

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sejenis Sebelumnya

Penelitian sejenis sebelumnya berjudul “Pengaruh Kinerja Satuan Pengawasan Internal Terhadap Pelaksanaan Sistem Pengendalian Internal dan Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* (Studi di Rumah Sakit Al Islam Bandung)”. Penelitian ini ditulis oleh Acang Armana dalam Program Magister Manajemen tahun 2015. Tujuannya untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh kinerja unit audit internal, implementasi sistem pengendalian internal dan penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis deskriptif dan verifikasi dengan pengumpulan data melalui wawancara dan observasi. Sampel diambil menggunakan teknik *random sampling*. Variabel yang dikaji adalah kinerja satuan pengawasan internal, sistem pengendalian internal, dan prinsip dari *Good Corporate Governance*. Hasil akhir penelitian ini menunjukkan variabel yang terdiri dari kinerja satuan pengawasan internal, sistem pengendalian internal dan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* pada Rumah Sakit Al Islam Bandung kriterianya baik.

Konsep dari penelitian ini memiliki kesamaan dengan konsep penelitian yang penulis lakukan, yaitu keduanya membahas tentang pengaruh dilakukannya pengawasan terhadap kualitas suatu unit kerja. Hal yang membedakannya yaitu

obyek penelitian ini adalah sistem pengendalian intern pada Rumah Sakit Al Islam Bandung, sedangkan obyek penelitian yang penulis adalah kualitas penyelenggaraan kearsipan di Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Penelitian sejenis kedua berjudul "*The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*". Penelitian ini ditulis oleh Ringa Raudla Kulli Taro & Cherlin Agu & James W. Douglas pada tahun 2015. Penelitian ini dilakukan untuk menjawab beberapa pertanyaan, di antaranya :

1)Apakah audit kinerja mampu meminta pertanggungjawaban lembaga kementerian atas tindakan yang telah dilakukan? 2)Apakah peserta audit menganggap audit kinerja bermanfaat? 3)Apakah audit kinerja menyebabkan perubahan dalam organisasi yang diaudit? 4) Faktor apa yang meningkatkan manfaat audit kinerja yang dirasakan dan faktor apa yang memfasilitasi dilakukannya perubahan dalam organisasi yang diaudit?

Hipotesis yang disampaikan dalam penelitian ini mengatakan H-1 terdapat *trade-off* antara dua fungsi audit kinerja, jika audit kinerja dipersepsikan tentang akuntabilitas, kecil kemungkin untuk digunakan dalam meningkatkan perubahan pada organisasi yang diaudit. Penelitian ini menerapkan survei terhadap pejabat publik Estonia yang telah mengalami satu atau lebih audit kinerja yang dilakukan oleh Kantor Audit Nasional (NAO). NAO telah melakukan audit kinerja sejak 2002. Survei dilakukan pada 2013-2014 dan mencakup semua audit kinerja yang telah terjadi antara 2005 dan 2012. Survei ini didasarkan pada instrumen penelitian yang dikembangkan oleh Reichborn-Kjennerud. Survei terdiri dari 35 pertanyaan

berkaitan dengan audit kinerja. Jumlah responden dalam survei penelitian tersebut sebanyak 118 orang.

Hasil survei terhadap 118 pejabat publik Estonia menyebutkan pihak yang diaudit merasakan manfaat walaupun tidak terjadi perubahan secara spesifik dalam kebijakan atau praktik organisasi setelah dilaksanakannya audit. Tidak terlihat *trade-off* akuntabilitas dan peningkatan audit kinerja yang dapat diamati, meskipun hasil presentase dari responden mengatakan bahwa audit kinerja tetap dilakukan untuk meminta pertanggungjawaban organisasi yang diaudit atas tindakan yang telah dilakukan. Selain itu, faktor internal dalam proses audit yang mencakup keahlian dari peserta yang diaudit, keterbukaan mereka untuk berdialog dengan pihak yang diaudit serta kualitas dari laporan audit akan mempengaruhi manfaat dari dilaksanakannya audit tersebut.

Penelitian tersebut menunjukkan bahwa ketika anggota parlemen memperhatikan audit kinerja mereka maka perubahan berdasarkan rekomendasi dari auditor akan lebih maksimal. Berdasarkan penelitian tersebut, dapat dilihat jenis perubahan yang paling umum diadopsi dalam menanggapi audit kinerja yaitu perubahan strategi dan perencanaan dan manajemen kinerja, perubahan dalam proses koordinasi, serta perubahan dalam prosedur yang relevan.

Konsep dari penelitian ini memiliki kesamaan dengan konsep penelitian yang dilakukan peneliti, yaitu keduanya membahas tentang pengaruh pengawasan terhadap kualitas suatu unit kerja. Hal yang membedakannya yaitu obyek penelitian sebelumnya merupakan organisasi sektor publik yang berada di Estonia

sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti merupakan lembaga pemerintahan pusat yang berada di Indonesia.

Penelitian sejenis ketiga yang digunakan penulis sebagai referensi berjudul “Pengaruh Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia)”. Penelitian tersebut ditulis oleh Hermin Arifianti Payamta Sutaryo pada tahun 2013. Tujuannya, untuk menguji hubungan pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Metode penelitian yang digunakan yaitu regresi berganda terhadap 197 kabupaten atau kota sebagai sampel terpilih dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari hasil penetapan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional Tahun 2011 yang dipublikasi dalam SK Mendagri Nomor 120-2818 Tahun 2013, ikhtisar hasil pemeriksaan semester I dan II Tahun 2010 yang dipublikasi melalui *website* Badan Pemeriksa Keuangan, laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2010, komposisi anggota DPRD yang mendukung pemilihan kepala daerah dipublikasikan melalui *website* Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Tahun 2010 yang dipublikasi melalui *website* Badan Pusat Statistik.

Penelitian ini menggunakan dua variabel yaitu variabel dependen berupa kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah serta variabel independen berupa hasil pemeriksaan keuangan daerah oleh BPK yang terkait dengan kelemahan sistem

pengendalian intern, ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dan tindak lanjut temuan pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi, serta fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, dan pengawasan masyarakat. Penelitian ini menyatakan bahwa hasil pengawasan yang dilakukan oleh BPK yang terkait kelemahan sistem pengendalian intern, ketidakpatuhan pada ketentuan perundang-undangan, serta tindak lanjut atas temuan pemeriksaan, digunakan dengan baik oleh lembaga yang diawasi sebagai sarana perbaikan diri.

Berdasarkan paparan di atas, konsep penelitian ini memiliki beberapa kesamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis. Kedua penelitian tersebut membahas tentang pengaruh pengawasan terhadap suatu obyek. Hal yang membedakan yaitu obyek dari penelitian ini merupakan pengawasan keuangan daerah dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan obyek penelitian yang dilakukan peneliti merupakan Unit Kearsipan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Penyelenggaraan Kearsipan

Penyelenggaraan kearsipan dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia nomor 24 tahun 2015 tertulis bahwa penyelenggaraan kearsipan merupakan keseluruhan kegiatan meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana, serta sumber daya lainnya.

Selain itu, menurut Muhidin, S.A., dan Winata Hendri (2016:16) penyelenggaraan kearsipan adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan yang didukung oleh sumber daya manusia, sarana dan prasarana, serta sumber daya lainnya. Undang – undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menyatakan bahwa:

“Penyelenggaraan kearsipan bertujuan untuk menjamin terciptanya arsip yang baik, ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya, terwujudnya pengelolaan arsip yang handal, perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan, keselamatan dan keamanan arsip, keselamatan aset nasional dan mendinamiskan penyelenggaraan kearsipan nasional, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik.”

Menurut peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia nomor 40 tahun 2015 tertulis bahwa penyelenggaraan kearsipan memiliki tujuan sebagaimana berikut ini:

1. Menjamin terciptanya arsip dari kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan, serta ANRI sebagai penyelenggara kearsipan nasional.
2. Menjamin ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah.
3. Menjamin terwujudnya pengelolaan arsip yang andal dan pemanfaatan arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat melalui pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya.
5. Mendinamiskan penyelenggaraan kearsipan nasional sebagai suatu sistem yang komprehensif dan terpadu.
6. Menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Menjamin keselamatan aset nasional dalam bidang ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, serta keamanan sebagai identitas dan jati diri bangsa; dan meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam pengelolaan dan pemanfaatan arsip yang autentik dan terpercaya. (Pasal 3)

Agar tujuan dari penyelenggaraan kearsipan tersebut dapat tercapai, tentunya perlu dilakukan tindakan serius. Tindakan tersebut di antaranya sebagai berikut (Durotul Yatimah, 2009:184).

1. Menyempurnakan penyelenggaraan kearsipan dengan sebaik-baiknya.
2. Berusaha melengkapi peralatan/sarana yang diperlukan
3. Menyiapkan tenaga-tenaga dibidang kearsipan melalui pendidikan dan latihan berupa penataran, kursus.
4. Memberikan imbalan dan penghargaan kepada para petugas dibidang kearsipan

Faktanya, penyelenggaraan kearsipan di Indonesia, selama ini belum sepenuhnya memberikan andil dan berperan dalam proses penyelenggaran pemerintahan berdasarkan konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) maupun pemerintahan yang terbuka (*open government*). Kondisi inilah yang kemudian mendorong ANRI untuk menciptakan unit kerja pusat akreditasi kearsipan dengan salah satu fungsinya menjalankan kegiatan pengawasan kearsipan secara nasional. Terbentuknya unit ini diharapkan dapat mendorong lembaga kearsipan yang berada di bawah naungan ANRI dalam berbenah diri dalam melakukan penyelenggaraan kearsipan.

2.2.2 Kualitas Penyelenggaraan Kearsipan

Negara yang sejahtera adalah negara yang arsipnya sudah teratur dan dikelola dengan baik. Catatan perkembangan sebuah negara akan dapat tergambar pada arsip yang tercipta, namun nyatanya saat ini kita masih dihadapkan pada masalah kearsipan yang kondisinya masih memprihatinkan.

Agar fungsi kearsipan untuk mendukung kegiatan di berbagai segi berjalan maksimal, maka setiap unit kearsipan perlu meningkatkan kualitas

penyelenggaraan kearsipannya. Definisi kualitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu tingkat baik buruknya sesuatu, kadar, derajat atau taraf, mutu. Kualitas dapat diartikan juga sebagai kondisi dinamis yang berkaitan dengan produk, pelayanan, orang, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi apa yang diharapkan (Goetsch Davis dikutip dari Yamit, 2010: 8). Pada pendekatannya, Goetsch Davis menegaskan bahwa kualitas tidak hanya melihat hasil akhir, tetapi juga menyangkut kualitas manusia, kualitas lingkungan, serta prosesnya.

Menurut Sugiarto, Agus dan Teguh Wahyono (2014: 28) pengelolaan arsip yang baik berperan penting dalam aktivitas organisasi, yaitu sebagai sumber informasi dan sebagai pusat ingatan organisasi, yang dapat bermanfaat untuk bahan penelitian, pengambilan keputusan, atau penyusunan program pengembangan dari organisasi yang bersangkutan. Selain itu, jangka waktu penemuan suatu arsip atau warkat merupakan hal yang sangat penting dalam menetapkan penilaian agar arsip yang bersangkutan dianggap berguna atau tidak bagi suatu organisasi (The Liang Gie, 2000: 126).

Arsip sebagai rekaman informasi, memiliki peran penting sebagai alat utama ingatan organisasi, bahan atau alat pembuktian, bahan pertimbangan pengambilan keputusan, barometer kegiatan dalam organisasi, hingga bahan informasi kegiatan ilmiah lainnya (Sedarmayati, 2003: 19). Berdasarkan hal tersebut ANRI melakukan pembinaan dan pengawasan kearsipan secara berkelanjutan demi meningkatkan kualitas penyelenggaraan kearsipan. Sudah menjadi tugas pokok ANRI dalam melakukan pengawasan dan pembinaan

kearsipan, baik pada lembaga negara pusat maupun daerah untuk menciptakan tertib arsip

Tertib Arsip merupakan upaya membangun kesadaran masyarakat tentang pentingnya mengelola arsip. Hasil audit kearsipan yang dilakukan ANRI pada tahun 2016 lalu, memperlihatkan hanya ada dua lembaga Negara yang bernilai baik, yaitu Kementerian Sekretariat Negara dan Kementerian Kesehatan, selebihnya bernilai cukup dan buruk. Berdasarkan data tersebut, tergambar kualitas Penyelenggaraan Kearsipan pada instansi pemerintah pusat. Fakta tersebut menguatkan bahwa arsip masih dipandang sebelah mata oleh pimpinan lembaga negara dan pemerintah daerah provinsi sehingga penyelenggaraan kearsipannya kurang tertib.

Mengingat peranan arsip yang sangat penting bagi kehidupan organisasi, maka keberadaan arsip perlu mendapatkan perhatian khusus, sehingga keberadaan arsip di setiap instansi benar-benar menunjukkan kualitas baik dan menjalankan peranan yang sesuai sehingga dapat mendukung penyelesaian pekerjaan yang dilakukan semua personil dalam organisasi. Berdasarkan hal tersebut ANRI melakukan pengawasan pada unit kearsipan di instansi pemerintahan.

Menurut laporan hasil pengawasan terhadap lembaga negara yang dibuat oleh ANRI, Indikator dari kualitas penyelenggaraan kearsipan yang diawasi ANRI mencakup beberapa aspek, di antaranya.

1. Aspek ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan bidang kearsipan dalam penetapan kebijakan kearsipan, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap kebijakan kearsipan yang diberlakukan.

2. Aspek program kearsipan, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap program kearsipan yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan .
3. Aspek pengolahan arsip inaktif, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap proses pengelolaan arsip inaktif yang dilaksanakan mulai dari kegiatan pemindahan dari unit pengolah, penataan arsip inaktif, dan penyusunan daftar arsip inaktif.
4. Aspek penyusutan arsip, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap kegiatan ketertiban pelaksanaan penyusutan arsip, mulai dari kegiatan pemindahan, pemusnahan, dan penyerahan arsip statis.
5. Aspek Sumber Daya Manusia Kearsipan, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap pejabat struktural, arsiparis, dan pengelola arsip atas tanggung jawab, kedudukan hukum, kewenangan, dan kompetensi.
6. Aspek kelembagaan, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap pembentukan lembaga kearsipan dan unit kearsipan, tingkat eselonering, fungsi dan tugas, serta kewajiban melaksanakan pengelolaan arsip inaktif dan statis, serta pembinaan kearsipan.
7. Aspek prasarana dan sarana kearsipan, yaitu pengujian dan verifikasi terhadap prasarana dan sarana kearsipan yang digunakan dalam pengelolaan arsip.

2.2.3 Hubungan Pengawasan Kearsipan dengan Kualitas Penyelenggaraan Kearsipan

Arsip memiliki fungsi penting sebagai sumber informasi dan dokumentasi (Widjaja, 1993: 1). ANRI selaku instansi pembina kearsipan tingkat nasional berkewajiban melakukan tindakan dalam upaya membangun kesadaran lembaga di

bawah naungannya tentang pentingnya melakukan penyelenggaraan kearsipan yang baik. Berdasarkan hal tersebut ANRI melakukan pengawasan kearsipan pada setiap lembaga di bawah naungannya demi mendukung terciptanya tertib arsip.

Pengawasan kearsipan dapat dilakukan melalui pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan kearsipan serta penegakan peraturan perundang – undangan dalam bidang kearsipan. Pengawasan terhadap penyelenggaraan kearsipan dilakukan melalui kegiatan audit kearsipan dan monitoring. Audit merupakan pemeriksaan yang sistematis dan independensi untuk menentukan aktivitas, mutu dan hasil sesuai dengan pengaturan yang telah direncanakan dan apakah pengaturan tersebut diimplementasikan secara efektif dan sesuai dengan tujuan (Simanjuntak, 2008: 16).

Setelah melaksanakan audit kearsipan, ANRI masuk pada tahap monitoring yang merupakan tindak lanjut hasil pengawasan kearsipan. Monitoring merupakan aktivitas yang dilakukan pimpinan untuk melihat, memonitor jalannya organisasi selama kegiatan berlangsung, dan menilai ketercapaian tujuan, melihat faktor pendukung dan penghambat (Moerdiyanto, 2009). Sistem monitoring akan memberikan informasi keberlangsungan proses untuk menetapkan langkah menuju ke arah perbaikan yang berkesinambungan (Wrihatnolo, 2008). Monitoring menurut Webster's (1981) dalam Soekartawi (1995: 9) adalah "*a device for observing or giving admonition or warning*". Artinya, monitoring merupakan alat untuk mengamati atau memberikan saran atau peringatan. Menurut Suherman 1998 dalam Daman (2012: 3) mengatakan kegiatan monitoring akan mengikuti

perkembangan dari program yang dilakukan secara menetap, teratur dan terus menerus.

Keberhasilan dalam mencapai tujuan separuhnya ditentukan dari rencana yang ditetapkan, dan separuhnya lagi dari fungsi pengawasan atau monitoring (Conor,1974). Ketika ANRI melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan kearsipan tentunya harus sesuai dengan dasar hukum yang telah ditetapkan sebagai pedoman dalam melakukan penyelenggaraan kearsipan di Indonesia. Dasar hukum tersebut di antaranya :

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.
3. Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengawasan Kearsipan.

Berdasarkan hukum yang tertera, ANRI melakukan pengawasan kearsipan sebagai sarana bagi unit kearsipan di bawah naungannya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan kearsipan yang tercipta sesuai dengan undang–undang dan peraturan kearsipan yang berlaku.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan ANRI secara berkala diharapkan dapat menciptakan kesesuaian antara peraturan yang berlaku dengan penyelenggaraan kearsipan unit yang diawasi, sehingga arsip sebagai bahan pertanggungjawaban nasional tentang perencanaan, pelaksanaan dan penyelenggaraan kehidupan kebangsaan dapat terjamin keselamatannya (Basir Barthos, 2007). Unit kearsipan tersebut dibimbing dan diarahkan oleh ANRI dalam

menjalankan kegiatan penyelenggaraan kearsipan sehingga terciptata tertib arsip di lembaga pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan kegiatan pengawasan terhadap penyelenggaraan kearsipan yang dilakukan oleh ANRI akan mendorong terciptanya tertib arsip pada unit kearsipan di lembaga negara. Terciptanya tertib arsip tentunya akan mempengaruhi kualitas dari penyelenggaraan kearsipan. Sehingga unit tersebut dapat menjalankan fungsi dan tugasnya dengan maksimal sejalan dengan peraturan yang diberlakuka