

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Sejarah dan Perkembangan *Internal Controls*

Istilah *Internal Controls* pada awalnya dikenal sebagai “pengecekan internal”. Menurut Montgomery, R.H (1956) pentingnya pengecekan internal bagi auditor diakui oleh L.R. Dicksee pada awal tahun 1905. Ia mengatakan bahwa sebuah sistem pengecekan internal yang memadai dapat menghilangkan kebutuhan akan audit yang terinci dan pengecekan internal terdiri atas tiga elemen : pembagian kerja, penggunaan catatan akuntansi dan rotasi pegawai (dikutip dalam Sawyer, L.B, *et al* (2003) hal.57).

Definisi pengecekan internal pada tahap awal ini masih terlihat sangat luas dan belum fokus, kemudian Bennett, G.E (1930) mempersempit definisi pengecekan internal tersebut. Ia mengatakan sistem pengecekan internal bisa didefinisikan sebagai koordinasi dari sistem akuntansi dan prosedur perkantoran yang berkaitan sehingga seorang karyawan selain mengerjakan tugasnya sendiri juga secara berkelanjutan mengecek pekerjaan karyawan yang lain untuk hal-hal tertentu yang rawan kecurangan. (dikutip dalam Sawyer, L.B, *et al* (2003) hal.57).

Perubahan istilah dari pengecekan internal menjadi *Internal Controls* sudah mulai dikenal sejak dikeluarkannya laporan khusus berjudul “Kontrol Internal—Elemen-elemen Sistem yang Terkoordinasi dan Pentingnya Kontrol bagi Manajemen dan Akuntansi Independen.” oleh Komite Prosedur Audit Lembaga Amerika untuk akuntan publik bersertifikat (*American Institute of Certified Public Accountant – AICPA Committee on Auditing Procedure*) pada tahun 1949. Definisi awal *Internal Controls* yang dikeluarkan oleh AICPA yaitu *Internal Controls* berisi

rencana organisasi dan semua metode yang terkoordinasi dan pengukuran-pengukuran yang diterapkan di perusahaan untuk mengamankan aktiva, memeriksa akurasi dan keandalan data akuntansi, meningkatkan efisiensi operasional dan mendorong ketaatan terhadap kebijakan manajerial yang telah diterapkan.(dikutip dalam Sawyer, L.B, *et al* (2003) hal.57)

Pengertian *Internal Controls* lebih lanjut berkembang sejak diterbitkannya pernyataan prosedur audit nomor 29 (*Statement on Auditing Procedure (SAP) no.29*) oleh Komite Prosedur Audit (the *Committee on Auditing Procedure (CAP)* pada tahun 1958. Pada pernyataan tersebut *Internal Controls* terdiri atas dua pengendalian yaitu:

- Pengendalian akuntansi berhubungan dengan melindungi asset dan keandalan laporan keuangan.
- Pengendalian administratif berhubungan dengan ketaatan dan efisiensi operasional terhadap kebijakan manajerial.

Kemudian definisi pengendalian akuntansi tersebut diklarifikasi pada tahun 1972. Pengendalian akuntansi merupakan sarana untuk menyediakan jaminan layak atas transaksi dan akses terhadap aset dilakukan berdasarkan otorisasi; transaksi yang dicatat berdasarkan pernyataan GAAP; dan memelihara tanggungjawab untuk aset serta secara teratur membandingkan antara aset yang dicatat dengan aset nyata. (Brown, C.E .1995)

Perubahan secara besar-besaran terjadi sejak adanya regulasi terhadap *Internal Controls*. Pada tanggal 19 Desember 1977 Amerika Serikat menerbitkan Undang-undang Praktik Korupsi Luar Negeri (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*). FCPA ini telah membatasi inisiatif manajemen di Amerika Serikat. FCPA menyatakan bahwa pengendalian untuk perusahaan-perusahaan publik Amerika dan penyimpanan catatan harus mengikuti aturan hukum. Siapa saja

yang melanggar akan didenda atau dipenjara menurut seksi 32 (a) dari Undang-undang Sekuritas dan Pasar Modal Amerika Serikat (*U.S. Securities and Exchange Act*). (Sawyer, L.B *et al.*2003)

Brown, C.E (1995) menyatakan bahwa sejak tahun 1978, seluruh perusahaan publik di Amerika Serikat diwajibkan untuk :

- a. memegang pembukuan dengan teliti dan secara wajar dalam mencerminkan transaksi dan disposisi asset ;
- b. memikirkan dan memelihara suatu sistem pengendalian akuntansi internal yang cukup untuk menyediakan jaminan layak;
- c. transaksi diberi hak oleh manajemen;
- d. transaksi direkam maka *GAAP statement* dapat disiapkan dan memelihara tanggung-jawab untuk aset;
- e. mengakses ke aset diberi hak oleh manajemen;
- f. inventori berkala diperlukan untuk bandingkan asset direkam dengan aset yang ada.

Pada tahun 1985 *the American Accounting Association (AAA)*, *the American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, *Financial Executives International (FEI)*, *The Institute of Internal Auditors (IIA)*, dan *the Institute of Management Accountants (IMA)* mensponsori berdirinya *The Committee of Sponsoring Organization's of the Treadway Commission (COSO)*. . COSO merupakan organisasi independen yang berfokus pada peningkatan kualitas laporan keuangan dengan melakukan kegiatan tata kelola usaha yang baik dan pelaksanaan *Internal Controls* yang efektif.

Perubahan besar definisi *Internal Controls* telah dilakukan oleh COSO pada tahun 1992 yaitu dengan membuat *Internal Control Integrated Framework* yang berisikan antara lain rumusan pengertian *Internal Controls*. Menurut Root, S.J (1998) COSO mendefinisikan *Internal*

Controls sebagai “.....a process, effected by an entity’s board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories :

- a. *Effectiveness and efficiency of operations*
- b. *Reliability of financial reporting*
- c. *Compliance with applicable laws and regulations*

Dari definisi diatas terdapat beberapa kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu diantaranya:

1. *Internal Controls* dilakukan oleh orang-orang di dalam organisasi pada semua level. Semua individu mulai dari operator di level bawah sampai direktur di puncak level bertanggung jawab penuh atas berfungsinya kontrol.
2. *Internal Controls* hanya memberikan jaminan yang wajar (*reasonable assurance*) dan bukan jaminan mutlak.
3. *Internal Controls* yang efektif dan efisien dapat membantu setiap organisasi dalam mencapai tujuan kinerjanya yaitu kegiatan operasi yang efektif dan efisien, laporan keuangan yang handal, dan kepatuhan terhadap peraturan dan undang-undang yang berlaku.

Internal Controls dikatakan efektif jika *Internal Controls* ditempatkan sebagai bagian integral (*built-in*) dari sebuah proses manajemen baik dari perencanaan, pengorganisasian, aktivitas dan pengendalian. Selain itu *Internal Controls* juga dapat menjaga setiap organisasi tetap berada pada jalur targetnya untuk mencapai tujuan dan memenuhi misi, serta meminimalkan risiko yang datangnya tiba-tiba.

Definisi COSO inilah yang kemudian diterima dan berkembang secara luas di dunia. Kemudian pada tahun 2004, COSO mengembangkan *Control Integrated Framework* 1992

dengan menambahkan ruang lingkup konsep tentang manajemen dan strategi risiko. Hal ini selanjutnya dikenal dengan pendekatan *Enterprise Risk Management* (ERM). ERM merupakan kerangka yang mengintegrasikan antara *Internal Controls* dan *Risk Management*.

Definisi lain dari *Internal Controls* dikemukakan oleh Marshall B. Romney dan Paul John Steinbart (2004), mereka menyatakan bahwa *Internal Controls* adalah rencana organisasi dan metode bisnis yang dipergunakan untuk menjaga aset, memberikan informasi yang akurat dan handal, mendorong dan memperbaiki efisiensi jalannya organisasi, serta mendorong kesesuaian dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Dari beberapa definisi di atas dapat dikategorikan menjadi tiga kategori utama *Internal Controls* yaitu :

1. Kinerja organisasi yang efektif dan efisien
2. Laporan keuangan yang handal.
3. Kepatuhan terhadap peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

2.2. Konsep Dasar *Internal Controls*

Keberhasilan *Internal Controls* sangat ditentukan oleh pihak-pihak yang memegang peranan kunci dalam melaksanakan tugasnya di organisasi. Hal ini diharapkan dapat memberikan nilai tambahan terbaik (*add the best value*) bagi organisasi. Menurut Syakroza (2005) bahwa Isu *Internal Controls* lebih menitik beratkan upaya pengendalian di tingkat operasional.

Dalam *Evaluation of Internal Controls- A General Framework and System of Reporting* yang diterbitkan oleh *the State of Michigan Office of Financial Management* pada tahun 1990 berdasarkan pada terminologi dan konsep *Internal Control Integrated Framework* yang

diterbitkan oleh COSO, dinyatakan bahwa “...*The Fundamental Concepts of Internal Controls are :*

- a. *Internal Control is an Ongoing Process*
- b. *Internal Control is Affected by People*
- c. *Internal Control Provides Reasonable Assurance, not Absolute Assurance*
- d. *Internal Control is Focused on Achievement of Objectives in Separate, but Overlapping Categories*
- e. *Internal Control is Comprised of Four Interrelated Components*

Dari Konsep Dasar (*Fundamental Concepts*) *Internal Controls* di atas terdapat beberapa kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu bahwa:

- a. *Internal Controls* adalah suatu Proses Berkelanjutan
Internal Controls bukanlah peristiwa tunggal, tetapi merupakan suatu rangkaian tindakan dan aktivitas yang menyebar ke seluruh bagian suatu organisasi. Hal ini tidak bisa dipisahkan dalam metoda yang digunakan oleh manajemen untuk melakukan operasi sehari-hari. *Internal Controls* tidak harus dipandang sebagai suatu sistem yang terpisah secara khusus di dalam suatu organisasi, tetapi lebih sebagai suatu bagian integral proses organisasi yang diatur oleh manajemen untuk mencapai sasaran organisasinya. Suatu sistem *Internal Controls* yang efektif ditandai oleh pengendalian yang “*built into*” suatu infrastruktur organisasi bukan yang ditambahkan “*on top of*” infrastruktur. Hal ini merupakan suatu prasyarat untuk mengelola kegiatan operasi organisasi secara efisien dan secara efektif.
- b. *Internal Controls* dipengaruhi oleh orang.

Internal Controls membuat individu-individu dalam organisasi bekerja. Pimpinan dari setiap unit di dalam organisasi pada prinsipnya merupakan orang yang bertanggung jawab untuk memelihara suatu struktur *Internal Controls* yang efektif. Kondisi tersebut dapat dicapai oleh manajemen melalui pendelegasian tanggung-jawab kinerja secara spesifik kepada semua individu di dalam organisasi tersebut. Akibatnya, hal ini mendesak semua individu untuk memahami batas-batas kekuasaan dan tanggung-jawab mereka secara jelas. Semua ini akan mempengaruhi keseluruhan efektivitas struktur *Internal Controls*. Individu kunci dalam *Internal Controls* adalah orang-orang yang dapat menggambarkan sasaran secara terukur dengan memulai mekanisme pengendalian kegiatan, dan memonitor seberapa baik pengendalian membantu mencapai sasaran hasil yang telah ditetapkan.

c. *Internal Controls* menyediakan jaminan Layak, bukan Jaminan Absolut

Dengan mengabaikan seberapa baik merancang dan mengoperasikan, *Internal Controls* tidak bisa menyediakan jaminan absolut terhadap semua sasaran yang akan dicapai. Manajemen harus mendisain dan menerapkan *Internal Controls* berdasarkan biaya dan manfaat. Pengendalian internal hanya menyediakan jaminan yang layak mencapai tujuan. Kesalahan dalam pengambilan keputusan, kemampuan manajemen yang mengesampingkan pengendalian, dan tindakan persekongkolan atas proses pengendalian yang berbelit-belit dapat menghambat prestasi capaian. Meskipun demikian, suatu struktur *Internal Controls* yang efektif akan menyediakan manajemen suatu jaminan terbaik dimana risiko dapat diperkecil dan organisasi mencapai tujuannya.

d. *Internal Controls* difokuskan pada pencapaian tujuan

Misi, Tujuan dan Sasaran Organisasi berhubungan dengan satu atau lebih kategori sebagai berikut:

1. Kegiatan, dimana kegiatan ini berhubungan dengan penggunaan sumber daya organisasi yang efisien dan efektif. Perlindungan aset dapat dimasukkan sebagai bagian dari kategori ini.
2. Laporan Keuangan yang berhubungan dengan persiapan laporan keuangan.
3. Kepatuhan yang berhubungan dengan kepatuhan terhadap ketentuan hukum, aturan, dan peraturan yang berlaku.

Kategori tersebut di atas masuk ke dalam tujuan organisasi dan sangat dipengaruhi oleh keadaan spesifik dari suatu kegiatan, transaksi, atau lingkungan organisasi.

- e. *Internal Controls* terdiri atas empat komponen yang saling berhubungan
- Komponen pengendalian internal didasarkan pada cara manajemen melakukan kegiatannya, dan masing-masing terintegrasi ke dalam proses manajemen secara keseluruhannya yaitu : perencanaan (*Planning*), Pengaturan (*Organizing*), Pengarahan (*Directing*) dan Pengendalian (*Controlling*). *Internal Controls* dapat juga disebut sebagai struktur pengendalian internal yang meliputi organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, memeriksa ketelitian dan dapat dipercayanya data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

2.3. Fungsi *Internal Controls*

Berdasarkan fungsinya, Pickett, K.H.S (2005) mengategorikan *Internal Controls* sebagai berikut:

...*One way is to view them as being classified as follows :*

1. *Directive—to ensure that there is a clear direction and drive towards achieving the stated objectives*
2. *Preventive—to ensure that systems work in the first place.*
3. *Detective—to pick up transaction errors that have not been prevented.*
4. *Corrective—to ensure that where problems are indentified they are properly death with.*

Secara garis besar dapat dijelaskan bahwa keempat fungsi tersebut saling mendukung sehingga sistem yang ada dapat memperoleh hasil yang maksimal bagi organisasi. *Internal Controls* yang baik akan menciptakan budaya dan arahan yang benar dalam meminimalkan dan mengantisipasi risiko, sehingga tujuan dari organisasi dapat dicapai. Pada sisi yang lain *Internal Controls* mampu mencegah timbulnya suatu risiko sebelum risiko tersebut muncul. Pencegahan timbulnya risiko dapat dilakukan melalui beberapa cara diantaranya dengan mempekerjakan individu akuntansi yang berkualifikasi tinggi, pemisahan tugas pegawai yang memadai, dan mengendalikan akses fisik atas aset, fasilitas dan informasi. Selain itu ukuran kinerja yang spesifik dapat dipahami sebagai tindakan pencegahan utama terhadap timbulnya suatu risiko.

Dalam proses kegiatan yang berjalan seringkali organisasi dihadapkan pada risiko yang kompleks. *Internal Controls* dibutuhkan di dalam suatu sistem untuk menemukan dan mengungkapkan risiko begitu risiko tersebut muncul. Pada situasi ini *Internal Controls* berfungsi sebagai *detective control*. Tindakan yang dapat dikategorikan *detective control* adalah misalnya dilakukannya pemeriksaan salinan atas perhitungan, mempersiapkan rekonsiliasi bank dan neraca saldo setiap bulan.

Langkah akhir yang dilakukan *Internal Controls* dalam menyelesaikan risiko yang ditemukan adalah memperbaiki kesalahan atau kesulitan yang ditimbulkan, dan mengubah sistem

agar masalah di masa mendatang dapat meminimalkan risiko. Pada situasi ini *Internal Controls* berfungsi sebagai *corrective control*. Beberapa tindakan *corrective control* adalah misalnya melakukan pemeliharaan salinan cadangan atas transaksi dan file utama, dan mengikuti prosedur untuk memperbaiki kesalahan memasukkan data, seperti juga kesalahan dalam menyerahkan kembali transaksi untuk proses lebih lanjut.

2.4. Sistem *Internal Controls*

Dilihat dari sudut pandang operasional sistem *Internal Controls*, Sawyer, L.B, *et al* (2003) mengategorikannya menjadi dua yaitu sistem tertutup (*closed system*) dan terbuka (*open system*). Sebuah sistem *Internal Controls* dikatakan tertutup (*closed system*) apabila sistem tersebut tidak berinteraksi dengan lingkungan; sedangkan sistem *Internal Controls* dikatakan terbuka apabila sistem tersebut berinteraksi dengan lingkungan.

Semua sistem operasi yang dilakukan oleh organisasi terdiri atas bagian-bagian dasar diantaranya masukan (*input*), pemrosesan (*processing*), dan keluaran (*output*).

Gambar 2.1
Bagian Dasar Sistem Operasi



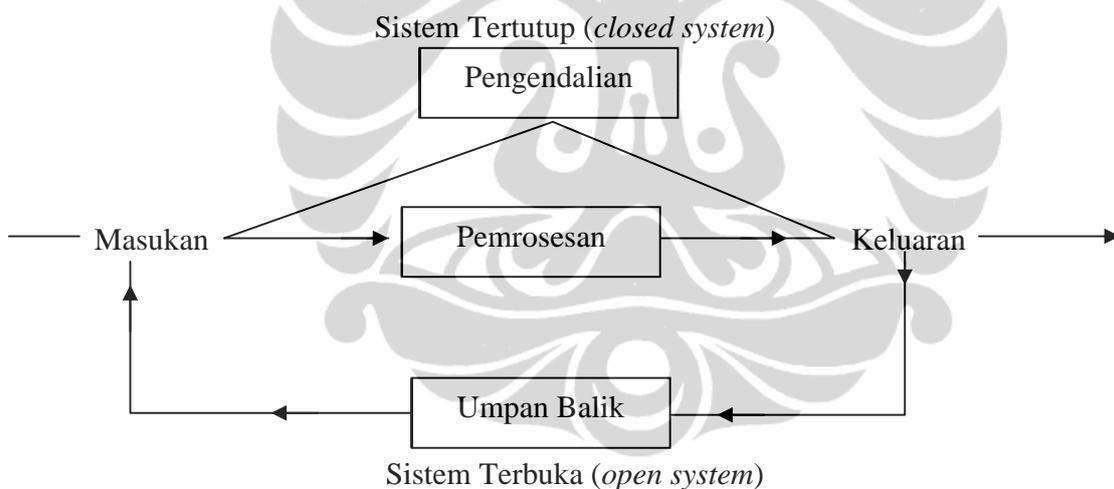
Sumber: Sawyer's Internal Auditing (Sawyer, L.B, *et al*, 2003 : 71)

Sistem tertutup (*closed system*) digunakan untuk pengendalian atas bagian dasar sistem operasi pada tahap pemrosesan (*processing*), sehingga dapat berjalan sesuai dengan rencana dan

menghasilkan keluaran (*output*) yang standar. Sedangkan sistem terbuka (*open system*) berupaya memasukkan respon dari lingkungan untuk menjaga keluaran (*output*) tetap memenuhi standar yang diinginkan dengan memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap masukan (*input*).

Pada sistem terbuka (*open system*) mengandalkan adanya umpan balik (*feedback*) mengkomunikasikan varians (penyimpangan) ke elemen pemrosesan sebagai suatu tindakan korektif. Tindakan Korektif membuat pemrosesan (*processing*) menjadi lebih baik untuk rncapai standar yang diinginkan.

Gambar 2.2
Pengendalian dan Umpan Balik



Sumber: Sawyer's Internal Auditing (Sawyer, L.B, et al, 2003 : 71)

Dalam *Comprehensive Audit Manual* yang diterbitkan oleh U.S. General Accounting Office dinyatakan bahwa beberapa sarana operasional yang dapat digunakan manajer untuk mengendalikan fungsi instansi adalah Organisasi, Kebijakan, Prosedur, Personalia, Akuntansi, Penganggaran dan Pelaporan. (dikutip dalam Sawyer, L.B, et al (2003) hal.77).

Bila elemen-elemen diatas digabungkan maka akan membentuk sistem *Internal Controls*. Sistem tersebut bisa memiliki subsistem-subsistem, dan bisa juga menjadi bagian dari sistem yang lebih besar. *Internal Controls* menjadi lebih penting bagi organisasi-organisasi besar karena pimpinan organisasi tidak dapat mengawasi secara pribadi segala sesuatu yang menjadi tanggung jawabnya. Oleh karena itu perlu adanya pendelegasian wewenang pada level dibawahnya. Level yang dibawahnya tersebut diberi tanggung jawab untuk melaksanakan tugasnya. Seiring dengan hal tersebut muncul kebutuhan akan akuntabilitas, yang membutuhkan bahan bukti bahwa tugas yang dibebankan telah diselesaikan. Bukti tersebut biasanya dalam bentuk laporan yang membandingkan hasil aktual dengan yang direncanakan. Inilah yang disebut pengendalian dasar (*basic control*).

2.5. Model-Model *Internal Controls*

Pada awalnya manajemen menggunakan serangkaian fungsi pengujian pengendalian untuk menentukan kecukupan fungsi *Internal Controls* organisasi. Kemudian mulailah berkembang cara pandang baru terkait *Internal Controls* khususnya di Amerika Serikat, Kanada dan Inggris. Pada ketiga negara tersebut itulah dikembangkan model *Internal Controls* yang terintegrasi.

2.5.1 Model COSO

Model COSO yang dikembangkan pada awal tahun 1990an ini menghubungkan pengendalian dengan lingkungan pengendalian diantaranya meliputi budaya organisasi, sikap orang yang ada didalam organisasi, dan pendekatan organisasi untuk menilai risiko. Model ini

melakukan pengendalian dengan cara menempatkan pengendalian pada didalam praktek/pelaksanaan kegiatan organisasi.

Model COSO mendefinisikan *Internal Controls* sebagai sistem yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap pencapaian tujuan (1) efektivitas dan efisiensi operasi, (2) keandalan informasi keuangan dan (3) ketaatan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Model COSO terdiri atas lima komponen pengendalian intern sebagai berikut:

- a. Lingkungan Pengendalian (*Control Environment*)
- b. Penentuan Risiko (*Risk Assessment*)
- c. Aktivitas Pengendalian (*Control Activities*)
- d. Informasi dan Komunikasi (*Communication and Information*)
- e. Pengawasan (*Monitoring*)

Gambar 2.3
Kubus Tiga Dimensi Kerangka Integrasi COSO



The COSO Internal Control
Integrated Framework

Sumber: Guidance on Monitoring Internal Control Systems (COSO, 2007)

Model COSO mensyaratkan adanya pertimbangan untuk kelima komponen.

a. Lingkungan Pengendalian (*The Control Environment*).

Komponen ini merupakan pondasi awal untuk pengembangan Sistem *Internal Controls* dengan menyediakan disiplin dan struktur yang bersifat fundamental. Hal ini diantaranya mencakup: Integritas dan Nilai Etika, Komitmen terhadap Kompetensi, Berfungsinya Auditor, Filosofi Manajemen dan Gaya Kepemimpinan, Struktur Organisasi, Pemberian Wewenang dan Tanggung Jawab, Kebijakan dan Praktik Sumber Daya Manusia (SDM). Ketiadaan satu atau lebih unsur yang penting dari lingkungan pengendalian akan menyebabkan sistem tidak efektif, meskipun terdapat kekuatan dari sisiempat komponen pengendalian internal yang lain. Efektivitas *Internal Controls* merupakan fungsi dari unsur lingkungan pengendalian terhadap individual yang menciptakan, mengadministrasikan, dan memonitor pengendalian. Suatu organisasi perlu menetapkan lingkungan pengendalian yang dikomunikasikan kepada pegawai dan diperkuat dalam pelaksanaan kegiatan sehari-hari.

b. Penilaian Risiko (*Risk Assessment*).

Komponen ini merupakan identifikasi dan analisis yang dilakukan oleh manajemen terhadap risiko terkait dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Penilaian risiko organisasi dapat dilakukan melalui identifikasi, analisis, dan pengelolaan risiko-risiko yang relevan terhadap penyusunan laporan keuangan yang secara wajar disajikan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi berlaku umum. Proses penilaian risiko harus mempertimbangkan kejadian dan keadaan baik yang bersifat eksternal dan internal yang mungkin timbul dan secara tidak baik mempengaruhi kemampuan entitas untuk mencatat, mengolah, mengikhtisarkan dan melaporkan data keuangan konsisten dengan asersi manajemen dan

laporan keuangan. Risiko organisasi dapat berasal dari perubahan dalam lingkungan operasi, peronil baru, sistem informasi baru, pertumbuhan organisasi yang cepat, teknologi baru, dan lain-lain.

c. Kegiatan Pengendalian (*Control Activities*).

Komponen ini berupa kegiatan, kebijakan, prosedur dan praktek yang menjamin pencapaian tujuan institusi. Kegiatan ini memungkinkan pengambilan berbagai tindakan yang diperlukan untuk mengelola risiko terhadap pencapaian tujuan organisasi. Kegiatan pengendalian berlangsung di seluruh organisasi, semua tingkatan dan pada semua fungsi yang ada. Kegiatan ini mencakup rentang kegiatan mulai dari pengesahan, kewenangan, verifikasi, rekonsiliasi, pengkajian ulang kinerja, pengamanan aktiva dan pemisahan tugas. Kegiatan pengendalian yang dapat dilakukan diantaranya penelaahan kinerja, pengolahan informasi, pengendalian fisik dan pemisahan fungsi.

d. Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*).

Komponen ini mendukung semua komponen pengendalian lainnya dengan mengkomunikasikan tanggung jawab pengendalian kepada seluruh pegawai dan menyediakan informasi dalam sebuah bentuk dan kerangka waktu yang mengizinkan orang menyelesaikan tugasnya. Sistem informasi yang ada menghasilkan laporan-laporan yang berisi informasi mengenai kegiatan organisasi, keuangan dan informasi yang ada hubungannya dengan kepatuhan, yang memungkinkan penggunaannya untuk menjalankan dan mengendalikan organisasi. Informasi ini tidak hanya berhubungan dengan data yang dihasilkan internal, tetapi juga mengenai peristiwa-peristiwa eksternal, kegiatan-kegiatan dan kondisi yang dibutuhkan untuk menginformasikan pengambilan keputusan dan pelaporan untuk pihak luar.

Komunikasi yang efektif juga harus terjadi dalam bentuknya yang luas, mengalir ke bawah, melintasi berbagai tingkatan dalam organisasi dan juga ke atas. Semua pegawai harus menerima informasi atau pesan dari Manajemen secara jelas yang menegaskan bahwa tanggung jawab menjalankan kontrol harus dilakukan secara sangat serius. Pegawai harus mengerti peran mereka dalam sistem *Internal Controls*, sama seperti kegiatan masing-masing secara individual memiliki hubungan dengan pekerjaan orang lain. Pegawai harus memiliki alat atau media untuk mengkomunikasikan informasi ke atasan mereka. Mereka juga butuh untuk berkomunikasi secara efektif dengan pihak luar, seperti halnya pelanggan, pemasok (vendor), pemilik saham dan regulator.

e. Pemantauan (*Monitoring*).

Komponen ini memberikan kepastian yang memadai bahwa tujuan suatu organisasi dapat tercapai, manajemen harus memonitor sistem *Internal Controls* untuk menentukan apakah sistem beroperasi seperti yang diinginkan dan dimodifikasi agar sesuai dengan perubahan dalam kondisi. Pemantauan merupakan suatu proses yang menilai mutu sistem *Internal Controls* sepanjang waktu. Pemantauan mencakup personil yang tepat untuk menilai desain dan operasi pengendalian dengan dasar yang tepatwaktu dalam mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan. Pengawasan ini juga melibatkan unsur eksternal terhadap *Internal Controls* yang dilakukan oleh manajemen atau pihak lain di luar proses serta pelaksanaan metodologi independen seperti prosedur atau standar checklist yang biasa dilakukan oleh pegawai dalam proses.

Dalam konteks struktur organisasi, Model COSO menempatkan dalam konteks “mengapa” pengendalian tetapi bukan “bagaimana” atau “dimana”. Model COSO mengilustrasikan hubungan antara risiko dan pengendalian serta menekankan pada tanggung jawab manajemen

dalam organisasi untuk menjadi proaktif dalam mencari jalan agar tujuan dapat dicapai yaitu penggunaan pengendalian, dengan kata lain, sebagai satu dari beberapa strategi meminimalan risiko yang akan diambil oleh pimpinan.

Model COSO secara umum dilihat sebagai model “pengendalian keras (*hard controls*)” karena COSO difokuskan pada aksi dalam operasi, proses dan sistem tergantung pada aksi manajemen dan menaruh ekspektasi (harapan) pada pimpinan untuk memantau dan mereview kesuksesan mereka dalam mencapai sasaran/tujuan melalui penggunaan/penerapan *Internal Controls* yang tepat.

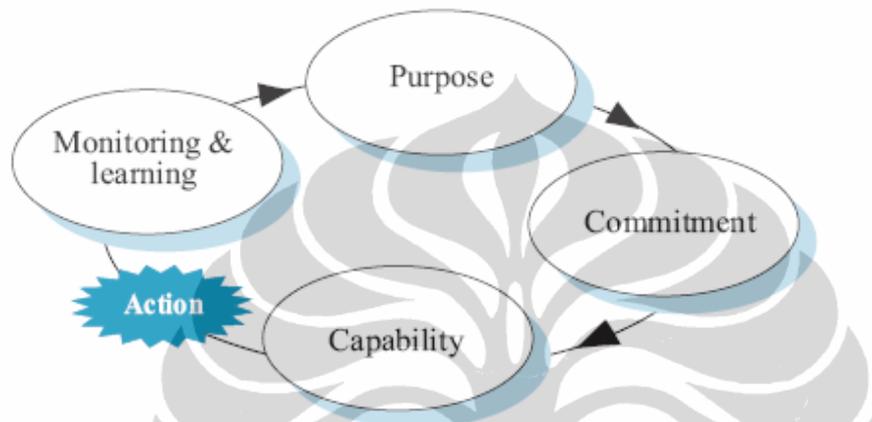
Model COSO memberikan suatu kerangka *Internal Controls* secara umum yang didesain untuk memuaskan kebutuhan dari semua kelompok yang berhubungan dengan *Internal Controls* yaitu manajemen organisasi, auditor eksternal dan internal, CFO (*Chief Financial Officer*), akuntan manajemen dan otoritas pengatur.

2.5.2 Model COCO

Model COCO dikembangkan oleh CICA (Criteria of Control Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants). Model COCO mencakup empat komponen yaitu :

- a. Tujuan (*Purpose*)
- b. Komitmen (*Comitment*)
- c. Kemampuan (*Capability*)
- d. Pengawasan dan Pembelajaran (*Learning Monitoring*)

Gambar 2.4
Model COCO



Sumber: The Essential Handbook of Internal Auditing (Pickett, K.H.S, 2005)

Model COCO membangun dengan melihat apakah suatu organisasi mempunyai tujuan dan aktivitas pengendalian yang tepat. Kemudian model COCO menekankan pada komitmen dan kapabilitas sebagai bagian yang penting dari lingkungan pengendalian. Serta memaknai komponen pengawasan sebagai elemen yang penting dalam proses pembelajaran suatu organisasi. Hal ini diperlukan untuk meyakinkan apakah lingkungan pengendalian mendukung perbaikan yang terus menerus dan pada saat yang sama mencegah risiko atas ketidaktercapaian tujuan organisasi.

2.5.3 Model COBIT

Control Objectives for Information and related Technology (COBIT) merupakan sekumpulan dokumentasi *best practices* yang dapat membantu organisasi untuk menjembatani

gap antara risiko, kebutuhan kontrol dan permasalahan-permasalahan teknis. COBIT dikembangkan oleh *IT Governance Institute*, yang merupakan bagian dari *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)* pada tahun 1992. COBIT memberikan kerangka kerja yang terdiri atas:

a. Tujuan Pengendalian (*Control Objectives*)

Komponen ini terdiri atas 4 tujuan pengendalian tingkat-tinggi (*high-level control objectives*) yang tercermin dalam 4 domain, yaitu: *planning & organization, acquisition & implementation, delivery & support, dan monitoring* .

b. Arahan Audit (*Audit Guidelines*)

Komponen ini berisi sebanyak 318 tujuan-tujuan pengendalian yang bersifat rinci (*detailed control objectives*) untuk membantu para auditor dalam memberikan jaminan manajemen dan/atau saran perbaikan.

c. Arahan Manajemen (*Management Guidelines*)

Berisi arahan, baik secara umum maupun spesifik, mengenai apa saja yang mesti dilakukan, terutama agar dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Sejauh mana Anda (TI) harus bergerak, dan apakah biaya TI yang dikeluarkan sesuai dengan manfaat yang dihasilkannya.
2. Apa saja indikator untuk suatu kinerja yang baik?
3. Apa saja faktor atau kondisi yang harus diciptakan agar dapat mencapai sukses (*critical success factors*)?
4. Apa saja risiko-risiko yang timbul, apabila kita tidak mencapai sasaran yang ditentukan?
5. Bagaimana dengan organisasi lainnya – apa yang mereka lakukan?

6. Bagaimana Anda mengukur keberhasilan dan bagaimana pula membandingkannya.

2.5.4 Model Cadbury

Model ini mempunyai juga empat komponen seperti model COCO tetapi mempunyai terminologi yang mirip model COSO (tanpa information and communication), yakni model ini pertama kali muncul dalam suatu laporan yang berjudul *Internal Control and Financial Reporting*. Laporan tersebut dipublikasi bulan Desember 1994 oleh *the Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Committee)* yang merupakan bentukan dari *the Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)*.

Model Cadbury menekankan pada pengendalian keuangan (*financial control*) dengan menghasilkan kehandalan dari pelaporan keuangan. Selain itu model ini menekankan pula adanya jaminan atas perlindungan asset dari pelepasan (*disposal*) yang tidak sah dan catatan akuntansi yang baik serta kehandalan informasi keuangan yang digunakan untuk bisnis atau untuk publikasi.

Model Cadbury menginginkan setiap perusahaan yang ada di Inggris untuk menerbitkan pernyataan tentang *Internal Controls* atas keuangannya (*internal financial control*) yang memuat minimal tentang:

- a. pengakuan bahwa direksi bertanggungjawab atas pengendalian internal atas keuangan perusahaan.
- b. penjelasan bahwa sistem pengendalian tersebut dapat meyakinkan, bukan jaminan, bahwa tidak ada salah saji atau kerugian yang material dalam laporan keuangan.
- c. menjelaskan prosedur-prosedur kunci bahwa direksi membantu efektivitas sistem pengendalian tersebut.

- d. mengkonfirmasi bahwa direksi telah mereview efektivitas sistem pengendalian tersebut.

2.6. Praktik *Internal Controls* di Indonesia

Di Indonesia, penerapan *Internal Controls* pada awalnya bertujuan untuk menjaga aset-aset organisasi. Kemudian sistem ini juga digunakan dalam rangka mengecek ketelitian dan kehandalan data akuntansi serta mendorong dipatuhinya peraturan dan perundang-undangan.

Sejarah *Internal Controls* di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan sejarah standar audit yang digunakan pada perusahaan swasta di Indonesia. Standar audit pertama kali dikeluarkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) pada tahun 1983 dengan nama Norma Pemeriksaan Akuntan. Kemudian per 1 Agustus 1994 IAI menerbitkan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang diperbaharui lagi dengan menerbitkan SPAP per 1 Januari 2001. Standar Auditing yang terkait dengan *Internal Controls* adalah :

a. Norma Pemeriksaan Akuntan

Sumber Standar Audit Diatur pada Norma Pemeriksaan Akuntan Standar Pekerjaan Lapangan No. 2 menyebutkan “pemahaman yang memadai atas struktur pengendalian internal”

b. SPAP 1994

- Pernyataan Standar Audit (PSA) No. 06 tentang “Pengkajian dan Penilaian Sistem Pengendalian Interen”
- PSA No. 23 tentang “Pertimbangan Struktur Pengendalian Interen dalam Suatu Audit atas Laporan Keuangan”
- PSA No. 24 tentang “Komunikasi Permasalahan yang Berhubungan dengan Struktur Pengendalian Interen yang ditemukan dalam Pemeriksaan”

- PSA No. 35 tentang “Komunikasi Masalah yang Berkaitan dengan Pengendalian Interen yang Ditemukan dalam Suatu Audit”
- PSA No. 60 tentang “Penentuan Risiko dan Pengendalian Interen –Pertimbangan dan Karakteristik Sistem Informasi Komputer”
- PSA No. 69 tentang “Pertimbangan atas Pengendalian Interen dalam Audit Laporan Keuangan.”

c. SPAP 2001

SA Seksi 314 tentang “Penentuan Risiko dan Pengendalian Interen – Pertimbangan dan Karakteristik Sistem Informasi Komputer”

Ketentuan tentang *Internal Controls* di Indonesia antara lain diatur dalam Keputusan Menteri Negara BUMN Nomor Kep-117/MMBU/ 2002 tentang Penerapan Praktek Good Corporate Governance pada BUMN. Keputusan Menteri tersebut mewajibkan direksi BUMN untuk menetapkan suatu sistim *Internal Controls* yang efektif untuk mengamankan investasi dan aset BUMN.

Peraturan perundang-undangan di sektor perbankan juga telah mengatur tentang penerapan *Internal Controls* pada perbankan. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang pelaksanaan Good Corporate Governance Bagi Bank Umum menyaratkan bank untuk memiliki satuan kerja yang menjalankan fungsi pengendalian internal, serta penerapan manajemen risiko, termasuk didalamnya sistem pengendalian internal.

Jika dihubungkan dengan salah satu tujuan *Internal Controls* yaitu untuk menjaga kekayaan perusahaan, maka sudah terdapat beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan hal tersebut. Ketentuan tersebut antara lain adalah Pasal 88 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) yang mewajibkan manajemen

perseroan untuk menempuh prosedur tertentu jika perseroan dimaksud melakukan transaksi berupa pengalihan atau penjaminan sebagian besar atau seluruh kekayaan Perseroan. Prosedur tersebut antara lain mewajibkan adanya persetujuan pemegang saham sebelum transaksi dilakukan. Bentuk perlindungan terhadap kekayaan perusahaan juga tampak dari ketentuan pasal 30 sampai dengan 33 UUPT, dimana diatur bahwa pembelian kembali saham dapat dilakukan sepanjang biaya yang digunakan untuk pembelian kembali tersebut berasal dari laba, dan tidak mengakibatkan kekayaan bersih perseroan menjadi lebih kecil dari modalnya.

Perkembangan pelaksanaan *Internal Controls* pada instansi pemerintah masih belum berkembang dengan pesat, tidak seperti pada perusahaan swasta. Namun demikian untuk sektor pemerintah sudah diterbitkan beberapa peraturan tentang *Internal Controls*. Diantaranya seperti pada Pasal 58 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan *bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh*. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing. Gubernur/bupati/walikota mengatur lebih lanjut dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. Sistem pengendalian intern yang akan dituangkan dalam peraturan pemerintah dimaksud dikonsultasikan dengan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dengan demikian untuk meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dibuat sistem *Internal Controls* secara menyeluruh dibuat Presiden, yang

kemudian masing-masing pengguna anggaran/pengguna barang baik di tingkat pusat (menteri dan pimpinan lembaga) maupun di tingkat daerah (gubernur/bupati/walikota) membuat sistem *Internal Controls* disesuaikan dengan karakter masing-masing institusi.

