk pada dokumen *GAO's Standards for Internal Control in The Federal Government : Internal Control Management and Evaluation Tool, August 2001*. Skala yang akan digunakan adalah skala *Likert* antara satu sampai dengan tujuh sebagai skala tertinggi digunakan sebagai alternatif penilaian evaluasi.

f. Pengolahan Data

Dalam studi ini pengolahan data menggunakan software SPSS versi 15.0 dan Microsoft Excel. Penggunaan software statistik tersebut hanya untuk melihat deskriptif statistik yang meliputi *mean* statistik, nilai maximum dan nilai minimum, valid persen dan kurva statistik. Mean statistik digunakan untuk menilai rata-rata jawaban responden. Minimum statistik dan maksimum statistik digunakan untuk menilai jawaban tertinggi dan terendah dari responden. Sehingga bisa dilihat apakah jawaban responden bervariasi atau tidak. Valid persen digunakan untuk melihat prosentase jawaban responden yang valid terhadap masing-masing kategori.

Selanjutnya kurva statistik digunakan untuk melihat distribusi jawaban masing-masing responden. Secara lebih Spesifik, data diolah dengan maksud untuk memperoleh hasil-hasil dibawah ini.

– Skor Umum Parameter *Internal Controls*

Menghitung rata-rata skor sebagai kondisi *Internal Controls* secara umum. Selanjutnya, rata-rata skor tersebut digunakan sebagai dasar penilaian, dengan interpretasi untuk masing-masing kelompok skor pada tabel berikut.

Tabel 1.1
Interpretasi Skor

SKOR	Interpretasi	Kategori
6.00 - 7.00	Sangat Baik	Sudah Efektif
5.00 - 5.99	Baik	Sudah Efektif
4.00 - 4.99	Cukup	Belum Efektif
3.00 - 3.99	Kurang	Belum Efektif
0.00 - 2.99	Lain-lain	Belum Efektif

Selanjutnya nilai skor umum ini dijadikan dasar untuk menentukan Index Relatif bagi berbagai aspek penilaian *Internal Controls*.

– Rata-Rata Skor per Parameter *Internal Controls*

Menghitung rata-rata skor per parameter *Internal Controls* (yaitu aktivitas-aktivitas terkait dengan Lingkungan Pengendalian (*The Control Environment*), Penilaian Risiko (*Risk Assessment*), Kegiatan Pengendalian (*Control Activities*), Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*), Pemantauan (*Monitoring*)).

– Index *Internal Controls* berdasarkan tolok ukur Absolut (*Index Absolut*)

Menghitung index *Internal Controls* suatu parameter, yaitu perbandingan antara skor umum dengan kondisi *Internal Controls* optimal dengan skor maksimal 7.

Misalnya : untuk suatu parameter dalam *Internal Controls* dengan skor umum 5.60 mempunyai indeks absolut sebesar 80% (yaitu $5.60/7$).

- Index *Internal Controls* berdasarkan tolok ukur relatif (*Index Relative*)

Menghitung kondisi *Internal Controls* suatu parameter *Internal Controls* relatif terhadap skor umum. Misalnya, suatu parameter dalam *Internal Controls* dengan skor 5.25 sedangkan skor umum 5.14 akan mempunyai indeks relatif sebesar 102.14% (yaitu $5.25/5.14$)

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan karya akhir terdiri atas 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan menguraikan mengenai latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori berisikan Sejarah dan Perkembangan *Internal Controls*, Konsep Dasar *Internal Controls*, Fungsi *Internal Controls*, Sistem *Internal Controls*, Model-Model *Internal Controls* : Model COSO, Model COCO, Model COBIT, dan Model Cadbury, serta Praktik *Internal Controls* di Indonesia.

BAB III Gambaran Umum Direktorat Pembinaan SMK menyajikan informasi berkenaan dengan Sejarah Pendidikan Kejuruan Indonesia, Budaya Kerja Direktorat Pembinaan SMK, Strategi dan Rencana Kerja Direktorat Pembinaan SMK, Manajemen dan Struktur Organisasi, dan Penerapan *Internal Controls* Secara Keseluruhan.

BAB IV Pembahasan menyajikan mengenai Profil Responden, Penilaian Sistem *Internal Controls* ditinjau dari komponen integrasi COSO yaitu Lingkungan Pengendalian (*The Control Environment*), Penilaian Risiko (*Risk Assessment*), Kegiatan Pengendalian

(*Control Activities*), Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*) dan Pemantauan (*Monitoring*).

BAB V Kesimpulan dan Saran berisikan kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis pembahasan pada BAB IV dan kelemahan dari penelitian ini. Juga saran-saran untuk Direktorat Pembinaan SMK yang diharapkan dapat meningkatkan keefektifan pelaksanaan Sistem *Internal Controls* dan juga untuk penelitian selanjutnya.

