

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Seiring dengan perkembangan teknologi dan ekonomi di setiap negara pasti membutuhkan pemerintahan yang baik atau yang sering disebut good governance. Pemerintah yang baik ini merupakan suatu bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun negara sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Untuk pencapaian tujuan tersebut setiap pemerintah harus dapat mengelola sumber daya yang ada di negara, salah satunya yang terpenting adalah keuangan. Peran serta masyarakat dalam pemerintah sangat besar. Hal ini dapat dibuktikan dengan meningkatnya perhatian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah, terutama dalam hal ini pelaksanaan perekonomian negara.

Dalam rangka mewujudkan good governance baik dalam proses pengelolaan keuangan, penyajian laporan keuangan serta akuntabilitas keuangan pemerintah, telah dilakukan beberapa upaya-upaya yang diantaranya: pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2005 telah dikeluarkan paket undang-undang pengelolaan keuangan negara yang meliputi yaitu undang-undang (UU) Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang pembendarahaan negara dan UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Ketiga paket UU ini merupakan produk legislasi sebagai wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menurut suatu perubahan mendasar (change) di bidang pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Dengan adanya laporan keuangan baik keuangan pusat maupun daerah diharapkan dapat dikelola dengan baik dalam rangka mengelola dana publik secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel. Adanya laporan keuangan tersebut perlu dipertimbangkan lebih lanjut kegunaan laporan sebagai suatu kewajiban belaka tanpa menjadikan keuangan itu sebagai sumber informasi untuk menentukan dan mengambil kebijakan dalam mengembangkan dan menumbuhkan wilayahnya.

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU) maka instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyedia barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatan didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas. Pola penerapan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) diberikan keleluasaan dan fleksibilitas untuk menerapkan praktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Menurut Indrajit & Djokopranoto (2010:23) Terjadinya perubahan aturan tersebut mengakibatkan berubahnya tatanan institusi pengelolaan keuangan pada perguruan tinggi menuju perguruan tinggi yang berstatus Badan Layanan Umum (BLU). Perubahan status tersebut dalam rangka memberikan keleluasaan dalam pengelolaan keuangan. Munculnya sistem pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU) merupakan wujud tanggungjawab pemerintah khususnya terhadap penyelenggara pendidikan tinggi yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini disebabkan perubahan paradigma pada pendidikan tinggi yaitu Perguruan Tinggi tidak hanya sebagai pusat ilmu pengetahuan, pusat penelitian,

dan pusat pengabdian kepada masyarakat, tetapi juga suatu entitas korporasi penghasil ilmu pengetahuan yang perlu bersaing untuk menjamin kelangsungan hidupnya.

Untuk mewujudkan *Good University Governance* (GUG) pada satuan kerja BLU dibutuhkan adanya pengawasan secara sistematis agar terkendali, efisien, dan efektif dalam rangka penguatan tata kelola dan akuntabilitas. Seperti yang teruang pada PP 23 Tahun 2005 pasal 35 menyatakan bahwa pemeriksaan intern BLU dilaksanakan oleh satuan pemeriksaan intern yang merupakan unit kerja yang berkedudukan langsung dibawah pimpinan BLU. Dengan demikian, setiap satuan kerja pemerintah khususnya perguruan tinggi yang menerapkan PPK-BLU wajib memiliki Satuan Pengawas Intern (SPI).

Satuan Pengawasan Intern (SPI) adalah satuan *pengawasan* yang dibentuk untuk membantu terselenggaranya pengawasan terhadap pelaksanaan tugas unit kerja di lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional. Yang dimaksud dengan Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, rivi, evaluasi pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi yang bertujuan untuk mengendalikan kegiatan, mengamankan harta dan asset, terselenggaranya laporan keuangan yang baik, meningkatkan efektivitas dan efisiensi, dan mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan ( Permendiknas No. 47 Tahun 2011 Pasal 1 ayat 2).

Fungsi Satuan Pengawasan Intern (SPI) adalah *menyusun* program pengawasan terhadap kebijakan dan program pengelolaan kepegawaian, keuangan dan barang milik negara, tindak lanjut hasil pemeriksaan internal dan eksternal, pendampingan dan rivi laporan keuangan, pemberian saran dan

rekomendasi, laporan hasil pengawasan dan pelaksanaan evaluasi hasil pengawasan (Permendiknas No 47 Tahun 2011 Pasal 4).

Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintah menganut dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan pemerintah secara menyeluruh. ( UU No 1/2004 pasal 58 ayat (1) dan (2)).

Satuan pemeriksaan intern pada pengelolaan perguruan tinggi Badan Layanan Umum (BLU) yaitu sebagai Satuan Pengawas Internal (SPI) selaku internal perguruan tinggi dan Inspektorat Jendral Kemenristekditi. Secara umum fungsi SPI antara lain membantu Pemimpin Badan Layanan Umum (BLU) dalam hal ini Rektor Perguruan Tinggi dalam menyelenggarakan penilaian atas sistem pengendalian, pengelolaan manajemen serta memberikan saran perbaikan, sebagai konsultan dan juga melaksanakan pengawasan dalam rangka pengelolaan resiko, pengendalian dan penerapan prinsip-prinsip good governance, sebagai mitra kerja strategis unit kerja dalam mencapai sasaran kegiatan, dan sebagai mitra kerja dari auditor eksternal.

Adapun tugas dari Satuan Pengawas Internal (SPI) pada perguruan tinggi yaitu melakukan pemeriksaan dan penilaian terhadap baik atau tidaknya pengendalian akuntansi dan pengendalian administratif dan mendorong penggunaan cara-cara yang efektif dengan biaya minimum, menilai sampai sejauh mana pelaksanaan kebijakan manajemen puncak / Pimpinan Badan Layanan Umum (BLU) (Rektor) dipatuhi, menilai sampai sejauh mana pertanggungjawaban pengelolaan asset dan meminimalisir segala macam kerugian, menilai keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai unit kerja dan memberikan rekomendasi perbaikan kegiatan Satker Badan Layanan Umum (BLU).

Keberadaan Satuan Pengawas Internal (SPI) diharapkan menjadi unit strategis, partner atau mitra kerja bagi seluruh unit kerja khususnya di lingkungan Perguruan Tinggi Negeri Surabaya (UNESA) untuk mendorong peningkatan baik dibidang akademik maupun non akademik. Adanya Satuan Pengawas Internal (SPI) sebagai salah satu sarana dalam memajemen resiko dan melakukan pengendalian pada akuntabilitas pengelolaan keuangan serta aset demi terwujudnya tujuan dan aktifitas memajemen yang berjalan sesuai dengan aturan bebas dari *fraud*. Seperti yang tertuang pada Pasal 25 PP 23/2005, bahwa Badan Layanan Umum (BLU) menerapkan sistem informasi manajemen keuangan sesuai dengan kebutuhan praktek bisnis yang sehat.

Sistem akuntansi aset tetap menghasilkan laporan tentang aset tetap untuk keperluan manajemen aset. Sistem ini menyajikan informasi tentang jenis, kuantitas, nilai, mutasi, dan kondisi aset tetap milik Badan Layanan Umum (BLU) ataupun bukan milik Badan Layanan Umum (BLU) tetapi tetap berada dalam pengelolaan Badan Layanan Umum (BLU). Pengembangan Sistem Akuntansi Aset tetap diserahkan sepenuhnya kepada Badan Layanan Umum (BLU) yang bersangkutan. Namun demikian, Badan Layanan Umum (BLU) dapat menggunakan sistem yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan seperti Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN).

Salah satu peran Satuan Pengawas Internal (SPI) sebagai salah satu sarana dalam memajemen resiko dan melakukan pengendalian pada akuntabilitas pengelolaan keuangan dan aset demi terwujudnya tujuan dan aktifitas manajemen yang berjalan sesuai dengan aturan bebas dari *fraud*. Secara umum, resiko yang berpotensi muncul dalam organisasi pengelolaan BLU dan perlu memperoleh perhatian yaitu terjadinya *fraud* (kecurangan) yang dilakukan secara sengaja, melanggar hukum, dan merugikan negara. Stratejik

dan kebijakan resiko ini disebabkan oleh terjadinya perubahan kebijakan lingkungan organisasi. Resiko Operasional disebabkan antara lain Sumber Daya Manusia, Proses, dan Sistem serta Resiko finansial yang disebabkan adanya kegagalan pihak ketiga dalam memenuhi kewajiban kepada Badan Layanan Umum (BLU). Dan yang terakhir mengenai kepatuhan, munculnya resiko ini karena adanya pelanggaran terhadap peraturan Perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku. Sebagai salah satu pengelola keuangan negara, Purguruan Tinggi Negeri harus berhati-hati dan meningkatkan Satuan Pengawas Internal (SPI) dalam pengendalian intern yang memadai agar uang negara dikelola dengan benar, baik secara perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) pada Universitas Negeri Surabaya selama 28 hari mulai tanggal 31 Januari sampai dengan 29 Februari 2016 sesuai Surat Tugas No. 3/ST/V/01/2016 tertanggal 14 Januari 2016 terdapat temuan pada pengadaan barang dan jasa serta pengelolaan aset yang belum sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diperbarui dengan peraturan Presiden No. 4 Tahun 2015.

Hal ini menunjukkan masih terdapat celah dan kelemahan dari kebijakan yang sudah diterapkan, serta manajemen Satuan Pengawas Internal (SPI) di Unesa yang belum berjalan dengan maksimal. Dari pertemuan Badan Pengawas Keuangan pada Unesa tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi sistem pengendalian internal yang belum maksimal berdampak pada (1) Tujuan organisasi belum tercapai secara efektif dan efisien, (2) Pengelolaan aset yang

bermasalah, (3) Terdapat temuan pelanggaran yang material terhadap peraturan perundang-undangan. Hal ini diperlukan adanya peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) untuk melakukan evaluasi dan perbaikan pada kebijakan yang sudah dirumuskan serta didukung dengan komitmen dari Pimpinan Unesa beserta staf pada perguruan tinggi Unesa.

Seperti yang disampaikan pada paparan Ketua Inspektur Jendral Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan tinggi (Kemendikbudristek) dalam Forum Satuan Pengawas Internal (SPI) Perguruan Tinggi Negeri seluruh Indonesia dalam rangka Optimalisasi Peran Satuan Pengawas Internal (SPI) dalam Pengawasan di Perguruan tinggi. Terdapat keterbatasan dalam pelaksanaan audit lapangan oleh Satuan Pengawas Internal (SPI) yaitu

- 1) Kekeliruan pengoperasian sistem (*mistake in judgement*) karena terbatasnya informasi dan waktu, tekanan lingkungan, terbatasnya kemampuan, meskipun Satuan Pengawas Internal (SPI) sudah dilengkapi dengan pedoman penyelesaian masalah,
- 2) Pelanggaran sistem (*breakdown*), baik disengaja atau tidak, misalnya karena kesalahan interpretasi, kecerobohan, gangguan lingkungan, perubahan personalia, atau perubahan sistem dan prosedur,
- 3) Kolusi atau kerjasama negates sekelompok orang,
- 4) Pelanggaran dengan sengaja oleh manajemen (*management override*), dan
- 5) Dilema antara biaya dan manfaat (*cost versus benefits*)

Aktualisasi merupakan suatu bentuk kegiatan melakukan realisasi antara pemahaman akan nilai – nilai norma dengan tindakan dan perbuatan yang dilakukan dalam kehidupan sehari-hari. Dari permasalahan tersebut diatas mengenai belum maksimalnya implementasi sistem pengendalian internal dapat ditarik sebuah benang merah bahwa pentingnya Aktualisasi bagi keberadaan

Satuan Pengawasan Intern (SPI) pada perguruan tinggi tidak hanya dijadikan sebagai pelengkap administratif struktur organisasi Badan Layanan Umum (BLU) ataupun simbol untuk menimbulkan rasa cemas sementara yang ditunjukkan pada saat terjadi pemeriksaan oleh Satuan Pengawas Internal (SPI). Seperti dijelaskan pada paragraph sebelumnya peranan Satuan Pengawas Internal (SPI) pada Universitas adalah membantu Pimpinan dalam hal ini adalah Rektor Unesa untuk dapat menelusuri apakah pengelolaan keuangan dan aset sudah sesuai dengan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai bahan bagi pimpinan untuk mengevaluasi kebijakan yang ada dan lebih meningkatkan kewaspadaan untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta menciptakan *good university governance (GUG)* di Universitas Negeri Surabaya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis menyusun skripsi ini dengan judul “ **Aktualisasi Satuan Pengawasan Intern (SPI) Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Aset di Perpustakaan Universitas Negeri Surabaya** ”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka diambil suatu rumusan masalah untuk penelitian ini yaitu :

- 1) Bagaimana peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) dalam melakukan pengawasan pada setiap proses Pengelolaan Aset mulai dari Perencanaan hingga Pelaporan Aset pada Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN) di Universitas Negeri Surabaya?



- 2) Bagaimana peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) dalam mendeteksi terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di Universitas Negeri Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

- 1) Untuk mengetahui peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) dalam melakukan pengawasan pada setiap proses Pengelolaan Aset mulai dari Perencanaan hingga Pelaporan Aset pada Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN) di Universitas Negeri Surabaya.
- 2) Untuk mengetahui peran Satuan Pengawasan Intern (SPI) dalam mendeteksi terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di Universitas Negeri Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini berdasarkan permasalahan di atas dibagi menjadi 3 aspek, yaitu :

#### **1.4.1 Aspek Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan seberapa jauh peranan Satuan Pengawasan Intern (SPI) dalam melakukan pengawasan pada proses untuk meningkatkan akuntabilitas
- b. Transparansi serta mendeteksi terjadinya penyimpangan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan di Universitas Negeri Surabaya..
- c. Memberikan bahan masukan sebagai pertimbangan-pertimbangan yang dapat digunakan perusahaan untuk penentuan langkah dan strategi perusahaan selanjutnya.

#### **1.4.2 Aspek Akademis**

Hasil penelitian ini akan menambah referensi bagi penelitian selanjutnya serta bagi peneliti lain yang berkepentingan untuk melakukan penelitian lebih lanjut dapat digunakan sebagai referensi dan relevansi sesuai dengan topik penelitian ini.

#### **1.4.3 Aspek ilmu pengetahuan**

Berguna untuk referensi bagi pihak-pihak yang ingin mengenal lebih dalam tentang pengukuran kinerja perusahaan dengan menggunakan Satuan Pengawasan Intern (SPI).