

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Pengertian & Tujuan Sistem Pengendalian Internal

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (1992, h.29), “Sistem Pengendalian intern meliputi organisasi semua metode dan ketentuan yang terkoordinasi yang dianut dalam suatu perusahaan untuk melindungi harta miliknya, mengecek kecermatan dan kehandalan data akuntansi, meningkatnya efisiensi usaha dan mendorong ditaatinya kebijakan manajemen yang telah digariskan”.

Auditing Standards Board SAS No. 94/2001 mendefinisikan internal control sebagai: “a process.. designed to provide reasonable assurance regarding the objectives in the following categories: (a) reliability of financial reporting, (b) effectiveness and efficiency of operations, and (c) compliance with applicable laws and regulations”.

Hampir senada dengan SAS, Indra Bastian dalam bukunya Audit Sektor Publik (hal 7, 2007) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dijalankan oleh eksekutif (kepala daerah, instansi/dinas, dan segenap personel) yang didesain untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang pencapaian tiga golongan yang terdiri atas: (1). Keandalan laporan keuangan, (2). Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku, (3). Efektivitas dan efisiensi operasi.

Sementara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mendefinisikan Sistem Pengendalian Intern sebagai 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 asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Cangemi (2003, h.65-66) memiliki definisi yang lebih lengkap mengenai sistem pengendalian intern sebagai: “*Internal control system is the policies, practices, and procedures, anf tools designed to: (1) safeguarding assets, (2) ensure accuracy and reliability of data captured and information products, (3)*

promote efficiency, (4) measure compliance with corporate policies, (5) measure compliance with regulations, and (6) manage the negative events and effects from fraud, crime, and deleterious activities”.

Dalam pengertian aset, termasuk aset system informasi: mencakup fisik (mesin, infrastruktur) dan non fisik/*logical assets* (software, data dan aplikasi). Makin tinggi tingkat ketergantungan organisasi terhadap system informasi/teknologi informasi, maka makin tinggi nilainya. Bahkan dalam pengertian *safeguarding of corporate asets* termasuk menjaga data dan *systems availability* bagi organisasi.

Dari beberapa pengertian diatas mengenai sistem pengendalian intern, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dituangkan dalam suatu kebijakan, dan atau prosedur sebagai suatu alat untuk menjamin tercapainya tujuan suatu entitas melalui terselenggaranya kegiatan operasional yang efektif dan efisien, tersajinya laporan keuangan yang akuntabel dan andal, dipatuhinya peraturan perundang-undangan dan untuk pengamanan aset. Semua itu dilakukan untuk mengantisipasi adanya resiko yang timbul karena adanya kecurangan, penipuan, ketidaktahuan dan keteledoran karyawan.

Sistem pengendalian internal yang kuat (efektif) tidak hanya berkaitan dengan akuntansi (*financial audits* dan *reliable financial reports*). Sistem pengendalian internal juga terkait dengan *corporate strategies*, dan memberi peluang audit intern untuk memberi sumbangan dalam pencapaian tujuan perusahaan. Tersedianya informasi yang relevan, reliable, dan tepat waktu memberikan pengetahuan dalam rangka pengambilan keputusan yang efektif.

Tujuan pertama dirancangnya pengendalian dari segi pandang manajemen ialah untuk dapat diperolehnya data yang dapat dipercaya, yaitu jika: data lengkap, akurat, unik (tiap satuan dapat dikenali), beralasan, dan kesalahan-kesalahan data di deteksi. Suatu data yang dapat dipercaya sangat diperlukan oleh manajemen karena data tersebut akan digunakan sebagai sumber informasi dalam mengambil keputusan yang penting. Jika data tersebut tidak dapat dipercaya maka manajer akan ragu dalam mengambil keputusan dan berisiko mengambil keputusan yang salah. Mengingat bahwa berbagai jenis informasi dipergunakan

untuk mengambil keputusan sangat penting artinya, karena itu suatu mekanisme atau sistem yang dapat mendukung penyajian informasi yang akurat sangat diperlukan oleh pimpinan perusahaan.

Tujuan berikutnya adalah dipatuhinya kebijakan akuntansi, yang akan dicapai jika: data diolah tepat waktu, penilaian, klasifikasi dan pisah-batas waktu terjadinya transaksi akuntansi tepat, sehingga tersaji laporan keuangan yang akuntabel dan andal. Tersedianya informasi yang relevan, reliable, dan tepat waktu memberikan pengetahuan dalam rangka pengambilan keputusan yang efektif.

Tujuan selanjutnya ialah pengamanan asset, yaitu dengan: adanya otorisasi, distribusi output, data valid dan diolah serta disimpan secara aman. Pengamanan atas berbagai harta benda (termasuk catatan pembukuan/file/database menjadi semakin penting dengan adanya computer. Data/informasi yang begitu banyaknya yang disimpan di dalam media computer (mis: disket, USB, dll) yang dapat rusak apabila tidak diperhatikan pengamanannya.

Dalam meningkatkan efektivitas, dan efisiensi operasional. Pengawasan dalam suatu organisasi merupakan alat untuk mencegah penyimpangan tujuan/rencana organisasi, mencegah penghamburan usaha, menghindarkan pemborosan dalam setiap segi dunia usaha dan mengurangi setiap jenis penggunaan sumber-sumber yang ada secara tidak efisien.

Demi mendorong pelaksanaan kebijaksanaan dan ketentuan yang dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan perusahaan. Sistem Pengendalian Intern berarti memberikan jaminan yang layak bahwa kesemuanya itu telah dilaksanakan oleh karyawan perusahaan. (Sanyoto Gondodiyoto, Henny Hendarti, Ariefa:h144)

2.2 Perbandingan Sistem Pengendalian Internal di Beberapa Negara

Perkembangan sistem pengendalian internal antara negara-negara yang sedang berkembang di Asia memiliki perbedaan dibandingkan dengan negara-negara berkembang/maju di Amerika dan Eropa. Negara-negara di Eropa dan Amerika telah terlebih dahulu mengenal dan menerapkan suatu pengendalian internal baik untuk perusahaan-perusahaan milik swasta maupun pemerintah. Oleh karena itu perkembangan pengendalian internal dan audit internal untuk negara-negara yang

sedang berkembang di Asia seringkali berkiblat pada standar baku yang dibuat oleh negara-negara di Eropa dan Amerika.

Sejak China memulai reformasi ekonomi pada tahun 1980-an, permintaan akan pengendalian internal perusahaan yang lebih baik mendorong kebutuhan suatu audit internal yang bersifat formal dan pengembangan yang lengkap dari suatu sistem audit internal. Pemahaman yang memadai terhadap pengendalian internal suatu entitas harus diperoleh oleh seorang auditor untuk merencanakan audit (internal) dan menentukan sifat, waktu, dan lingkup pengujian yang akan dilaksanakan (H.S. Munawir, 1999. h227).

Sedangkan audit internal telah diakui sebagai salah satu fungsi dan prosedur penting dari pengendalian internal perusahaan untuk kegiatan operasional perusahaan dari segi perspektif keuangan. Di China, perkembangan pengendalian internal untuk keperluan audit internal baru dimulai dua dekade yang lalu dan terus berkembang dengan segala kelemahan dan masalahnya. Sementara di Jerman, audit internal telah berevolusi dan berkembang selama ratusan tahun sehingga sistem audit internal di Jerman telah mapan dan terbukti menjadi perangkat efektif untuk pengendalian perusahaan di Jerman.

Di China, pengembangan dan pembentukan audit internal perusahaan telah terdorong oleh pesatnya perkembangan dan pertumbuhan pasar ekonomi nasional bersama dengan penerapan kebijakan administratif pemerintah (Jou 1997). Pada pelaksanaannya, unit audit internal di perusahaan milik pemerintah memiliki hubungan dekat dengan badan peraturan pemerintah. Audit internal semua unit usaha yang didirikan sesuai dengan pedoman administrasi pemerintah. Sesuai dengan standar no. 29 pada *National Auditing Law* yang mengatur pembentukan unit audit internal di perusahaan milik pemerintah harus dipandu dan diawasi oleh pemerintah lokal. Standar ini menerangkan hukum hubungan antara unit audit internal suatu badan usaha dan audit badan pemerintah dan tidak menetapkan aturan yang kaku untuk *setting* dari fungsi audit internal yang memungkinkan untuk adanya perbedaan antara unit audit internal badan usaha dan audit badan pemerintah. Itulah sebabnya, di Cina, sebuah unit audit internal badan usaha berada di bawah dua pengawasan. Salah satunya adalah dari pemimpin mereka sendiri departemen atau perusahaan, dan lainnya adalah dari pembinaan dan

pengawasan dari negara audit departemen, yang mewakili pemerintah (Jou 1997; Cai dan 1997).

Sedangkan di Jerman, pembentukan dan pengembangan audit internal merupakan produk dari perkembangan pasar ekonomi yang pesat dan perubahan tujuan dari audit internal (Wang 2003). Pada awalnya tujuan dari audit internal adalah memeriksa kesalahan dan melindungi perusahaan dari malpraktek. Seiring dengan perkembangan ekonomi, struktur bisnis perusahaan menjadi rumit, dan kebutuhan untuk memperkuat pengendalian internal dan manajemen menjadi lebih intensif. Jadi tujuan dari audit internal berubah untuk meningkatkan keuntungan perusahaan. Pemerintah tidak membuat peraturan mengenai pembentukan unit audit internal suatu badan usaha. Unit audit internal ditetapkan sebagai mekanisme disiplin diri dari perusahaan dan tidak diawasi oleh pemerintah lokal (Dia 2001).

Salah satu contoh negara bagian di Amerika yang memiliki perkembangan pesat dalam system pengendalian internal pemerintah adalah New York. *Standards For Internal Control In New York state Government* yang direvisi pada tahun 2005 menyebutkan bahwa pengendalian internal bukan hanya suatu set prosedur yang ditujukan untuk pengamanan asset, tapi lebih jauh memiliki fungsi untuk mengidentifikasi, memonitor dan manajemen resiko.

Komponen sistem pengendalian internal yang terdiri dari Lingkungan pengendalian, Penaksiran Resiko, Aktivitas Pengendalian, Informasi dan Komunikasi, dan Pemantauan juga sudah berkembang dan dilengkapi dengan aktivitas pendukung seperti Evaluasi, Rencana Strategis dan Audit Internal (sumber: www.osc.state.ny.us).

2.3 Perkembangan Sistem Pengendalian Internal di Indonesia

Good Corporate Governance (GCG) diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundangan, yang dapat membantu tercapainya kesinambungan perusahaan melalui pengelolaan berdasarkan asas transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kewajaran dan kesetaraan. Untuk itu, salah satu manfaat dari penerapan GCG,

dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas struktur pengelolaan dan pola kerja perusahaan.

Sistem pengendalian internal merupakan bagian dari praktik GCG, juga praktik manajemen, dimana didalamnya mencakup pengawasan yang memadai, etika bisnis, independensi, pengungkapan yang akurat dan tepat waktu, akuntabilitas dari seluruh pihak yang terlibat dalam proses pengelolaan perusahaan, serta mekanisme untuk memastikan adanya tindak lanjut yang seksama jika terjadi pelanggaran dalam perusahaan.

Jika kita menengok kebelakang mengenai kasus Bank Global – yang melibatkan adanya aktivitas pembayaran dan pengadaan yang tidak wajar, investasi yang tidak patut, kasus korupsi dan suap, serta *fraud* lainnya. Skandal tersebut mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi investor dan publik pada umumnya. Perusahaan yang terlihat sehat dengan informasi keuangannya yang menunjukkan pertumbuhan yang luar biasa, ternyata tidak lebih dari rekayasa pelaporan dan pengungkapan. Kondisi ini disebabkan oleh lemahnya pengendalian yang ada dalam perusahaan dan menyebabkan perusahaan tidak dikelola secara efisien, sehingga secara jangka panjang berpengaruh pada rendahnya kinerja dan pertumbuhan perusahaan. Ditambah lagi dengan masih minimnya pengungkapan informasi yang disampaikan kepada publik mengenai kinerja dan efektivitas tingkat pengendalian perusahaan, sehingga banyak inefisiensi yang tidak tertangkap dan terefleksikan pada informasi keuangan dan catatan penjelasannya, serta berujung pada menurunnya kepercayaan investor terhadap integritas informasi keuangan yang diungkapkan oleh perusahaan. Semuanya menunjukkan pentingnya keberadaan sebuah mekanisme yang dapat membantu memastikan efektivitas pengendalian di setiap aktivitas dan proses penyelenggaraan dalam perusahaan.

Saat ini di Indonesia, perusahaan publik, bank dan BUMN wajib memiliki unit audit internal untuk membantu memastikan sistem pengendalian di perusahaan. Sayangnya fungsi audit Internal sering dilihat sebagai penambahan beban bagi perusahaan, sedangkan di negara lain, keberadaan fungsi audit Internal dianggap sangat penting, antara lain terlihat dari adanya peraturan dari beberapa Bursa Efek yang mengharuskan agar perusahaan yang terdaftar harus memiliki

fungsi Audit Internal, baik secara *in-house* maupun *outsourc*e, serta munculnya Sarbanes-Oxley di Amerika yang mengharuskan manajemen untuk memastikan efektivitas dari pengendalian internalnya (sumber: Achmad Daniri & Angela Indirawati Simatupang. www.madani-ri.com).

Walaupun di Amerika Serikat telah terbit UU Sarbaney-Oxley 2002 yang mendorong kearah *Good Corporate Governance* (GCG), tetapi di Indonesia masih sebatas wacana pembuatan undang-undang akuntansi di pasar modal. Memang sudah ada beberapa aturan yang selaras dengan semangat peningkatan mutu tata kelola organisasi/perusahaan yang baik, misalnya:

- a. Dikeluarkannya SK menteri Keuangan RI Nomor 423/2003 tentang jasa akuntan, yaitu diatur mengenai rotasi audit KAP: KAP boleh mengaudit samapi 5 tahun berturut-turut (dua kali), dan *signing-partner* maksimum tiga kali untuk kantor yang sama, Artinya harus ganti partner.
- b. Implikasi kedua ialah bagi perusahaan yang berada di Indonesia dan *listed* di USA (misalnya PT Telkom), *assessment*-nya harus sesuai *Sox*.
- c. Untuk *listed company* BAPEPAM sudah minta opini atas pengendalian internal (*Internal control*) sebagai laporan terpisah.
- d. Keharusan audit terhadap TI (*IT Governance*) yang lebih mendasar, bukan hanya sebagian dari pengujian pengendalian (*test of controls*) yang dilakukan untuk menentukan uji substantif semata-mata.
- e. Adanya Komite Audit juga selaras dengan *Sox*.

Sejak Tahun 2006, KNKG (Komite Nasional Kebijakan Governance) sudah mengeluarkan Pedoman Umum GCG bagi perusahaan-perusahaan di Indonesia. *Good corporate governance* (GCG) adalah salah satu pilar dari sistem ekonomi pasar. Ia berkaitan erat dengan kepercayaan baik terhadap perusahaan yang melaksanakannya maupun terhadap iklim usaha di suatu negara. Penerapan GCG mendorong terciptanya persaingan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu diterapkannya GCG oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia sangat penting untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi yang berkesinambungan. Penerapan GCG juga diharapkan dapat menunjang upaya pemerintah dalam menegakkan *good governance* pada umumnya di Indonesia. Saat ini Pemerintah sedang berupaya untuk menerapkan *good*

governance dalam birokrasinya dalam rangka menciptakan Pemerintah yang bersih dan berwibawa (sumber: www.auditor-internal.com).

Pedoman umum GCG Indonesia juga merekomendasikan agar setiap perusahaan memiliki fungsi pengawasan internal yang merupakan bagian dari Sistem Pengendalian Internal yang handal, dan bertugas membantu Direksi memastikan pencapaian tujuan dan kelangsungan usaha, dengan melakukan pelaksanaan program perusahaan, memberikan saran untuk memperbaiki efektivitas proses pengendalian resiko, dan melakukan evaluasi kepatuhan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan.

2.4 Model Pengendalian Internal

Ditinjau dari sifatnya, Sistem Pengendalian Intern dapat dibedakan dalam berbagai segi-pandang pengelompokan:

- a) Pengendalian intern digolongkan dalam *preventive, detection, corrective*.
 - *Preventive controls*, yaitu pengendalian intern yang dirancang dengan maksud untuk mengurangi kemungkinan atau mencegah/menjaga jangan sampai terjadi kesalahan (kekeliruan, kelalaian, error) maupun penyalahgunaan (kecurangan, *fraud*). Contoh jenis pengendalian ini ialah misalnya desain formulir yang baik, itemnya lengkap, mudah diisi, serta user-training atau pelatihan kepada orang-orang yang berkaitan dengan input sistem, sehingga mereka tidak melakukan kesalahan.
 - *Detection controls*, adalah pengendalian yang didesain dengan tujuan agar apabila data direkam (di-entry)/ dikonversi dari media sumber (media input) untuk ditransfer ke sistem komputer dapat dideteksi bila terjadi kesalahan (Maksudnya tidak sesuai dengan kriteria yang ditetapkan). Contoh jenis pengendalian ini ialah misalnya jika seseorang mengambil uang di ATM, maka seharusnya program komputer mendeteksi jika dana tidak cukup, atau saldo minimal tidak mencukupi, atau melebihi jumlah maksimal yang diijinkan untuk pengambilan tiap harinya.
 - *Corrective controls*, ialah pengendalian yang sifatnya jika terdapat data yang sebenarnya error tetapi tidak terdeteksi oleh *detection controls*, atau data yang error yang terdeteksi oleh program validasi, harus ada prosedur

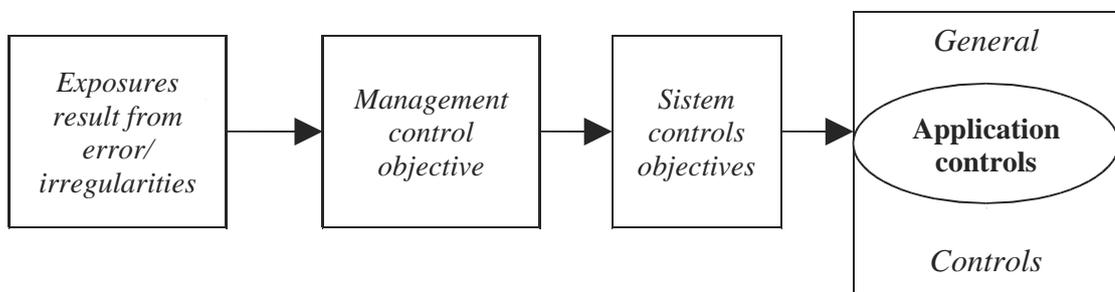
yang jelas tentang bagaimana melakukan pembetulan terhadap data yang salah dengan maksud untuk mengurangi kemungkinan kerugian jika kesalahan/ penyalahgunaan tersebut sudah benar-benar terjadi.

Sistem pengendalian intern berbasis komputer tidak mungkin didesain secara umum dan berlaku untuk semua keadaan. Sistem pengendalian yang bagus untuk perusahaan besar mungkin tidak praktis bila diterapkan untuk perusahaan yang ukuran bisnisnya kecil. Sistem pengendalian intern untuk instalasi *mainframe* mungkin tidak cocok bagi kantor yang menggunakan komputer mikro, atau sistem *web-based*. Demikian pula jika data diolah pihak ketiga (pengolahan data atau pelaksanaan operasional komputerisasinya di-outsource-kan). Pertimbangan lingkungan sistem berbasis komputer dapat bervariasi bergantung dari berbagai cirri-ciri/karakteristik, termasuk tingkat akses yang dapat dilakukan oleh pihak lain tersebut.

Sistem pengendalian intern sesungguhnya adalah juga suatu sistem. Untuk dapat mendesai sistem yang baik perlu dilakukan perencanaan, analisis, desain/rancangan, pengujian, penerapan, dan evaluasi untuk perbaikan. Sistem yang baik adalah harus yang telah dikaji dan teruji kelayakannya: ekonomi, operasional, teknis dan sebagainya. Sistem yang canggih tetapi dengan biaya (uang, waktu, tenaga, konsekuensi) yang sangat besar belum tentu sistem yang terbaik.

Metodologi pembangunan sistem pengendalian intern dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1 Metodologi Perancangan Kontrol Internal



Berdasarkan metodologi yang digambarkan dalam diagram tersebut jelas bahwa di dalam mendesain sistem pengendalian intern komputerisasi, langkah yang perlu dilaksanakan adalah sebagai berikut:

1. Pertama-tama ialah bahwa pengalaman yang lalu mengenai kejadian-kejadian kesalahan atau hal-hal yang abnormal sebagai dasar penetapan resiko yang perlu ditanggulangi (*risk assessment*).
2. Langkah berikutnya adalah pertimbangan manajemen, seberapa jauh pihak pimpinan peduli (*concern*), keinginan dan tujuan yang akan dicapai.
3. Selanjutnya menetapkan tujuan dari sistem pengendalian intern itu sendiri, sejauh mana pertimbangan resiko-kontrol yang hendak diinginkan.
4. Akhirnya menetapkan sistem pengendalian intern yang bersifat umum maupun yang khusus berlaku untuk unit/fungsi/subsistem tertentu. Jadi dengan demikian kontrol didesain dengan adanya resiko, dan tingkat resiko itulah yang menentukan sistem pengendalian intern.

2.5 Pihak Yang Berkepentingan Terhadap SPI

Banyak pihak yang terkait atau berkepentingan terhadap sistem pengendalian intern yaitu:

a. Manajemen perusahaan

Pihak manajemen/organisasi perusahaan berkepentingan terhadap sistem pengendalian intern, karena struktur pengendalian intern suatu perusahaan pada dasarnya adalah tanggungjawab manajemen puncak (*top management*, dalam sistem Amerika Serikat yang menganut *one board system* disebut *Board of Directors*, sering disebut *the Board* saja. Pada Two Board system yang dianut di Indonesia, terdiri dari dewan direksi dan dewan komisaris perusahaan). Sistem pengendalian intern membantu the *Board of Directors* dalam:

- Menyediakan data handal untuk pengelolaan /pengurusan perusahaan
- Pengamanan aset dan catatan akuntansi/ perusahaan
- Mendorong peningkatan efisiensi operasional
- Mendorong ketaatan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan
- Merupakan aturan umum yang harus dijalankan perusahaan

- b. Dewan komisaris, auditor intern dan sebagainya
- c. Para karyawan perusahaan itu sendiri, karena sistem pengendalian intern berfungsi sebagai:
 - Merupakan aturan umum yang harus dijalankan perusahaan
 - Merupakan pedoman kerja (apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan)
- d. *Regulatory Body* (Badan pengatur/pemerintahan atau ikatan profesi)
- e. Auditor ekstern independen

Bagi auditor, pemahaman terhadap pengendalian intern mempunyai manfaat:

- Untuk mempermudah dalam melakukan studi terhadap sistem informasi dari klien yang diaudit
- Untuk menetapkan resiko yang dihadapi sebagai auditor
- Sebagai indikator untuk menentukan pendapatnya terhadap keterandalan sistem yang diaudit.

Salah satu konsep yang diterima secara luas dalam teori dan praktek auditing ialah pentingnya pemahaman auditor terhadap sistem informasi dari klien (auditee) termasuk sistem pengendalian internnya (*internal controls*). Pengendalian intern merupakan keseluruhan mekanisme yang merupakan bagian integral dari sistem dan prosedur kerja suatu organisasi, dan disusun sedemikian rupa untuk menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan organisasi sudah sesuai dengan seharusnya. Jika auditor yakin bahwa klien telah menjalankan sistem dan struktur pengendalian intern yang baik, dan sistem tersebut dijalankan dengan konsisten, maka auditor akan memperoleh keyakinan lebih besar akan kehandalan organisasi tersebut. Dalam hal ini, bukti-bukti untuk pengujian substantif yang perlu dikumpulkan untuk auditing tidak perlu banyak. Sebaliknya jika sistem dan prosedur kerja suatu organisasi dan pengendalian internnya kurang memadai, bahkan jika perlengkapan dan dokumentasi serta pengelolaan berkasnya tidak baik, maka kegiatan auditing maki sukar untuk dilaksanakan.

Langkah awal yang biasanya dilakukan oleh auditor ialah menetapkan “bagaimana auditee melakukan kegiatan”. Ini dilakukan dengan meninjau struktur organisasi, uraian tugas, dan pemahaman prosedur/pedoman kerja perusahaan. Pemahaman diperoleh dengan melakukan diskusi-diskusi dengan staf auditee, maupun dengan memakai daftar-daftar pertanyaan (kuesioner) terhadap

organisasi, studi (pinjam) dokumentasi mengenai sistem/prosedur perusahaan serta pengendalian internnya.

2.6 Prinsip Dasar Pengendalian Internal

Ada beberapa asumsi dasar yang perlu dipahami mengenai pengendalian intern bagi suatu entitas organisasi atau perusahaan yaitu:

- a. Sistem pengendalian intern merupakan tanggung jawab manajemen. Bahwa sesungguhnya yang paling berkepentingan terhadap sistem pengendalian intern suatu entitas organisasi/perusahaan adalah manajemen (lebih tegasnya lagi ialah *top management*/direksi), karena dengan sistem pengendalian intern yang baik itulah *top management* dapat mengharapkan kebijakannya dipatuhi, aktiva atau harta perusahaan dilindungi, dan penyelenggaraan pencatatan berjalan baik. *Top management* bertanggung jawab menyusun sistem pengendalian intern, tentu saja dilaksanakan oleh para stafnya. Dalam penyusunan team yang akan ditugaskan untuk merancang sistem pengendalian intern, harus dipilih anggotanya dari para ahli/kompeten, termasuk yang berkaitan dengan TI.
- b. Sistem pengendalian intern seharusnya bersifat generik, mendasar dan dapat diterapkan pada tiap perusahaan pada umumnya (tidak boleh jika hanya berlaku untuk suatu perusahaan tertentu saja, melainkan harus ada hal-hal yang bersifat mendasar yang berlaku umum). Jadi asumsinya kontrol intern adalah independen dari metoda proses datanya, artinya: tujuan pengendalian harus didesain tanpa dikaitkan secara khusus dengan jenis sistem pengolahan datanya. Control objectives tertentu mungkin khas (spesifik) bagi teknologi tertentu, tetapi hakekatnya tujuan kontrol intern adalah sama (tidak peduli teknologi apapun yang digunakan).
- c. Sifat sistem pengendalian intern adalah *reasonable assurance*, artinya tingkat rancangan yang kita desain adalah yang paling optimal. Sistem pengendalian yang baik ialah bukan yang paling maksimal, apalagi harus dipertimbangkan keseimbangan *cost benefit*nya. Asumsi ini menyatakan bahwa "*there is no a perfect internal control system*". Pengendalian selalu dikompromikan dengan situasi dan kondisi tertentu, dan dikaitkan dengan

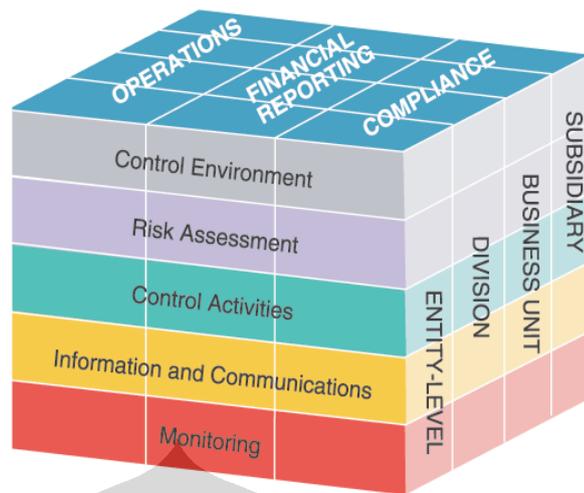
konsep *cost-benefit*. *Internal control* tidak menjamin sepenuhnya bahwa entitas akan dapat mencapai tujuan, melainkan hanya memberi *reasonable assurance* (keyakinan memadai) yang mendorong tercapinya tujuan manajemen/ perusahaan.

- d. Sistem pengendalian intern memiliki keterbatasan-keterbatasan (*constraint*). Misalnya, sebaik-baiknya kontrol tetapi kalau pegawai yang melaksanakannya tidak cakap atau kolusi, maka tujuan pengendalian itu mungkin tidak tercapai. Contoh lain adalah, selalu ada kesalahan yang tidak dapat terdeteksi atau memang tidak diperkirakan sebelumnya, atau adanya *talented attacher*, adanya kemungkinan *management override of controls*. Yang paling penting adalah bahwa kondisi berubah. Dengan adanya perubahan, *effective controls* mungkin menjadi obsolete atau tidak efektif lagi, oleh karena itu perlu selalu dilakukan re-evaluasi.
- e. Sistem pengendalian intern harus selalu dan terus-menerus dievaluasi, diperbaiki, disesuaikan dengan perkembangan kondisi dan teknologi.

2.7 Sistem Pengendalian Internal Versi COSO

Security Exchange Commission (SEC) mendefinisikan pengendalian intern sebagai; *a process designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives*. Berdasarkan pengertian tersebut *The Committee of Sponsoring of the Treadway Commission* (COSO) menyempurnakan definisi pengendalian intern tersebut dengan menciptakan matrix tiga dimensi dalam bentuk kubus yang menggambarkan berbagai elemen yang diperlukan meliputi:

Gambar 2.2 Matrix Pengendalian Internal Versi COSO



a. Tujuan (Objectives)

Langkah pertama yang diperlukan untuk menetapkan pengendalian internal adalah dengan menentukan tujuan entitas, yang dipresentasikan sebagai kolom vertikal dari matrix COSO. Tujuan ini harus ada sebelum manajemen bisa mengidentifikasi kejadian yang secara potensial mempengaruhi pencapaian mereka. Ada tiga tipe tujuan yang harus dimiliki:

1. Tujuan operasi (*Operation Objectives*): Berhubungan dengan efektivitas dan efisiensi dari kegiatan operasi entitas, seperti kinerja dan target keuntungan (*profit*). Tujuan-tujuan ini didasarkan pada pilihan manajemen mengenai struktur dan kinerja.
2. Tujuan pelaporan (*Reporting Objectives*): berhubungan dengan efektivitas pelaporan entitas. Tujuan pelaporan, yang lebih dikenal dengan laporan keuangan, sekarang meliputi semua laporan yang dibuat oleh entitas, untuk kemudian disebar untuk internal maupun eksternal. Pelaporan juga harus menampilkan informasi keuangan dan non-keuangan. Informasi non-keuangan seringkali digunakan

untuk pengambilan keputusan yang memiliki pengaruh keuangan bagi entitas.

3. Tujuan kepatuhan (*Compliance Objectives*): berhubungan dengan kepatuhan entitas terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

b. Komponen Pengendalian Internal

Model COSO terdiri dari lima komponen (unsur-unsur) yang saling berhubungan yang akan menunjang pencapaian tujuan perusahaan yaitu:

1. Control Environment (Lingkungan Pengendalian)

Komponen yang berperan dalam membangun atmosfer (iklim) yang kondusif bagi para karyawan mengenai kesadaran pentingnya kontrol sehingga dapat menciptakan suasana yang dapat membuat karyawan mampu menjalankan tugas kontrol dan tanggung jawabnya masing-masing. Lingkungan pengendalian merupakan hal dasar (fondasi) bagi komponen COSO yang lain. Manajemen harus faham pentingnya pengendalian intern, memberi contoh dan memberikan dukungan, serta menyampaikannya kepada seluruh karyawan. Sub komponen lingkungan pengendalian terdiri dari:

- a. Filosofi dan gaya manajemen (*management philosophy and operating style*). Pertanyaan-pertanyaan relevan untuk mengukur sikap manajemen:

- Apakah manajemen hanya mementingkan laba atau kepentingan jangka pendek, atau lebih mempertimbangkan faktor-faktor yang lebih luas, berjangka panjang, serta sesuai dengan lingkungan.
- Apakah pimpinan puncak di dominasi oleh orang-orang tertentu, atau direksi sebagai suatu team-work dapat bekerja lebih terpadu.
- Bagaimana sikap manajemen terhadap resiko bisnis, bersifat konservatif atau agresif, dan sikap terhadap prinsip akuntansi.
- Apakah perusahaan tersebut telah menyusun formal corporate code of conduct, formal internal audit charter dan sebagainya.

- Apakah pimpinan secara nyata memberi paham, memberi dukungan dan memberi contoh tentang pentingnya kesadaran mutu, internal controls.
- b. Integritas dan nilai etika manajemen (*integrity and ethical values*). Pertanyaan-pertanyaan berikut relevan untuk mengukur sikap manajemen:
- Bagaimana sistem informasi dan sistem akuntansi diorganisir.
 - Apakah fungsi audit terpisah (khususnya dari akuntansi)
 - Pimpinan mendorong dan mengkomunikasikan ke semua personil tentang standar, dan memberikan contoh sikap manajemen yang baik.
- c. Komitmen pada kompetensi personel (*commitment to competence*). Pertanyaan-pertanyaan berikut relevan untuk mengukur sikap manajemen:
- Apakah perusahaan sudah mempunyai uraian tugas tertulis bagi para personil atau jabatan kunci, dan apakah personil jabatan kunci memang benar-benar diangkat atas dasar prestasi (*treating personnel fairly*)
 - Sistem rekrutmen pegawai baru harus benar-benar obyektif, sesuai dengan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
 - Apakah sudah ada prosedur tertulis (*standard operating procedures, SOP*) terutama untuk bidang-bidang yang berkaitan dengan akuntansi dan sistem informasi.
 - Bagaimana pengaturan delegasi wewenang.
- d. Peran direksi, dewan komisaris dan/atau komite audit (*the board of directors or audit committee*). Pertanyaan-pertanyaan berikut relevan untuk mengukur sikap manajemen:
- Dewan komisaris dan dewan direksi adalah merupakan mitra yang bekerjasama sesuai fungsinya masing-masing (dewan komisaris harus mengawasi pelaksanaan kegiatan direksi berdasarkan rencana kerja perusahaan, sehingga terjadi cross-check dan koreksi kalau terjadi penyimpangan).

- Keberadaan komite audit juga sangat membantu untuk mendeteksi dini terhadap kesalahan pelaporan, kelemahan sistem, atau penyimpangan.
- e. Struktur organisasi (*organizational structure*). Pertanyaan-pertanyaan berikut relevan untuk mengukur sikap manajemen:
- Apakah struktur organisasi sesuai, diagramnya selalu di update, dan personil-personil kunci selalu tercatat dengan baik.
 - Apakah garis tanggungjawab/wewenang dan kewajiban personil sudah diatur secara jelas dan tidak tupang tindih.
- f. Pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab (*assignment of authority and responsibility*). *Authority* (otoritas) adalah wewenang pihak tertentu untuk memberi instruksi ke bawahan. Sedang tanggung jawab (*responsibility*) adalah kewajiban orang yang ditugaskan untuk secara akuntabel melaporkan hasilnya. Pada keadaan lingkungan tertentu dapat dilihat cara manajemen menjalankan wewenang dan tanggungjawab, serta cara manajemen mengorganisasikan dan mengembangkan personilnya.
- g. Pedoman yang dibuat manajemen bagi personel dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya (*human resource policies and practices*).
- Apakah ada induksi (pengenalan) kepada pegawai baru
 - Apakah keselamatan kerja telah mendapat perhatian selayaknya.dsb.

2. Risk Assessment (Penaksiran Resiko)

Pengertian risk assessment pada COSO adalah resiko tidak tercapainya financial repoting objectives, compliance, dan operational objectives. Proses ini merupakan identifikasi dan analisis resiko yang dapat menghambat atau berhubungan dengan pencapaian tujuan perusahaan, serta menentukan cara bagaimana resiko tersebut ditangani. COSO mengarahkan kita melakukan identifikasi terhadap resiko internal maupun eksternal dari aktivitas suatu entitiy atau individu. Pada tahap risk assessment terdapat cost-benefit yang akan dihasilkan dari suatu

penerapan control. Artinya, jika biaya untuk pengendalian intern tersebut sudah tidak punya makna positif lagi. Resiko bersifat *dynamic*, artinya mengalami perubahan, dan COSO mendorong manajemen terus-menerus melakukan analisis serta memutakhirkan *internal control system*.

3. Control Activities (aktivitas pengendalian)

Merupakan kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memastikan dilaksanakannya kebijakan manajemen dan bahwa resiko sudah diantisipasi. COSO menekan perlunya integrasi control activities dengan risk assessment. Aktivitas pengendalian juga membantu memastikan bahwa tindakan yang diperlukan untuk penanganan resiko telah dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, misalnya: financial performance review, rekonsiliasi, system control, physical control, pemisahan tugas, dan verifikasi.

Aktivitas pengendalian menurut COSO terdiri dari tiga kelompok tujuan:

- a. Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong akurasi financial reporting:
 - Pemisahan tugas dan fungsi (segregation of duties)
 - Otorisasi yang memadai (proper authorization of transaction)
 - Pengendalian fisik atas kekayaan dan catatan akuntansi (adequate safeguard and security measures)
 - Verifikasi independen atau review atas kegiatan/ kinerja (independence checks on performance)
- b. Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong kinerja:
 - Performance review
- c. Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong kehandalan information processing:
 - General control (pengendalian umum)
 - Application control (pengendalian aplikasi, atau khusus, atau yang terkait langsung dengan transaksi)

4. Information & Communication (informasi dan komunikasi)

Komponen ini menjelaskan bahwa sistem informasi sangat penting bagi keberhasilan atau peningkatan mutu operasional organisasi. Informasi, baik yang diperoleh dari eksternal maupun dari pengolahan internal merupakan potensi strategis (*potencial strategic*). Sistem informasi hendaknya terintegrasi/terpadu (*integrated system*), dan menjamin kebutuhan terhadap kualitas data. Sistem informasi harus dapat memberikan data yang memiliki karakteristik:

- ◆ Relative to established objectives (berhubungan dengan sasaran)
- ◆ Accurate and in sufficient detail (akurat dan terinci)
- ◆ Understandable and in a usable form (mudah dipahami atau digunakan).

Komunikasi membahas mengenai perlunya penyampaian semua hal-hal yang berhubungan kebijakan pimpinan kepada seluruh anggota organisasi. Semua pegawai harus paham tentang kondisi perusahaan, kebijakan pimpinan, tentang internal control, competitive, dan keadaan ekonomi. Kebijakan manajemen harus diinformasikan, harus disampaikan dengan jelas, dibuat policy manual, tata administrasi (penggunaan surat menyurat, memo, perintah kerja), standard pelaporan, adanya resiko yang mungkin timbul karena adanya bidang baru, perubahan sistem atau teknologi baru, perkembangan pesat organisasi/entitas, aspek-aspek hukum yang harus diperhatikan dsb. Segala sesuatunya harus diinformasikan kepada berbagai pihak dan seluruh personil. Contoh *communication*: kewajiban dan tanggungjawab karyawan terhadap pengendalian harus dikomunikasikan dengan jelas, tertulis.

5. Monitoring (pemantauan)

Aspek monitoring COSO mengedepankan kebutuhan manajemen untuk monitor sistem pengendalian intern melalui *internal control system* itu sendiri. komponen pemantauan atau pengawasan dijelaskan dalam COSO untuk memastikan kehandalan sistem dan internal control dari waktu ke waktu, yang dilakukan dengan melakukan aktivitas monitoring dan melakukan evaluasi secara terpisah. Pada

hakekatnya terdapat dua mekanisme pemantauan, yaitu: a) Yang bersifat *on-going monitoring activities*, yaitu pengawasan yang langsung dilakukan oleh masing-masing atasan pihak yang bersangkutan berdasarkan jenjang hirarki jabatan, dan b) *a separate monitoring activities*, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh fungsi audit. Pada masa orde baru kedua jenis pengawasan itu sering disebut dengan istilah pengawasan melekat (oleh atasan) dan pengawasan fungsional.

Contoh aktivitas monitoring:

- Manajemen me-review pengeluaran aktual dengan pengeluaran yang dianggarkan pada unit yang dipimpinnya.
- Dilakukannya pada suatu unit oleh fungsi audit.

c. Struktur Organisasi

Dimensi ketiga dari matriks COSO menggambarkan struktur organisasi dari perusahaan itu sendiri meliputi Entity-Level, Division, Business Unit, dan Subsidiary.

2.8 Efektivitas Sistem Pengendalian Internal

Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.

Karena output yang dihasilkan organisasi sektor publik lebih banyak bersifat output tak berwujud (*intangible*) yang tidak mudah dikuantifikasi, maka pengukuran efektivitas sering menghadapi kesulitan. Kesulitan dalam pengukuran efektivitas tersebut adalah karena pencapaian hasil (*outcome*) sering tidak bisa diketahui dalam jangka pendek, akan tetapi jangka panjang setelah program berakhir, sehingga ukuran efektivitas biasanya dinyatakan secara kualitatif dalam bentuk pernyataan saja (*judgment*). (Mahmudi;92)

Sedangkan menurut Munawir dalam bukunya *Auditing Modern* (1999), Sistem pengendalian Intern dikatakan efektif apabila Sistem pengendalian tersebut telah dirancang dengan baik dan dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa Sistem Pengendalian Intern akan efektif apabila tujuan dari Sistem Pengendalian Intern telah tercapai.

Untuk mengetahui efektivitas dari suatu Sistem pengendalian Intern maka dilakukan suatu penilaian terhadap Sistem Pengendalian Intern tersebut melalui:

- Flowcharting. Flowcharting adalah teknik untuk menjelaskan suatu Sistem pengendalian Internal dengan menggunakan symbol-simbol yang disajikan secara diagram. Suatu flowchart yang lengkap menunjukkan urutan proses atau aliran dokumen dan pencatatan dalam suatu struktur. Disamping itu, dalam flowchart memungkinkan untuk menunjukkan pemisahan tugas, otorisasi, pengesahan dan verifikasi intern yang ada dan struktur tersebut.
- Daftar Pertanyaan (kuisisioner). Metode ini biasa digunakan untuk menjelaskan pelaksanaan Sistem pengendalian Intern dengan cara mengisi daftar pertanyaan yang sudah distandardisir, dalam arti pertanyaan yang sudah dipersiapkan terlebih dahulu mengenai ada tidaknya unsur pengendalian intern di dalam entitas.
- Uraian tertulis. Uraian tertulis biasanya menerangkan tentang substruktur atau prosedur akuntansi yang diperiksanya, identifikasi karyawan yang melakukan berbagai macam tugas, pembuatan dokumen dan tugas-tugas atau kewajiban utama masing-masing bagian. (munawir:1999)

2.9 Peraturan Perundangan Mengenai Sistem Pengendalian Internal

Dulu pemerintah di Indonesia menggunakan istilah pengawasan melekat (WASKAT) untuk pengendalian internal. Beberapa peraturan perundang-undangan juga sudah dibuat terkait dengan waskat. Namun istilah pengendalian internal baru dipergunakan pada UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun undang-undang tersebut belum secara detail membahas tentang tata cara pelaksanaan pengendalian internal. Peraturan Pemerintah tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) baru disahkan pada tahun 2008. PP ini

membahas secara detail mengenai SPIP yang harus dilakukan oleh setiap instansi pemerintah.

Permendagri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 313 menyadur pernyataan COSO mengenai komponen pengendalian intern dan menyatakan bahwa Pengendalian internal sendiri dalam pelaksanaannya sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria berikut;

1. Terciptanya lingkungan pengendalian yang sehat.
2. Terselenggaranya penilaian resiko (penaksiran resiko).
3. Terselenggaranya aktivitas pengendalian.
4. Terselenggaranya sistem informasi dan komunikasi dan
5. Terselenggaranya kegiatan pemantauan pengendalian.

Sedangkan menurut Permendagri No 4 tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, penilaian terhadap Sistem Pengendalian Intern dilakukan dengan:

- Memahami sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.
- Melakukan observasi dan/atau wawancara dengan pihak terkait di setiap prosedur yang ada.
- Melakukan analisis atas resiko yang telah diidentifikasi pada sebuah kesimpulan tentang kemungkinan terjadinya salah saji material dalam laporan keuangan.
- Melakukan analisis atas resiko yang telah diidentifikasi pada sebuah kesimpulan tentang langkah-langkah pelaksanaan reviu.

Berkaitan dengan pemerintah daerah, dalam pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, Gubernur/Bupati/Walikota mengatur dan menyelenggarakan SPI di lingkungan pemerintahan daerah yang dipimpinnya. Untuk itu, perlu dirancang suatu sistem yang mengatur proses pengklasifikasian, pengukuran, dan pengungkapan seluruh transaksi keuangan, sehingga dapat disusun menjadi laporan keuangan. Selanjutnya laporan keuangan tersebut diserahkan kepada BPK untuk dilakukan reviu. BPK sendiri melakukan

penilaian terhadap sistem pengendalian internal untuk bisa memberikan opini terhadap kinerja keuangan suatu pemda.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menyatakan definisi Sistem Pengendalian Interna Pemerintah sebagai Sistem pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Inti dasar dari PP 60/2008 adalah terciptanya suatu sistem pengendalian intern pemerintah yang dapat mewujudkan suatu praktik-praktik good governance. Langkah pertama yang diamanahkan di dalam PP ini adalah memahami terlebih dahulu konsep dasar pengendalian intern. PP 60/2008 tentang SPIP ini sebenarnya murni mengadopsi pendekatan dari GAO yang mengindik kepada COSO.

SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan Negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

SPIP terdiri atas unsur:

1. Lingkungan Pengendalian. Pimpinan instansi Pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan Sistem pengendalian Intern dalam lingkungan kerjanya, melalui:
 - a. Penegakan integritas dan nilai etika
 - b. Komitmen terhadap kompetensi
 - c. Kepemimpinan yang kondusif
 - d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan
 - e. Pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang tepat
 - f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia
 - g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif
 - h. Hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait.
2. Penilaian Resiko, yang terdiri atas:

- a. Identifikasi resiko
- b. Analisis resiko.

Dalam rangka penilaian resiko pimpinan Instansi pemerintah menetapkan:

- a. Tujuan Instansi pemerintah dan
- b. Tujuan pada peningkatan kegiatan, dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

3. Kegiatan Pengendalian. Pimpinan instansi pemerintah wajib menyelenggarakan kegiatan pengendalian sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang bersangkutan.

Penyelenggaraan kegiatan pengendalian sekurang-kurangnya memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Kegiatan pengendalian diutamakan pada kegiatan pokok Instansi Pemerintah
- b. Kegiatan pengendalian harus dikaitkan dengan proses penilaian resiko
- c. Kegiatan pengendalian yang dipilih disesuaikan dengan sifat khusus Instansi Pemerintah
- d. Kebijakan dan prosedur harus ditetapkan secara tertulis
- e. Prosedur yang telah ditetapkan harus dilaksanakan sesuai yang ditetapkan secara tertulis
- f. Kegiatan pengendalian dievaluasi secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut masih sesuai dan berfungsi seperti yang diharapkan.

Kegiatan Pengendalian terdiri atas:

- a. Reviu atas kinerja Instansi Pemerintah yang bersangkutan
- b. Pembinaan sumber daya manusia
- c. Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi
- d. Pengendalian fisik atas asset
- e. Penetapan dan reviu atas indicator dan ukuran kinerja
- f. Pemisahan fungsi
- g. Otorisasi atas transaksi dan kejadian penting

- h. Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian
 - i. Pembatasan akses atas sumberdaya dan pencatatannya
 - j. Dokumentasi yang baik atas Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dan kejadian penting.
4. Informasi dan Komunikasi. Pimpinan instansi Pemerintah wajib mengidentifikasi, mencatat dan mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat. Hal ini dilakukan dengan menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi. Dan mengelola, mengembangkan dan memperbarui sistem informasi secara terus menerus.
 5. Pemantauan. Pemantauan dilaksanakan melalui pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah, dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan review lainnya.

2.10 Aset Tetap

Menurut PP no 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum.

Aset tetap memiliki ciri-ciri sebagai berikut (Theodorus M. Tuanakotta:2000):

1. Aset ini merupakan barang-barang fisik yang diadakan oleh perusahaan untuk melaksanakan atau membantu produksi barang-barang lain atau pemberian jasa pada perusahaan atau pelanggannya dalam usaha bisnis yang normal.
2. Aset ini mempunyai umur terbatas, dan pada akhir hidup mereka harus dibuang atau diganti. Umur ini tergantung dari keausan (*wear and tear*) dan pemeliharaan atau perawatan aset tersebut.
3. Nilai aset ini berasal dari kemampuan untuk melaksanakan tersingkirnya pihak lain untuk memperoleh hak penggunaan atas aset tersebut secara sah (berdasarkan hukum) dan bukannya dengan pemaksaan berdasarkan kontrak.

4. Aset ini bersifat non monetary. Manfaat aset ini timbul dari penggunaannya atau penjualan jasa-jasa yang dihasilkannya dan bukan dari pengkorvesian aset ini kedalam sejumlah uang tertentu.
5. Umumnya jasa-jasa yang diberikan aset ini meliputi periode yang baik dari satu tahun atau satu daur usaha (*operating cycle*). Tentunya ada pengecualian terhadap hali ini, misalnya peralatan kecil (*tools*) yang mempunyai umur kurang dari satu tahun. Begitu juga dengan gedung yang mempunyai umur kurang dari satu tahun, tidak di reklasifikasikan sebagai *current aset*.

Aset tetap sering merupakan suatu bagian utama aset pemerintah, dan karenanya signifikan dalam penyajian neraca. Termasuk dalam aset tetap pemerintah adalah:

1. Aset tetap yang dimiliki oleh entitas pelaporan namun dimanfaatkan oleh entitas lainnya, misalnya instansi pemerintah lainnya, universitas dan kontraktor.
2. Hak atas tanah.

Tidak termasuk dalam definisi aset tetap adalah aset yang dikuasai untuk dikonsumsi dalam operasi pemerintah, seperti bahan (*materials*) dan perlengkapan (*supplies*).

Aset tetap diklasifikasikan berdasarkan kesamaan dalam sifat atau fungsinya dalam aktivitas operasi entitas. Berikut adalah klasifikasi aset tetap yang digunakan:

- a. Tanah
- b. Peralatan dan Mesin
- c. Jalan, irigasi dan jaringan
- d. Aset tetap lainnya
- e. Konstruksi dalam pengerjaan

Aset militer serta aset berwujud warisan budaya (*heritage*), seperti gedung bersejarah, candi, benteng, senjata, kraton, barang koleksi museum dan sebagainya pada dasarnya juga merupakan aset teap tetapi tidak diwajibkan untuk dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Kebanyakan pemerintahan di dunia juga tidak melaporkan aset jenis ini dalam laporan

keuangannya namun, meskipun tidak dilaporkan dalam laporan keuangan, aset-aset militer dan budaya tetap ada laporannya meskipun tidak disebutkan nilai moneterinya. Aset-aset tersebut dilaporkan dalam neraca daerah bukan neraca pemerintah daerah.

2.11 Aspek Penting Dalam Pelaporan Aset

Salah satu masalah utama dalam pelaporan keuangan adalah menentukan jenis pengeluaran atau belanja apa yang dikategorikan sebagai aset. Di pemerintah daerah, secara sederhana semua belanja modal akan diakui sebagai penambah aset dalam neraca. Untuk belanja modal tidaklah menimbulkan perdebatan lagi bahwa semua belanja modal akan diakui sebagai aset, baik aset tetap maupun aset tak berwujud. Namun untuk belanja non modal, yaitu biaya operasional hanya ada beberapa jenis belanja operasional yang akan mempengaruhi pos neraca, yaitu beberapa objek belanja barang, misalnya belanja untuk persediaan dan belanja dibayar dimuka.

Sebagian besar belanja operasional yang sifatnya tunai tidak akan mempengaruhi neraca, hanya mempengaruhi laporan realisasi anggaran, misalnya belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan social, belanja tak terduga dan belanja transfer. Namun jika belanja operasional tersebut terutang, maka juga akan mempengaruhi pos kewajiban di neraca.

Selain belanja modal dan sebagian obyek belanja barang, penambahan atau pengurangan aset pemerintah daerah juga dipengaruhi dari transaksi pembiayaan. Transaksi pembiayaan yang mempengaruhi aset pemerintah daerah terkait dengan pembentukan dan penggunaan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, pengeluaran untuk investasi, pemberian pinjaman, dan penjualan aset. Pengakuan dan pencatatan transaksi pengeluaran atau belanja yang menambah aset dalam neraca dikenal dengan istilah "KAPITALISASI". Jadi apabila kita mendengar istilah pengeluaran tertentu di kapitalisasi maksudnya adalah pengeluaran itu akan diakui di neraca sebagai penambah aset.

Permasalahan yang mungkin dialami pemerintah daerah dalam pelaporan aset terkait dengan: