

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang penelitian

Dalam menghadapi dinamika ekonomi, tuntutan efisiensi, serta tantangan akuntabilitas di sektor publik, keberadaan sistem pengendalian intern menjadi elemen krusial yang harus dimiliki setiap organisasi, khususnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sistem pengendalian intern yang efektif tidak hanya bertujuan menjaga aset perusahaan dari potensi penyalahgunaan, tetapi juga menjadi mekanisme utama dalam memastikan keandalan informasi keuangan, kepatuhan terhadap peraturan, dan efisiensi operasional. Dalam konteks BUMN, sistem pengendalian intern juga menjadi bagian penting dalam menunjang penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*).

Merespons tuntutan tata kelola yang semakin tinggi, Kementerian BUMN mengeluarkan Peraturan Menteri BUMN No.PER-02/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Secara Umum bagi BUMN. Regulasi ini menekankan pentingnya penguatan struktur dan proses pengendalian intern di lingkungan BUMN secara sistematis, akuntabel, dan terintegrasi dengan manajemen risiko dan sistem audit internal. Salah satu amanat utama dalam peraturan ini adalah kewajiban bagi seluruh BUMN untuk memiliki dan menerapkan sistem pengendalian intern yang dapat dievaluasi secara berkala guna memastikan efektivitas dan kesesuaiannya dengan dinamika operasional dan risiko yang dihadapi.

Sistem Pengendalian Intern merupakan instrumen krusial dalam menjaga integritas, akuntabilitas, dan efektivitas penyelenggaraan tata kelola perusahaan, khususnya pada BUMN. Namun, dalam praktiknya, banyak BUMN masih menunjukkan kelemahan signifikan dalam implementasi pengendalian internal. Sejumlah temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) menyebutkan bahwa kekurangan yang ditemukan dalam sistem pengendalian internal antara lain

sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, sistem pengendalian pelaksanaan anggaran, dan struktur pengendalian internal (BPK RI, 2024). Dalam IHPS Semester I 2022 s/d Semester I 2024 terdapat hasil pemeriksaan atas kelemahan sistem pengendalian intern pada BUMN dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Rekapitulasi Hasil Pemeriksaan atas Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada IHPS BPK RI Semester I 2022 s/d Semester I 2024

No	Ikhtisar Hasil Pemeriksaan	Objek Pemeriksaan	Hasil Pemeriksaan
1	Semester I Tahun 2022	52 objek pemeriksaan pada BUMN dan Badan Lainnya	466 Permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern
2	Semester II Tahun 2022	21 objek pemeriksaan pada BUMN dan badan lainnya	203 Permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern
3	Semester I Tahun 2023	17 objek pemeriksaan pada BUMN dan Badan Lainnya	156 Permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern
4	Semester II Tahun 2023	22 objek pemeriksaan pada BUMN dan Badan Lainnya	255 Permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern
5	Semester I Tahun 2024	27 objek pemeriksaan pada BUMN dan Badan Lainnya	353 Permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Intern

Sumber : IHPS BPK RI 2022 s/d 2024

Dalam Laporan Keuangan Semester I 2022, BPK RI mencatat permasalahan di PT TASPEN (Persero), antara lain belum terbayarnya klaim Jaminan Kematian (JKM) sebesar Rp12,80 miliar kepada peserta aktif yang telah meninggal dunia, akibatnya, dana klaim JKM tidak segera digunakan, dan 390 peserta tidak menerima haknya. Selain itu, 686 peserta tidak dapat langsung menerima manfaat karena pembayaran klaim JKM tertunda dan tidak bersamaan dengan pembayaran Jaminan Hari Tua (THT) sebesar Rp29,52 miliar, rekomendasi BPK RI kepada Direksi PT TASPEN (Persero) agar memerintahkan Kepala Cabang untuk membayar klaim JKM kepada 390 peserta yang belum mendapatkan haknya, guna mencegah keterlambatan, Kepala Divisi Pelayanan dan Manfaat juga diinstruksikan untuk membayarkan

manfaat program JKM bersamaan dengan manfaat program THT (BPK RI, 2022).

Kelemahan sistem pengendalian intern mendorong terjadinya berbagai kasus fraud, korupsi, dan mismanajemen, seperti di PT Asuransi Jiwasraya dan PT ASABRI menunjukkan bahwa lemahnya kontrol atas investasi, pemisahan fungsi, serta evaluasi risiko menjadi faktor kunci terjadinya kerugian negara mencapai triliunan rupiah (Maharani et al., 2020). Selain itu, kasus manipulasi laporan keuangan di PT Garuda Indonesia juga menunjukkan lemahnya komponen monitoring dan *control activities*, yang seharusnya menjadi pilar dalam kerangka kerja COSO *Internal Control* (Cori, 2019). Selanjutnya di PT TASPEN (Persero) terdapat kasus dimana Kerugian negara dalam kasus korupsi investasi PT TASPEN (Persero) diperkirakan mencapai Rp1 triliun, yang dilakukan oleh Direktur Utama dengan nilai tersebut menunjukkan dampak yang sangat besar karena secara nominal setara dengan pembayaran gaji pokok sekitar 400 ribu ASN (Akbar, 2025).

Sejalan dengan penelitian terdahulu memperlihatkan pentingnya sistem pengendalian intern, yang esensial untuk menjamin administrasi yang bertanggung jawab dan terorganisir dengan baik serta pencapaian tujuan organisasi dengan mengawasi pelaksanaan rencana (Abd et al., 2022). Ini memperlihatkan sistem pengendalian intern memiliki peran krusial dalam memastikan pengelolaan organisasi berjalan secara sehat, teratur, serta mendukung tercapainya tujuan melalui pemantauan terhadap pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan. Sedangkan pendapat lain menyebutkan *Internal control* atau sistem pengendalian ialah prosedur yang digunakan oleh manajemen, dewan pengawas, dewan direksi, dan anggota staf lainnya guna memberikan keyakinan memadai bahwa tujuan utama organisasi akan tercapai (Chen et al., 2025). Dalam setiap proses yang dijalankan oleh entitas perusahaan, sistem pengendalian intern menawarkan tingkat keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan organisasi. Sehingga sistem pengendalian intern sangat dibutuhkan oleh seluruh organisasi perusahaan, hal ini diperkuat

oleh penelitian lainnya, mengatakan jika sistem pengendalian intern yang kuat sangat dibutuhkan pada lembaga pemerintah untuk mencegah salah kelola keuangan dan korupsi, sekaligus memastikan akuntabilitas (Zazili et al., 2024). Sehingga dapat disimpulkan sistem pengendalian intern merupakan proses yang melibatkan semua tingkatan organisasi, mulai dari dewan direksi hingga karyawan, yang berfungsi memastikan pengelolaan berjalan sehat, teratur, dan sesuai rencana untuk mencapai tujuan organisasi dan merupakan instrumen penting dalam mencegah salah kelola keuangan dan korupsi, serta menjamin akuntabilitas, khususnya di lembaga pemerintah.

Fenomena ini menunjukkan bahwa penguatan pengendalian internal bukan hanya tuntutan tata kelola yang baik, tetapi juga kebutuhan mendesak untuk melindungi aset negara dan kepercayaan publik. Dalam konteks ini, kerangka pengendalian intern terintegrasi yang dirancang oleh *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) tahun 2013 menjadi acuan global dalam menilai efektivitas sistem pengendalian intern melalui lima komponen utama: *control environment*, *risk assessment*, *control activities*, *information & communication*, dan *monitoring activities*, sebagaimana dalam sebuah penelitian memberikan bukti bahwa kerangka COSO 2013 secara efektif meningkatkan kualitas pelaporan pengendalian internal, dan biaya pengembangannya dinilai sepadan dengan manfaatnya, adopsi kerangka kerja COSO 2013 oleh perusahaan *accelerated filers* terbukti memberikan manfaat dalam bentuk penurunan *bid-ask spread*, yang mengindikasikan peningkatan likuiditas pasar dan peningkatan persepsi kualitas tata kelola perusahaan oleh investor (Gupta et al., 2025). Penelitian lainnya menyebutkan integrasi antar komponen pengendalian internal yang sesuai kerangka COSO, serta penerapannya yang efektif, merupakan faktor penting dalam menanggulangi fenomena pencucian uang di bank-bank Jordanian (Alqudah et al., 2024). Sehingga dapat disimpulkan COSO 2013 sebagai kerangka kerja yang komprehensif dan aplikatif dalam berbagai konteks institusional. COSO tidak hanya mendukung pelaporan internal yang andal dan transparan, tetapi juga menjadi alat strategis dalam mengurangi risiko asimetri

informasi, meningkatkan kepercayaan pasar, dan menanggulangi kejahatan keuangan, seperti pencucian uang.

Pentingnya kerangka kerja COSO sejalan dengan Pemerintah Indonesia melalui Kementerian BUMN telah mengeluarkan regulasi terbaru, yakni PER-02/MBU/03/2023, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 57 ayat (3) huruf e, hal ini menekankan pentingnya memadukan sistem pengendalian intern dengan manajemen risiko dan budaya organisasi yang berlandaskan pada cita-cita AKHLAK. Peninjauan efektivitas dan efisiensi sistem pengendalian intern minimal setahun sekali dengan menggunakan data dari Satuan Pengawas Internal merupakan tanggung jawab, tugas, dan wewenang Dewan Pengawas dan Dewan Komisaris. Pasal 64 huruf r juga mencerminkan hal ini. Satuan Pengawas Internal memiliki wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab untuk menilai seberapa baik pengendalian internal diterapkan (BUMN, 2023).

Kesejahteraan pensiunan dan pegawai negeri sipil di Indonesia sangat terbantu oleh PT TASPEN (Persero), sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang mengelola program jaminan sosial bagi ASN. Dalam menjalankan tugasnya, PT TASPEN (Persero) mengelola dana publik dalam jumlah besar yang menuntut integritas, efisiensi, serta akuntabilitas tinggi dalam setiap proses operasional dan keputusannya. Dengan demikian, kebutuhan akan sistem pengendalian intern yang kuat dan dapat dievaluasi secara sistematis menjadi hal yang tak terhindarkan. Sebagai badan usaha milik negara, PT TASPEN (Persero) berwenang untuk menilai efektivitas penerapan pengendalian internal sesuai dengan Peraturan Menteri BUMN No.PER-02/MBU/03/2023, namun, dalam praktiknya, berdasarkan wawancara internal dengan auditor PT TASPEN (Persero) dan pengamatan awal penulis, diketahui bahwa Auditor PT TASPEN (Persero) telah melakukan evaluasi sistem pengendalian intern dalam setiap kunjungan objek audit dan dilaporkan dalam Laporan Hasil Audit (LHA), namun belum memiliki instrumen atau alat bantu yang terdokumentasi secara formal dan terstruktur untuk mengevaluasi efektivitas pelaksanaan sistem pengendalian intern di seluruh unit kerja secara bersamaan. Penilaian terhadap

sistem pengendalian intern yang selama ini dilakukan cenderung bersifat *ad-hoc*, tidak didukung indikator kuantitatif yang baku, serta tidak terintegrasi dengan sistem informasi manajemen risiko dan pengawasan internal perusahaan. Hal ini tentunya berpotensi menimbulkan *blind spot* dalam proses pengendalian, membuka celah terhadap potensi fraud, serta menyulitkan manajemen dalam membuat keputusan berbasis risiko dan data yang objektif.

Ketiadaan alat ukur formal dalam menilai efektivitas sistem pengendalian intern di PT TASPEN (Persero) menunjukkan adanya kesenjangan antara harapan regulatif sebagaimana tertuang dalam PER-02/MBU/03/2023 dan implementasi aktual di lapangan. Hal ini memperkuat urgensi perlunya dilakukan perancangan instrumen evaluasi sistem pengendalian intern yang komprehensif, sistematis, dan berbasis pada kerangka kerja pengendalian intern menggunakan kerangka COSO 2013. Kerangka COSO sendiri merupakan kerangka kerja internasional yang telah terbukti mampu meningkatkan efektivitas pengendalian internal melalui lima komponen utama. Berbagai perusahaan nasional maupun internasional telah berhasil menerapkan COSO dan memperoleh manfaat signifikan, salah satunya PT Kalbe Farma, Tbk mengimplementasikan seluruh elemen COSO, berdasar studi yang sudah dilakukan pada sistem pengendalian intern di PT Kalbe Farma Tbk telah diimplementasikan secara menyeluruh, seluruh komponen COSO saling berkaitan dan mendukung efektivitas sistem pengendalian intern dalam mencapai tujuan operasional perusahaan, menjaga kepatuhan terhadap peraturan, serta meningkatkan keandalan pelaporan keuangan, dengan pendekatan yang komprehensif PT Kalbe Farma Tbk mampu mengelola risiko, meningkatkan efisiensi operasional, dan menjaga integritas laporan keuangan perusahaan” (Permatasari, 2024). Sehingga kerangka kerja COSO dan alat ukurnya sangat penting guna menilai dan mengawasi sistem pengendalian intern perusahaan mengingat manfaat yang berdampak positif terhadap sistem pengendalian intern yang baik atau memadai. Pentingnya kerangka kerja COSO disebutkan juga dalam penelitian lainnya, yang menyebutkan pembuatan kerangka kerja tata kelola dan pengendalian internal berbasis COSO dan

COBIT 5 untuk implementasi *Robotic Process Automation* (RPA), yang telah divalidasi melalui respon dari 86 (delapan puluh enam) profesional dan dinilai efektif, mencapai tujuan yang ditetapkan, serta dapat diterapkan secara luas di berbagai organisasi (Eulerich et al., 2024). Dari kedua riset tersebut, disimpulkan kerangka kerja evaluasi sistem pengendalian intern berbasis COSO yang baik sangatlah diperlukan untuk melakukan pengujian atas efektivitas dan efisiensi sistem pengendalian intern yang dijalankan, sehingga dengan adanya alat ukur evaluasi sistem pengendalian intern yang terstruktur, PT TASPEN (Persero) tidak hanya dapat melakukan *self-assessment* secara periodik dan sistematis, tetapi juga dapat menjadikan hasil evaluasi tersebut sebagai dasar untuk menyusun strategi perbaikan, penguatan prosedur, serta peningkatan kapabilitas unit pengawasan dan audit internal. Hal ini juga akan meningkatkan *audit readiness* perusahaan apabila dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan atau auditor eksternal lainnya.

Penelitian ini dirancang untuk merespons kesenjangan tersebut, dengan tujuan utama menghasilkan suatu alat evaluasi sistem pengendalian intern yang sesuai dengan kondisi PT TASPEN (Persero) dan menghasilkan evaluasi sistem pengendalian intern yang berjalan berdasarkan kerangka COSO dan sesuai dengan prinsip tata kelola BUMN sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam prosesnya, penelitian ini memberikan penilaian awal terhadap implementasi sistem pengendalian intern yang berjalan saat ini di PT TASPEN (Persero) guna mengidentifikasi kelemahan, tantangan, serta kebutuhan pengguna di lapangan terhadap adanya instrumen evaluasi.

Hasil akhir dari penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi praktis dalam memperkuat sistem pengendalian intern PT TASPEN (Persero), tetapi juga dapat menjadi referensi bagi BUMN lainnya dalam membangun sistem evaluasi pengendalian intern yang terukur, adaptif, dan relevan dengan kebutuhan tata kelola modern. Penelitian ini juga dapat menjadi kontribusi akademis dalam pengembangan metode evaluasi sistem

pengendalian intern di sektor publik, terutama dalam konteks organisasi non-profit dan pengelola dana sosial seperti PT TASPEN (Persero).

1.2 Perumusan masalah

Berbagai temuan awal menunjukkan bahwa implementasi evaluasi sistem pengendalian intern (SPI) di PT TASPEN (Persero) belum sepenuhnya terstruktur dan terdokumentasi secara formal. Kendala tersebut muncul karena hingga saat ini belum ada instrumen evaluasi sistem pengendalian intern yang disesuaikan dengan karakteristik operasional dan risiko bisnis PT TASPEN (Persero), padahal peraturan BUMN Nomor PER-02/MBU/03/2023 mensyaratkan penilaian berkala terhadap pengendalian intern di seluruh BUMN. Akibatnya, manajemen dan audit internal mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi kelemahan prosedur, memetakan risiko kritis, serta merumuskan rekomendasi perbaikan yang tepat sasaran untuk penilaian dalam ruang lingkup korporasi, selama ini penilaian sistem pengendalian intern hanya dilakukan secara sebagian/parsial dan tidak menyeluruh komponen COSO dinilai. Selain itu, tanpa alat ukur yang komprehensif, upaya monitoring dan pengawasan sistem pengendalian intern cenderung bersifat *ad-hoc* dan tidak berkelanjutan, sehingga potensi *fraud*, inefisiensi, dan ketidaksesuaian kebijakan sulit terdeteksi lebih awal. Oleh karenanya, riset ini bertujuan merancang dan mengembangkan instrumen evaluasi sistem pengendalian intern berbasis kerangka COSO yang selaras dengan ketentuan PER-02/MBU/03/2023, karena diperlukan rancangan untuk mengevaluasi SPI secara terukur dan sekaligus menguji keandalannya dalam mengukur efektivitas sistem pengendalian intern di lingkungan PT TASPEN (Persero).

1.3 Pertanyaan penelitian

Berdasarkan latar belakang, pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana rancangan alat/instrumen evaluasi SPI yang sesuai dengan kebutuhan PT TASPEN (Persero) berdasarkan kerangka COSO dan ketentuan PER-02/MBU/03/2023?
2. Bagaimana hasil uji coba (*assessment*) awal terhadap implementasi SPI menggunakan alat evaluasi yang dirancang?
3. Bagaimana draft Standar Prosedur Operational (SPO) dan Petunjuk Teknis (PT) yang sesuai dengan perusahaan?

1.4 Tujuan penelitian

Adapun tujuan riset ini yakni:

1. Merancang alat evaluasi SPI yang relevan, aplikatif, dan terukur dengan mengacu pada kerangka COSO dan PER-02/MBU/03/2023.
2. Melakukan uji coba awal terhadap efektivitas alat evaluasi SPI yang dirancang sebagai sarana monitoring dan perbaikan sistem pengendalian di PT TASPEN (Persero).
3. Menyusun draft Standar Prosedur Operational (SPO) dan Petunjuk Teknis (PT) yang sesuai dengan perusahaan.

1.5 Manfaat penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi terhadap literatur akuntansi dan audit, khususnya dalam pengembangan alat ukur efektivitas SPI di lingkungan BUMN. Penelitian ini memperluas penerapan teori akuntabilitas publik dan Good Corporate Governance (GCG) dalam konteks BUMN, dengan menekankan pentingnya integritas, transparansi, dan keandalan sistem pengendalian sebagai dasar pertanggungjawaban kepada publik.
 - b. Penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan literatur akuntansi dan audit, khususnya terkait efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI) di lingkungan BUMN. Dengan mengacu pada kerangka COSO

Internal Control Integrated Framework (2013), penelitian ini memperkuat teori *Risk Based Internal Control* dan *Value-Added Internal Auditing*, di mana pengendalian intern dipandang tidak hanya sebagai mekanisme kepatuhan, tetapi juga alat strategis untuk meningkatkan kinerja dan tata kelola organisasi (COSO, 2013).

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi PT TASPEN (Persero), temuan riset bisa digunakan sebagai dasar pengembangan instrumen evaluasi SPI yang objektif dan terstandarisasi serta sebagai pedoman dalam melaksanakan evaluasi SPI
- b. Memberikan rekomendasi perbaikan terhadap kelemahan pengendalian intern yang ada, sehingga meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas perusahaan.

3. Manfaat Kebijakan

- a. Mendukung implementasi tata kelola BUMN yang baik sebagaimana ditetapkan dalam PER-02/MBU/03/2023.
- b. Menjadi contoh model asesmen SPI yang dapat direplikasi oleh BUMN lain dengan karakteristik sejenis.

