

Harmonisasi Waskat Dengan SPIP

Oleh: Mustofa Kamal *)

Abstraksi

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) telah menjadi gelombang tuntutan dalam birokrasi pemerintah. Tuntutan ini akan berhadapan dengan kenyataan bahwa di Instansi Pemerintah (IP) ada model pengendalian yang disebut dengan pengawasan melekat (waskat). IP mau tak mau harus memadukan keduanya.

Tuntutan membangun SPIP harus diharmonisasikan dengan kenyataan waskat. Hal ini perlu karena keduanya memiliki kesamaan signifikan dan beberapa perbedaan. Apa kesamaan antara waskat dengan SPIP dan apa saja poin perbedaannya? Semua dikupas untuk menuju langkah harmonisasi waskat dengan SPIP. Langkah harmonisasi keduanya menyeruak dengan temuan “sinyal” harmonisasi dan potret harmonisasinya.

I. Latar Belakang

Salah satu komitmen pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN adalah dengan membangun system pengendalian intern pemerintah yang efektif. Diantara wujud komitmen itu adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 (PP 60/2008) tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Dalam pasal 2 ayat (1) PP 60/2008 tersebut dinyatakan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan Negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Dalam rangka itu, maka instansi pemerintah mau tidak mau, suka tidak suka, harus membangun SPIP di lingkungannya. Berbagai strategi harus dirancang dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah (IP) untuk memulai dan mempercepat proses pembangunan SPIP di lingkungannya.

II. Keniscayaan (*De Jure*) VS Kenyataan (*De Facto*)

Secara legal (*de jure*) IP dituntut segera membangun SPIP sejak PP 60/2008 ditetapkan yaitu tanggal 28 Agustus 2008. Dalam PP tersebut tidak ada satu pasal pun yang mencantumkan kalimat ‘tidak memberlakukan peraturan yang terkait dengan pengendalian intern sebelumnya’. Sedangkan secara *de facto*, jika dilihat dan ditelusur di IP, maka dapat dijumpai jenis/bentuk/model/rancangan pengendalian intern yang bernama pengawasan melekat (waskat).

Untuk memadukan *de jure* dengan *de facto* tersebut seyogyanya dilakukan harmonisasi antar keduanya. Harmonisasi perlu dilakukan antar kedua hal/pihak yang memiliki persamaan namun mempunyai beberapa perbedaan dan ada dalam organisasi yang sama. Langkah harmonisasinya adalah dengan mengupas persamaan, perbedaan dan mensinergikan perbedaan ke arah tuntutan yuridis yang terbaru (proyeksi SPIP).

III. Persamaan Waskat dengan SPIP

Untuk mengenali persamaan antara waskat dengan SPIP, maka perlu diungkap terlebih dahulu apa pengertian keduanya. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/46/M.PAN/4/2004 diuraikan bahwa Pengawasan melekat yang merupakan padanan istilah pengendalian manajemen atau pengendalian intern, dan selanjutnya disebut WASKAT adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan *agar tujuan organisasi dapat dicapai* secara *efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan dan dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku*.

Sistem Pengendalian Intern (SPI) adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai *atas tercapainya tujuan organisasi* melalui kegiatan yang *efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan*. SPIP adalah SPI yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

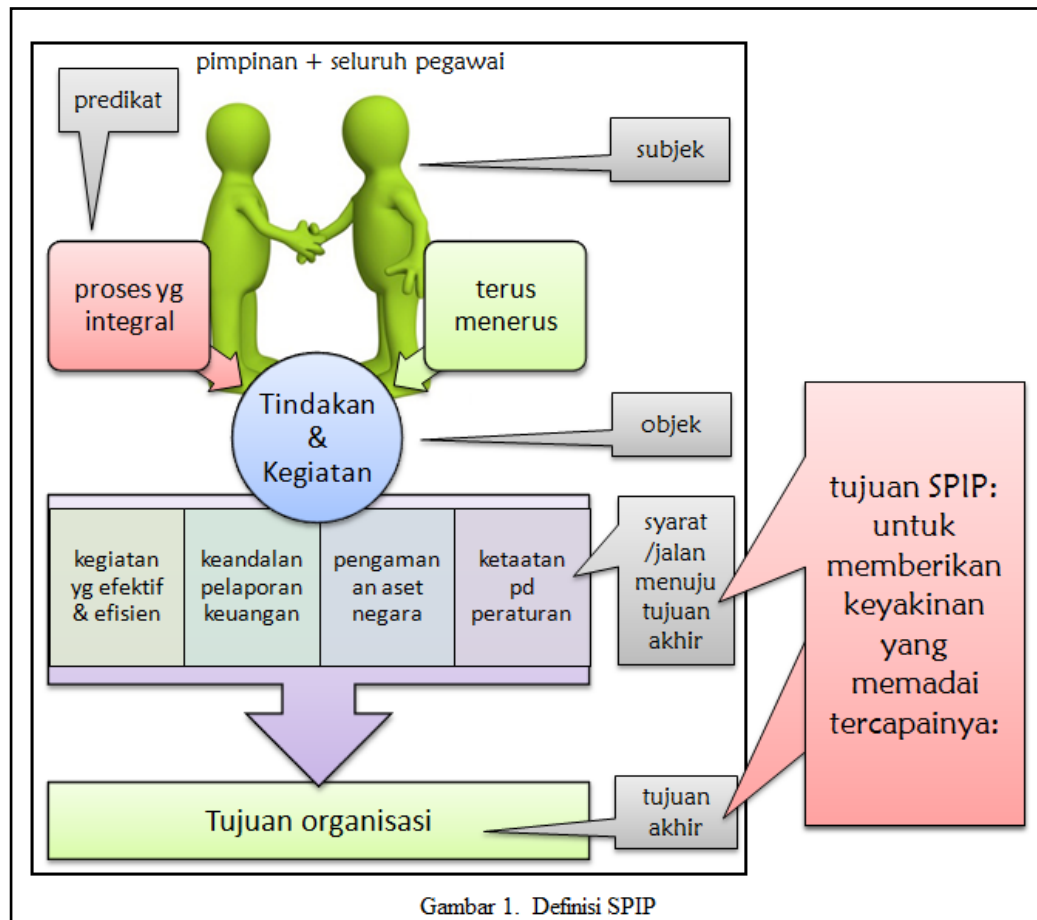
Dari kedua pengertian diatas, dapat diungkap bahwa yang sama dari keduanya adalah tercapainya tujuan organisasi dan pemenuhan aspek Efektif dan efisien, keAmanan asset, keAndalan laporan serta keTaatan (aspek EAAT).

IV. Perbedaan Waskat dengan SPIP

A. Pengertian : Subjek, Predikat, Objek, Tujuan dan EAAT (SPOTE)

Berangkat dari uraian pengertian diatas, waskat mempunyai **tujuan** “untuk mengarahkan” seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat tercapai. Mengarahkan berarti ada **subyek** yang memberi arahan yaitu pimpinan dan ada **objek** yang diarahkan berarti seluruh kegiatan bawahan/pegawai. Kalimat “segala upaya yang dilakukan dalam organisasi” dalam pengertian waskat dapat ditafsirkan sebagai upaya (**predikat**) oleh pimpinan organisasi. Berikutnya, aspek EAAT ditekankan sebagai keterangan pencapaian tujuan organisasi.

Sedangkan SPIP dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Dari gambar diatas SPOTE SPIP dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- ✓ Subjek atau pelaku SPIP adalah pimpinan dan seluruh pegawai
- ✓ Predikatnya adalah proses yang integral yang dilakukan terus menerus
- ✓ Objeknya adalah tindakan dan kegiatan
- ✓ Tujuannya adalah untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya EAAT dan tujuan organisasi
- ✓ EAAT ditekankan sebagai syarat/jalan (dengan kata lain sebagai tujuan antara) menuju pencapaian tujuan organisasi.

Dari uraian diatas dapat diungkap perbedaan antara waskat dengan SPIP ditinjau dari SPOTE melalui gambar sebagai berikut:



Gambar 2. Perbedaan SPOTE Waskat dengan SPIP

B. Unsure

Unsur waskat adalah *serangkaian kegiatan* yang secara bersama-sama dilaksanakan dalam mencapai tujuan waskat. Fungsi unsur waskat sebagai aktivitas unjuk kerja. Ada 8 (delapan) unsur waskat, yaitu pengorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, supervisi dan review intern.

SPIP melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Berdasarkan pemikiran tersebut, dikembangkan *unsur SPIP yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan SPIP*. Pengembangannya perlu mempertimbangkan aspek biaya-manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan criteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif.

Unsur SPIP ada 5 (lima), yaitu lingkungan pengendalian, Penilaian risiko, Kegiatan pengendalian, Informasi dan komunikasi serta Pemantauan. Dalam menerapkan unsur SPIP, pimpinan Instansi Pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan kebijakan, prosedur dan praktik detil untuk menyesuaikan dengan

kegiatan Instansi Pemerintah dan untuk memastikan bahwa unsur tersebut telah menyata. Perbedaan ini dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 3. Perbedaan Unsur Waskat dengan SPIP

C. Arah Kebijakan

Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profesional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Arah ini terkait dengan menciptakan praktik kinerja birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah pasti membutuhkan amunisi yang berupa dana/keuangan. Namun disini tidak diungkap secara eksplisit penciptaan kinerja keuangan. Pelaksanaan waskat mengawal terciptanya keandalan laporan kinerja.

Sedangkan SPIP (seperti yang termaktub di UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara) di dirancang dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Arah SPIP adalah peningkatan praktik kinerja birokrasi pemerintah dan kinerja keuangan. berupa laporan kinerja dan laporan keuangan. Pelaksanaan SPIP akan mensupport peningkatan keandalan laporan kinerja dan keandalan pelaporan keuangan.

Perbedaan ini tervisualisasikan sebagai berikut:



V. Harmonisasi Waskat dengan SPIP

A. Sinyal Harmonisasi

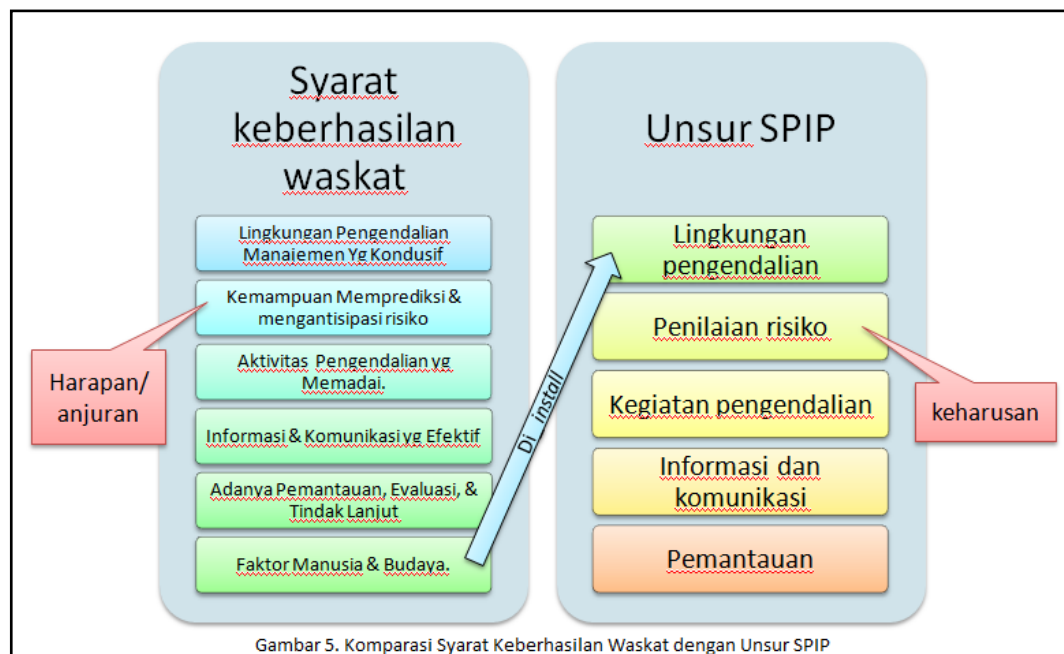
Berangkat dari persamaan yang sangat signifikan dan beberapa perbedaan diatas seyogyanya IP melakukan harmonisasi antar keduanya. Kalau ditelisik lebih dalam ternyata sinyal untuk harmonisasi sudah ada yaitu dalam lampiran keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/46/m.pan/2004 poin I.E yang menguraikan bahwa Syarat-Syarat keberhasilan Waskat ada 6 (enam) yaitu:

1. Lingkungan Pengendalian Manajemen Yang Kondusif
2. Kemampuan Memprediksi dan mengantisipasi risiko
3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai.
4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif
5. Adanya Pemantauan, Evaluasi, dan Tindak Lanjut
6. Faktor Manusia dan Budaya

Keenam syarat tersebut sangat identik dengan unsure SPIP. Bedanya hanya terkait dengan kadar. Di lampiran Kepmenpan 04/2004 diuraikan (terkait syarat ‘kemampuan memprediksi dan menantisipasi risiko’) bahwa “ ... manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis risiko-risiko yang relevan untuk pencapaian tujuan suatu organisasi ...”.

Ungkapan ini bermakna harapan/anjuran. Sedangkan di SPIP, Pimpinan Instansi harus melakukan penilaian risiko yang meliputi identifikasi dan analisis risiko.

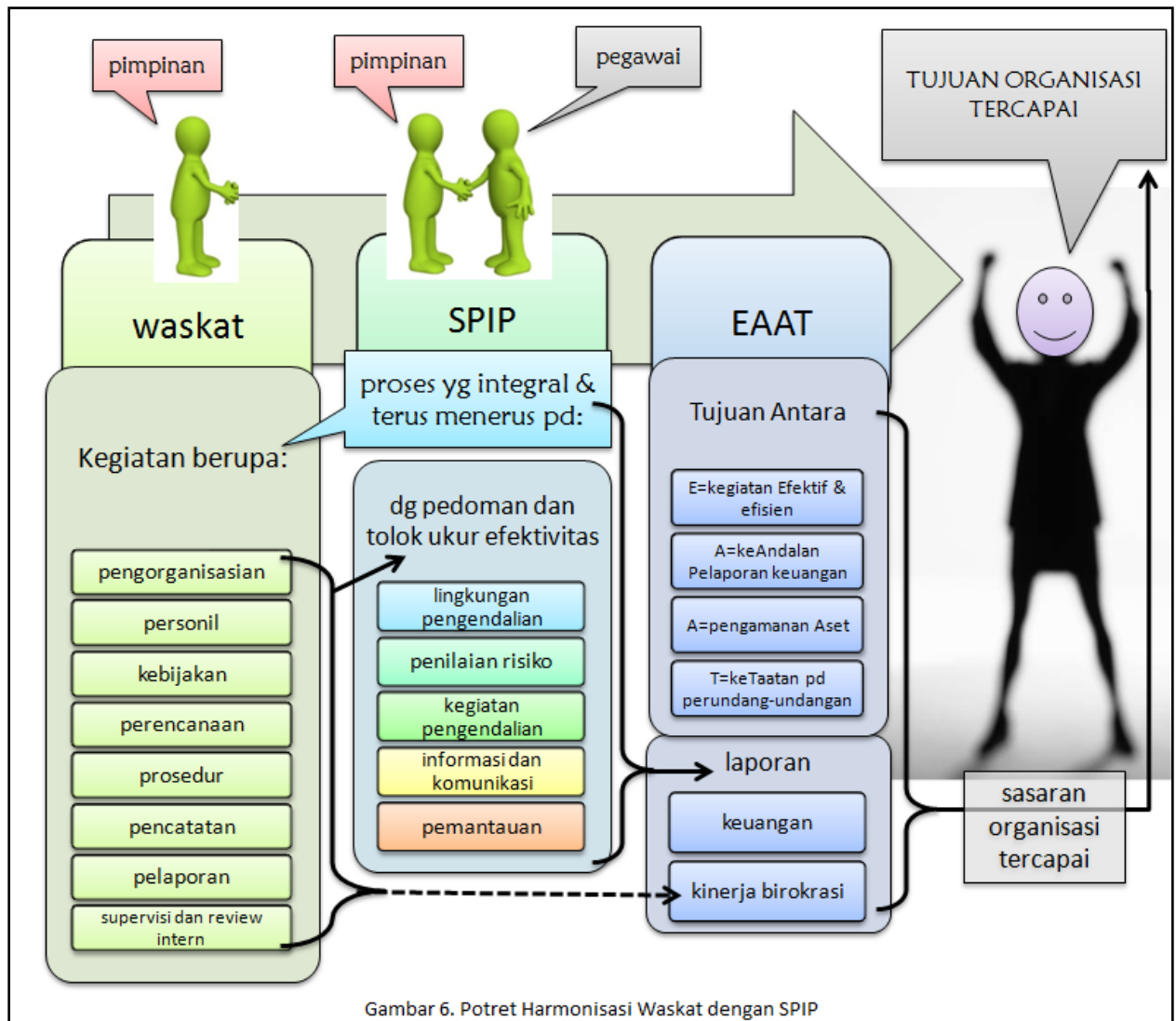
Berikutnya, peran manusia di syarat keberhasilan waskat berada di urutan terakhir. Sedangkan di SPIP, faktor manusia di *install* ke unsur yang pertama sekaligus sebagai pondasi SPIP yaitu lingkungan pengendalian. Hal ini tercermin jika IP akan membangun SPIP secara serius maka prioritas utama adalah membangun manusianya. Komparasi keduanya dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Dari uraian dan gambar diatas dapat diungkap bahwa syarat keberhasilan waskat adalah ber_SPIP. Tanpa SPIP waskat tidak akan berhasil. Menisbikan waskat (8 unsur waskat yang sudah eksis), berarti membangun unsur SPIP dari NOL. Bisa dibayangkan betapa beratnya jika harus demikian. Hal ini tidak serta merta berarti bahwa 8 unsur waskat akan ber_evolusi menjadi unsur SPIP. Yang perlu dicermati; apakah tiap unsur waskat akan menjadi bagian dari salah unsur SPIP ataukah menjadi bagian dari seluruh unsur SPIP.

B. Potret Harmonisasi

Berbekal persamaan yang signifikan, perbedaan dan sinyal harmonisasi diatas potret harmonisasi keduanya dapat ditampilkan sebagai berikut:



Gambar 6. Potret Harmonisasi Waskat dengan SPIP

Potret diatas menggambarkan bahwa SPIP merupakan proses yang integral dan dijalankan secara terus-menerus pada kegiatan dan aktivitas. Kegiatan dan aktivitas yang telah eksis di IP berupa unsure waskat yaitu pengorganisasian sampai dengan supervise dan reuiu intern. Pada mulanya kegiatan-kegiatan tersebut menjadi dominasi pimpinan. Dengan beberapa praktik yang kurang menggembirakan maka SPIP harus dirancang dan seluruh kegiatan harus dilaksanakan dan disinergikan oleh dan antar pimpinan dengan bawahan.

Keberhasilan pelaksanaan unsure waskat sangat tergantung dari keberhasilan IP dalam membangun unsure SPIP (lingkungan pengendalian s.d pemantauan). Unsure SPIP

dibangun dengan memperhatikan rancangan pengendalian yang sudah ada (waskat). Install waskat ke dalam SPIP akan bervariasi bentuknya. Ada yang:

- ✓ Salah satu unsure waskat menjadi bagian dari salah satu unsure SPIP;
- ✓ Salah satu unsure waskat menjadi bagian dari beberapa unsure SPIP;
- ✓ Salah satu unsure waskat menjadi bagian dari seluruh unsure SPIP;
- ✓ Beberapa unsure waskat menjadi bagian dari salah satu unsure SPIP;
- ✓ Beberapa unsure waskat menjadi bagian dari beberapa unsure SPIP;
- ✓ Beberapa unsure waskat menjadi bagian dari seluruh unsure SPIP;
- ✓ Seluruh unsure waskat menjadi bagian dari salah satu unsure SPIP;
- ✓ Seluruh unsure waskat menjadi bagian dari beberapa unsure SPIP; dan atau
- ✓ Seluruh unsure waskat menjadi bagian dari seluruh unsure SPIP.

Semua bentuk diatas sangat tergantung dengan kondisi IP. Disesuaikan dan ditingkatkan sesuai dengan tuntutan reformasi birokrasi.

SPIP harus dibangun di tingkat unit dan kegiatan. Kegiatan IP harus dilaksanakan menuju tujuan kegiatan (EAAT). Alur pertanggungjawaban kegiatan IP akan bermuara pada laporan keuangan dan laporan kinerja kegiatan. Kedua laporan ini menjadi *entry point* bagi auditor eksternal (BPK) dalam audit keuangan dan audit kinerja. Jika IP bisa meraih opini WTP (atau cenderung ada peningkatan opini) dalam audit keuangan dan kian berkurang temuan dalam audit kinerja, maka IP telah yakin secara memadai bahwa sasaran organisasi telah tercapai. Dan jika capaian sasaran demi sasaran diperoleh IP cenderung konsisten dari masa ke masa, maka IP dapat yakin secara memadai bahwa tujuan organisasi telah tercapai.

VI. Simpulan

IP mempunyai kewajiban membangun SPIP. Saat yang sama, IP telah memiliki waskat sebagai model pengendalian. Langkah yang bijak untuk mempertemukan antara tuntutan dan kenyataan adalah dengan mengharmonisasikan keduanya. Harmonisasi ini perlu karena antar keduanya memiliki kesamaan yang signifikan yaitu sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi tapi memiliki beberapa perbedaan.

Perbedaan waskat dengan SPIP dapat diungkap dari pengertian (sisi SPOTE), unsure, dan arah kebijakannya. Berangkat dari kesamaan dan beberapa perbedaan inilah langkah harmonisasi dapat dilakukan. Kian mudah langkahnya karena ternyata sinyal harmonisasinya telah ada yaitu keberhasilan waskat adalah ber_SPIP.

Potret harmonisasinya adalah kondisi eksis (waskat) akan menjadi bagian inheren dari SPIP. Untuk itu IP tidak perlu melangkah dari nol dalam membangun SPIP. IP cukup mengembangkan model pengendalian yang sudah ada, kemudian meningkatkannya sesuai kondisi IP dan reformasi birokrasi. SPIP harus dibangun di tingkat kegiatan dan unit. Di tingkat kegiatan, SPIP akan menjadi alat untuk mencapai sasaran organisasi dan di tingkat unit, SPIP akan menjadi alat untuk mencapai tujuan organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Mustofa ii baihaqi, *Pengendalian Intern Versus Pengendalian Manajemen*, warta pengawasan vol.XI/No.1, Jakarta, 2004

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/46/M.PAN/4/2004 tentang petunjuk pelaksanaan pengawasan melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan

*) Penulis adalah Widyaiswara di Pusdiklatwas BPKP
layangkan *Feedback* (saran dan kritik) ke **kamalopek@gmail.com**

