

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Review Hasil-Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian telah dilakukan oleh para peneliti dan akademisi sebelumnya mengenai evaluasi penilaian maturitas sistem pengendalian intern. Penelitian yang dilakukan oleh Paneo, *et. al.* (2017) menyimpulkan: 1) Pemerintah Kabupaten Gorontalo telah menerapkan SPIP dan secara umum telah sesuai dengan PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP, namun terdapat beberapa kendala dalam penerapannya. Kendala ini terjadi pada empat unsur dari 5 (lima) unsur SPIP. Hal ini yang menyebabkan tingkat maturitas SPIP masih berada pada level 2 atau level berkembang; 2) kendala dalam penerapan SPIP adalah kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) belum memadai, kuantitas SDM belum sesuai dengan kebutuhan organisasi, terbatasnya anggaran, kurangnya kepatuhan, belum maksimalnya kegiatan evaluasi dan dokumentasi dan terdapat kegiatan yang belum didukung dengan Standar Operasional Prosedur (SOP).

Tamoding, *et. al.* (2018) menyimpulkan struktur pengendalian intern dengan pendekatan COSO pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Manado telah berjalan efektif. Menurut Kapoh, *et. al.* (2017) dengan menyimpulkan bahwa: (1) Secara umum sistem pengendalian intern yang diterapkan oleh Inspektorat Kabupaten Minahasa Utara sudah baik, karena penerapannya telah dilakukan sesuai dengan unsur-unsur dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, (2) Secara umum pencapaian sasaran strategis inspektorat kabupaten Minahasa Utara tahun 2016 sudah efektif, dan (3) Sistem dan prosedur yang ada di Inspektorat Kabupaten Minahasa Utara sudah cukup memadai, serta ditunjang dengan pegawai-pegawai yang berkompeten sehingga membuat tingkat kesalahan yang signifikan atas pengendalian pengawasan dapat diatasi dengan cepat, namun jumlah pegawai di Inspektorat Kabupaten Minahasa Utara belum ideal sehingga mengakibatkan pelaksanaan tugas

belum sepenuhnya berjalan efisien.

Penelitian menurut Sari (2015) menjelaskan bahwa: (1) Minimnya pemerintah kabupaten/kota yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) disebabkan karena SPIP tidak dijalankan dengan baik dan konsisten. (2) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai pembina SPIP telah melaksanakan fungsinya dengan memadai, tetapi belum efektif dilihat capaian yang belum semua mencapai target. (3) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan hanya sebagai pembina SPIP bukan sebagai pelaksana, yang menjadi pelaksana adalah pemerintah kabupaten/kota.

Penelitian yang dilakukan oleh Dewi dan Yadyana (2015) menyimpulkan bahwa pelaksanaan pengendalian intern sudah cukup berjalan dengan efektif meskipun auditor internal hanya berada pada kantor pusat sehingga auditor internal tidak menilai langsung proses dari pelaksanaan pengendalian intern serta tidak adanya SOP (Standard Operating Procedure) yang didokumentasikan secara tertulis. Khasanah (2016:9), menyimpulkan bahwa pelaksanaan SPIP di Pemerintah Kota Yogyakarta dilihat dari pencapaian tujuan SPIP yang tercantum dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 dapat dikatakan sudah efektif.

Penelitian menurut Irsutami, *et. al* (2018), menyimpulkan bahwa rancangan sistem pengendalian intern yang berbasis *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) untuk program studi Akuntansi Manajerial di mana setiap komponen dari COSO menyajikan seperangkat pengendalian yang harus menjadi perhatian pimpinan agar relevan dengan visi dan misi yang telah ditetapkan oleh program studi. Fajar dan Rusmana (2018), menyimpulkan bahwa penerapan pengendalian intern di Bank BRI telah mengikuti konsep yang ada pada *International Control – Integrated Framework* yang dipublikasikan oleh *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO) tahun 2013, namun demikian dalam pelaksanaannya masih terdapat prinsip yang belum dijalankan secara konsisten yaitu pada komponen lingkungan pengendalian intern masih ditemukan adanya kasus fraud yang melibatkan internal perusahaan dan komponen aktivitas pengendalian dan komponen aktivitas pemantauan dan tindakan perbaikan internal masih banyak terdapat temuan Auditor eksternal yang belum terselesaikan (dalam pemantauan).

Ismani, *et. al* (2014), menunjukkan bahwa semua unsur SPIP telah diimplementasikan dengan baik di Universitas Negeri Yogyakarta (UNY). Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi SPIP memiliki peranan penting dalam menunjang akuntabilitas keuangan UNY dan dalam mempertahankan opini WTP. Turangan, *et. al* (2017), menyimpulkan bahwa : (1) System pengendalian internal yang diterapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara telah efektif dan memadai. (2) Pembagian wewenang dan tanggung jawab sudah efektif dilakukan oleh dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara. (3) Realisasi belanja Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara dari tahun 2013 sampai tahun 2015 sudah efektif.

Rene dan Juanita (2015), menyimpulkan bahwa Departemen Pertahanan Amerika Serikat kurang memiliki kemampuan audit dalam organisasi, dan memberikan rekomendasi kepada Departemen Pertahanan Amerika Serikat untuk meningkatkan *internal control* pengadaan untuk membantu mengurangi kerentanannya terhadap penipuan pengadaan. Ayagre *et. al* (2014), menyimpulkan bahwa, *internal control* yang kuat ada di lingkungan pengendalian dan komponen kegiatan pemantauan sistem pengendalian internal bank di Ghana.

Kumuthinidevi (2016), menjelaskan bahwa studi tentang efektivitas sistem pengendalian internal Bank Swasta di Sri Lanka didasarkan pada variabel independen; lingkungan kontrol, penilaian risiko, akuntansi, informasi dan komunikasi, kegiatan kontrol dan penilaian diri. Dalam analisis data , lingkungan pengendalian yaitu struktur organisasi, kebijakan dan praktik sumber daya manusia, wewenang dan tanggung jawab bank swasta berada dalam tingkat efektivitas yang moderat. Takahiro (2014), menyimpulkan bahwa ada berbagai perbedaan antara sistem kontrol internal di Jepang dan Cina, tetapi keduanya adalah semacam sistem manajemen risiko. Penting untuk mengendalikan risiko keuangan serta masalah di bidang lain untuk membuat sistem pengendalian internal yang efektif.

Karagiorgos *et. al* (2014), menyimpulkan komponen lingkungan pengendalian dari sistem pengendalian internal adalah item dengan peringkat paling tinggi dengan rata-rata 4.03 sementara Pemantauan adalah item dengan peringkat paling rendah dengan rata-rata 4.12. Secara keseluruhan, hasilnya menekankan fungsi yang efisien dari semua komponen sistem kontrol internal dan peran mereka yang

menentukan dalam fungsi yang efisien dan mengakibatkan keberhasilan bisnis hotel di Yunani. Badara dan Saidin (2014) hanya satu komponen dari tiga komponen yang digunakan sistem pengendalian internal dalam penelitian ini, yaitu penilaian risiko, berkontribusi signifikan terhadap program audit yang efektif. Sehubungan dengan lingkungan pengendalian dan kegiatan pengendalian, hasil analisis menunjukkan bahwa mereka tidak berkontribusi signifikan terhadap program audit yang efektif di Pemerintahan Malaysia.

Sawaqla dan Qtish (2014) menyimpulkan bahwa hanya satu komponen dari tiga komponen yang digunakan sistem pengendalian internal dalam penelitian ini, yaitu penilaian risiko, berkontribusi signifikan terhadap program audit yang efektif. Sehubungan dengan lingkungan kontrol dan kegiatan kontrol, hasil analisis menunjukkan bahwa mereka tidak berkontribusi signifikan terhadap program audit yang efektif di Yordania. Penelitian menurut Mihaela dan Lulian (2014:8) menjelaskan bahwa tata kelola perusahaan di Rumania dan sistem pengendalian internal tidak boleh dipertimbangkan dan dipertahankan secara independen. Sebuah organisasi tanpa pandangan kepemimpinan jangka panjang yang efisien, mekanisme kontrol internal yang efektif tidak dapat berkelanjutan. Jadi, tata kelola perusahaan di Rumania tidak sepenuhnya efektif tanpa pengendalian internal yang baik.

Kinyua *et. al* (2015) menyimpulkan bahwa lingkungan pengendalian internal ada di perusahaan-perusahaan yang dikutip di Nairobi Securities Exchange, di mana, 73% responden menunjukkan bahwa ada lingkungan pengendalian internal yang memadai. Namun, 23% tidak peduli dan 4% menunjukkan bahwa lingkungan kontrol internal tidak memadai. Joseph *et. al* (2015) menyimpulkan bahwa ada hubungan positif yang signifikan antara sistem kontrol internal dan deteksi penipuan dan pencegahan di perbendaharaan sub-county di Kabupaten Kakamega, Kenya.

2.2 Landasan Teori

Grand theory yang digunakan untuk penelitian ini adalah teori pengawasan, *middle theory*-nya adalah sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) dan *applied theory*-nya adalah penilaian maturitas SPIP.

2.2.1 Teori Pengawasan

Menurut Yahya (2006:133), pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai.

Menurut Kadarisman (2013:172), para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan. Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut :

1. Menurut Sondang P. Siagian (2005:125) pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan
2. Pengawasan menurut Sondole dkk (2015:652) bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi
3. Menurut Simbolon (2004:61), pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut:

- a. Rencana (*Planning*) yang telah ditentukan
- b. Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*)
- c. Tujuan
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi.

2.2.2 Sistem Pengendalian Intern

2.2.2.1 Pengertian Sistem Pengendalian Intern

Berikut beberapa pengertian sistem pengendalian intern : (1) Menurut Mulyadi (2016:129), sistem pengendalian intern meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga asset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen. (2) Menurut COSO (2013),

Internal control is a proces, effected by an entity's board of directors, management and other personal, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting, and compliance.

Dengan kata lain pengendalian intern adalah proses, yang dipengaruhi oleh dewan direksi, manajemen dan personel lain dalam perusahaan, yang dirancang untuk memberikan jaminan yang memadai atas pencapaian tujuan operasi, pelaporan dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. (3) Menurut AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*), Sistem Pengendalian Intern meliputi struktur organisasi, semua metode dan ketentuan-ketentuan yang terkoordinasi yang dianut dalam perusahaan untuk melindungi harta kekayaan, memeriksa ketelitiandan seberapa jauh data akuntansi dapat dipercaya, meningkatkan efisiensi usaha dan mendorong ditaatinya kebijakan perusahaan yang telah ditetapkan. (4) Menurut Standar Profesional Akuntan Publik (2001:319), pengendalian intern sebagai suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen dan personel lain entitas yang didesain untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga golongan berikut ini: keandalan pelaporan

keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

2.2.2.2. Tujuan Sistem Pengendalian Intern

Tujuan dari pengendalian internal menurut Mulyadi (2016:129), adalah:

1. Menjaga aset organisasi
2. Mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi
3. Mendorong efisiensi, dan
4. Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen

COSO (2013:3) dalam *framework* terbarunya menyatakan mengenai tujuan-tujuan pengendalian intern sebagai berikut :

“The Framework provides for three categories of objectives, which allow organizations to focus on differing aspects of internal control:

1. *Operations Objective, these pertain to effectiveness and efficiency of the entity’s operations, including operational and financial performance goals, and safeguarding assets against loss.*
2. *Reporting Objective, these pertain to internal and external financial and non-financial reporting and may encompass reliability, timeliness, transparency, or other terms as set forth by regulators, recognized standard setters, or the entity’s policies.*
3. *Compliance Objectives, these pertain to adherence to laws and regulations to which the entity is subject.”*

Berdasarkan konsep *COSO*, bahwa pengendalian intern ditujukan untuk mencapai tiga kategori tujuan yang memungkinkan organisasi untuk fokus pada aspek pengendalian intern yang berbeda, yang mencakup tujuan-tujuan operasi, tujuan-tujuan pelaporan, dan tujuan-tujuan ketaatan.

Tujuan-tujuan operasi berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi operasi entitas, termasuk tujuan kinerja operasional dan keuangan, dan untuk menjaga aset dari kerugian. Tujuan-tujuan pelaporan berkaitan dengan kepentingan pelaporan keuangan baik untuk kalangan internal maupun eksternal yang memenuhi kriteria andal, tepat waktu, transparan dan persyaratan-persyaratan lain yang ditetapkan oleh pemerintah, pembuat-pembuat standar yang diakui, ataupun kebijakan-kebijakan entitas. Sementara itu, tujuan-tujuan ketaatan berkaitan dengan ketaatan terhadap hukum dan peraturan dengan mana entitas merupakan subjeknya.

Tujuan-tujuan pengendalian intern dalam versi *ICIF COSO* tahun 2013 ini pada dasarnya relatif sama dengan yang dikemukakan pada tahun 1992, namun tujuan-

tujuan tersebut mengalami perluasan, misalnya pada tujuan-tujuan operasi yang tidak hanya mencakup kinerja keuangan dan pengamanan aset saja, tetapi juga operasi perusahaan/entitas secara keseluruhan.

2.2.2.3. Komponen Sistem Pengendalian intern

Kerangka sistem pengendalian intern *Committee Of Sponsoring Organization* (COSO) 2013 menetapkan 5 (lima) komponen pengendalian intern. Komponen pengendalian intern dapat dilihat dari diagram dibawah ini:



Gambar 2.1 Komponen Sistem Pengendalian Intern Sumber : <http://keuanganlsm.com/definisi-pengendalian-internal-versi-coso/>

Berdasarkan gambar tersebut menjelaskan bahwa ada suatu hubungan langsung antara tujuan-tujuan sebagai apa yang hendak dicapai entitas dengan komponen-komponen pengendalian intern yang mewakili apa yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan itu, serta struktur organisasi entitas pada setiap tingkatan (divisi, unit operasi, fungsi, dan lainnya). Ketiga kategori tujuan tersebut (operasi, pelaporan, dan ketaatan) diwakili oleh kolom, kemudian kelima komponen pengendalian intern diwakili oleh baris, sedangkan struktur organisasi entitas direpresentasikan oleh ketiga dimensinya.

Dari uraian di atas dapat diartikan bahwa, pengendalian intern yang harus ada di dalam suatu perusahaan terdiri dari lima komponen. Komponen-komponen pengendalian intern ini saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Misalnya penilaian risiko tidak hanya mempengaruhi aktivitas pengendalian, tetapi juga dapat menunjukkan suatu kebutuhan untuk mempertimbangkan kembali kebutuhan informasi dan komunikasi atau kegiatan pemantauan. Jadi pengendalian

intern bukanlah suatu proses yang berurutan, di mana suatu komponen hanya mempengaruhi satu komponen berikutnya, akan tetapi merupakan suatu proses interaksi antar tujuan-tujuan di mana hampir semua komponen dapat dan akan saling mempengaruhi antara komponen-komponen lainnya. Agar lebih jelas, berikut ini akan dijelaskan kelima komponen pengendalian intern tersebut:

1. Lingkungan Pengendalian

Menurut Mulyadi (2016:136), lingkungan pengendalian mencerminkan sikap dan tindakan para pemilik dan manajer perusahaan mengenai pentingnya pengendalian internal perusahaan. Lingkungan pengendalian harus diberi tekanan perhatian, karena berdasarkan kenyataan, justru lingkungan pengendalian ini yang mempunyai dampak besar terhadap keseriusan pengendalian internal yang diterapkan dalam perusahaan. Lingkungan pengendalian memiliki 4 unsur: (1) filosofi dan gaya operasi; (2) berfungsinya dewan komisaris dan komite audit; (3) metode pengendalian manajemen; (4) kesadaran pengendalian.

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015:42), lingkungan pengendalian berisi seperangkat standar, proses dan struktur yang menjadi dasar bagi organisasi dalam melaksanakan pengendalian intern. COSO (2013:4-6) menjelaskan mengenai komponen lingkungan pengendalian (control environment) sebagai berikut :

“The control environment is the set of standards, processes, and structures that provide the basis for carrying out internal control across the organization. The control environment comprises the integrity and ethical values of the organization; the parameters enabling the board of directors to carry out its governance oversight responsibilities; the organizational structure and assignment of authority and responsibility; the process for attracting, developing, and retaining competent individuals; and the rigor around performance measures, incentives, and rewards to drive accountability for performance.”

Berdasarkan rumusan COSO di atas, bahwa lingkungan pengendalian didefinisikan sebagai seperangkat standar, proses, dan struktur yang memberikan dasar untuk melaksanakan pengendalian intern di seluruh organisasi. Lingkungan pengendalian terdiri dari : Integritas dan nilai etika organisasi; Parameter-parameter pelaksanaan tugas dan tanggung jawab

direksi dalam mengelola organisasinya; Struktur organisasi, tugas, wewenang dan tanggung jawab; Proses untuk menarik, mengembangkan, dan mempertahankan individu yang kompeten; dan Ketegasan mengenai tolok ukur kinerja, insentif, dan penghargaan untuk mendorong akuntabilitas kinerja.

2. Penilaian Risiko

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015:47), setiap entitas menghadapi beragam risiko baik yang berasal dari internal maupun eksternal, risiko didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa suatu kejadian akan terjadi dan berdampak negatif terhadap pencapaian sasaran organisasi. Risiko melekat (*inherent risk*) muncul sebelum manajemen melakukan langkah apapun untuk mengendalikan kemungkinan atau dampak dari suatu kejadian. Risiko residual (*residual risk*) merupakan apa yang terjadi setelah manajemen menerapkan pengendalian intern atau respon risiko lainnya.

COSO (2013:4) menjelaskan mengenai komponen penilaian risiko (*risk assessment*) sebagai berikut :

“Risk is defined as the possibility that an event will occur and adversely affect the achievement of objectives. Risk assessment involves a dynamic and iterative process for identifying and assessing risks to the achievement of objectives. Risks to the achievement of these objectives from across the entity are considered relative to established risk tolerances. Thus, risk assessment forms the basis for determining how risks will be managed. A precondition to risk assessment is the establishment of objectives, linked at different levels of the entity. Management specifies objectives within categories relating to operations, reporting, and compliance with sufficient clarity to be able to identify and analyze risks to those objectives. Management also considers the suitability of the objectives for the entity. Risk assessment also requires management to consider the impact of possible changes in the external environment and within its own business model that may render internal control ineffective.”

Berdasarkan rumusan COSO, bahwa penilaian risiko melibatkan proses yang dinamis dan interaktif untuk mengidentifikasi dan menilai risiko terhadap pencapaian tujuan. Risiko itu sendiri dipahami sebagai suatu kemungkinan bahwa suatu peristiwa akan terjadi dan mempengaruhi pencapaian tujuan entitas, dan risiko terhadap pencapaian seluruh tujuan dari entitas ini dianggap relatif terhadap toleransi risiko yang ditetapkan. Oleh

karena itu, penilaian risiko membentuk dasar untuk menentukan bagaimana risiko harus dikelola oleh organisasi.

Risiko yang dihadapi organisasi bisa bersifat internal (berasal dari dalam) ataupun eksternal (bersumber dari luar). Penilaian risiko adalah proses dinamis dan berulang (iteratif) untuk mengenali (identifikasi) dan menilai (analisis) risiko atas pencapaian tujuan. Risiko yang teridentifikasi selanjutnya dibandingkan dengan tingkat toleransi risiko yang telah ditetapkan. Dengan demikian, penilaian risiko menjadi landasan bagi pengelolaan atau manajemen risiko. Salah satu prakondisi bagi penilaian risiko adalah penetapan tujuan-tujuan yang saling terkait pada berbagai tingkatan entitas.

3. Aktivitas Pengendalian

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015:47), aktifitas pengendalian berupa kebijakan dan prosedur yang memberikan keyakinan yang memadai bahwa sasaran pengendalian dapat terpenuhi dan respon terhadap risiko telah dijalankan.

COSO (2013:5) menjelaskan mengenai aktivitas pengendalian (*control activities*) sebagai berikut :

“Control activities are the actions established through policies and procedures that help ensure that management’s directives to mitigate risks to the achievement of objectives are carried out. Control activities are performed at all levels of the entity, at various stages within business processes, and over the technology environment. They may be preventive or detective in nature and may encompass a range of manual and automated activities such as authorizations and approvals, verifications, reconciliations, and business performance reviews. Segregation of duties is typically built into the selection and development of control activities. Where segregation of duties is not practical, management selects and develops alternative control activities.”

Berdasarkan rumusan COSO, bahwa aktivitas pengendalian adalah tindakan-tindakan yang ditetapkan melalui kebijakan-kebijakan dan prosedur- prosedur yang membantu memastikan bahwa arahan manajemen untuk mengurangi risiko terhadap pencapaian tujuan dilakukan. Aktivitas pengendalian dilakukan pada semua tingkat entitas, pada berbagai tahap dalam proses bisnis, dan atas lingkungan teknologi.

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015:47), bahwa prosedur pengendalian dapat dikelompokkan ke dalam prosedur yang bersangkutan dengan hal-hal berikut:

- a. Otorisasi yang semestinya atas transaksi dari kegiatan.
- b. Pemisahan tugas yang dapat melakukan dan sekaligus menutupi kekeliruan atau ketidakberesan dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari. Oleh sebab itu, tanggung jawab untuk memberikan otorisasi transaksi, mencatat transaksi, dan menyimpan aktiva perlu dipisahkan di tangan karyawan yang berbeda.
- c. Perancangan dan penggunaan dokumen serta catatan yang memadai untuk membantu pencatatan secara semestinya transaksi dan peristiwa.
- d. Pengamanan yang cukup atas akses dan penggunaan aktiva perusahaan dan catatan.
- e. Pengecekan secara independen atas pelaksanaan dan penilaian yang semestinya atas jumlah yang dicatat.

Faktor pertama, yaitu prosedur otorisasi yang memadai. Di dalam organisasi, setiap transaksi hanya terjadi atas dasar otorisasi dari yang memiliki wewenang untuk menyetujui terjadinya transaksi tersebut. Oleh karena itu, di dalam organisasi harus dibuat sistem yang mengatur pembagian wewenang untuk otorisasi atas terlaksananya setiap transaksi.

Faktor kedua, Pemisahan tugas yang memadai berkaitan dengan struktur organisasi yang merupakan rerangka pembagian tugas kepada unit-unit organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan kegiatan- kegiatan pokok perusahaan. Misalkan, pembagian tugas di dalam perusahaan ini didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Pemisahaan fungsi penyimpanan aktiva dari fungsi akuntansi
- b. Pemisahan fungsi otorisasi dari fungsi penyimpanan aktiva yang bersangkutan
- c. Pemisahaan fungsi otorisasi dari fungsi akuntansi

Tujuan pokok pemisahan tugas ini adalah untuk mencegah dan untuk dapat dilakukannya deteksi atas kesalahan dan ketidakberesan tugas yang dibebankan kepada seseorang.

Faktor ketiga sebagaimana dikemukakan di atas berkaitan dengan perencanaan dan penggunaan dokumen dan catatan yang cukup memadai. Seperti telah disebutkan di atas, setiap transaksi di dalam organisasi hanya terdiri atas dasar otorisasi dari yang memiliki wewenang untuk menyetujui terjadinya transaksi tersebut oleh karena itu, di dalam organisasi tersebut harus dibuat prosedur otorisasi atas terlaksananya setiap transaksi. Formulir merupakan media yang digunakan untuk merekap penggunaan wewenang guna memberikan otorisasi terlaksananya transaksi di dalam organisasi atau perusahaan-perusahaan. Oleh karena itu, penggunaan formulir harus diawasi sedemikian rupa guna mengawasi pelaksanaan otorisasi tersebut.

Dalam perancangan dokumen dan catatan, unsur pengendalian intern yang harus dipertimbangkan adalah sebagai berikut :

- a. Perancangan dokumen bernomor urut tercetak
- b. Pencatatan transaksi harus dilakukan pada saat transaksi terjadi, atau segera setelah transaksi terjadi.
- c. Perancangan dokumen dan catatan harus cukup sederhana untuk menjamin kemudahan dalam pemahaman terhadap dokumen dan catatan tersebut
- d. Sedapat mungkin dokumen dirancang untuk memenuhi berbagai keperluan sekaligus
- e. Perencanaan dokumen dan catatan yang mendorong pengisian data dengan benar

Pengendalian fisik atas aspek kekayaan dan catatan. Faktor keempat ini berkaitan dengan cara yang paling baik dalam perlindungan kekayaan dan catatan yaitu dengan menyediakan perlindungan secara fisik. Sebagai contoh, penggunaan gudang untuk menyimpan persediaan akan melindungi persediaan dari kemungkinan kerusakan dan pencurian. Perlindungan fisik juga diperlukan untuk catatan dan dokumen. Pembuatan kembali catatan yang rusak akan memerlukan biaya yang besar dan waktu yang banyak. Dengan demikian, perusahaan akan lebih baik mengeluarkan biaya untuk perawatan dan penjagaan catatan dokumen daripada biaya untuk penggantian.

Pengecekan secara independen atas kinerja. Faktor kelima ini berkaitan dengan struktur pengendalian intern yang cenderung mengalami perubahan karena waktu yang berubah. Oleh karenanya, diperlukan penelaahan secara terus menerus terhadap unsur-unsur struktur pengendalian intern, guna menjamin bahwa setiap karyawan perusahaan melaksanakan prosedur pengendalian yang telah ditetapkan.

Dalam hal ini, diperlukan pengecekan secara independen terhadap kinerja karyawan. Cara yang paling murah biayanya adalah dengan pemisahan fungsi otorisasi transaksi. Fungsi penyimpangan dan fungsi akuntansi. Pemisahaan fungsi ini secara tegas akan secara otomatis menciptakan verifikasi independen terhadap pelaksanaan masing-masing fungsi dalam pelaksanaan suatu transaksi.

Jadi kunci pentingnya yang diperlukan dalam pelaksanaan verifikasi intern ini adalah independensi karyawan yang melaksanakan verifikasi tersebut. Dengan demikian, prosedur pengendalian diperlukan untuk memantapkan langkah dalam penerapan struktur pengendalian intern dalam perusahaan yang melengkapi pembentukan lingkungan pengendalian dan sistem akuntansi yang berlaku dalam perusahaan.

4. Informasi dan Komunikasi

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015:47), informasi dan komunikasi memerlukan ketujuh komponen dalam pengendalian ERM. Hal ini terkait langsung dengan tujuan utama sistem informasi akuntansi yakni untuk mendapatkan, mencaatat, memproses, menyimpan, mengikhtisarkan dan mengkomunikasikan informasi mengenai suatu organisasi.

COSO (2013:5) menjelaskan mengenai komponen informasi dan komunikasi (information and communication) dalam pengendalian intern sebagai berikut :

“Information is necessary for the entity to carry out internal control responsibilities to support the achievement of its objectives. Management obtains or generates and uses relevant and quality information from both internal and external sources to support the functioning of other components of internal control. Communication is the continual, iterative process of providing, sharing, and obtaining necessary information. Internal communication is the means by which

information is disseminated throughout the organization, flowing up, down, and across the entity. It enables personnel to receive a clear message from senior management that control responsibilities must be taken seriously. External communication is twofold: it enables inbound communication of relevant external information, and it provides information to external parties in response to requirements and expectations.”

Sebagaimana yang dinyatakan oleh COSO di atas, bahwa informasi sangat penting bagi setiap entitas untuk melaksanakan tanggung jawab pengendalian intern guna mendukung pencapaian tujuan-tujuannya. Informasi yang diperlukan manajemen adalah informasi yang relevan dan berkualitas baik yang berasal dari sumber internal maupun eksternal dan informasi digunakan untuk mendukung fungsi komponen-komponen lain dari pengendalian intern. Informasi diperoleh ataupun dihasilkan melalui proses komunikasi antar pihak internal maupun eksternal yang dilakukan secara terus-menerus, berulang, dan berbagi. Kebanyakan organisasi membangun suatu sistem informasi untuk memenuhi kebutuhan informasi yang andal, relevan, dan tepat waktu.

COSO (2013:7) selanjutnya menegaskan mengenai prinsip-prinsip dalam organisasi yang mendukung komponen informasi dan komunikasi yaitu sebagai berikut :

- a. *The organization obtains or generates and uses relevant, quality information to support the functioning of internal control.*
- b. *The organization internally communicates information, including objectives and responsibilities for internal control, necessary to support the functioning of internal control. 3The organization communicates with external parties regarding matters affecting the functioning of internal control.”*

Berdasarkan rumusan COSO di atas, bahwa ada 3 (tiga) prinsip yang mendukung komponen informasi dan komunikasi dalam pengendalian intern yaitu :

- a. Organisasi memperoleh atau menghasilkan dan menggunakan informasi yang berkualitas dan yang relevan untuk mendukung fungsi pengendalian intern.

- b. Organisasi secara internal mengkomunikasikan informasi, termasuk tujuan dan tanggung jawab untuk pengendalian intern dalam rangka mendukung fungsi pengendalian intern.
- c. Organisasi berkomunikasi dengan pihak eksternal mengenai hal-hal yang mempengaruhi fungsi pengendalian intern.

5. Pemantauan

Menurut Ikatan Akuntan Indonesia (2015: 47-49), *Enterprise Risk Management* (ERM) harus secara berkala dimonitor dan dimodifikasi bila diperlukan, dan kekurangan-kekurangan didalamnya harus dilaporkan kepada manajemen. Metode utama dalam memonitor kinerja terdiri dari: melaksanakan evaluasi atas ERM, menerapkan supervisi yang efektif, menggunakan sistem akuntansi pertanggungjawaban, memonitor aktivitas sistem, melacak pembelian piranti lunak dan piranti *mobile*, melakukan audit secara berkala, mempekerjakan pegawai khusus yang menangani keamanan komputer dan memiliki *compliance officer*, menugaskan spesialis/ ahli forensik, memasang piranti lunak yang mampu mendeteksi kecurangan dan membuka *Fraud Hotline*.

Pengawasan atau pemantauan seharusnya menilai kualitas kinerja sepanjang waktu dan menyakinkan bahwa temuan-temuan audit dan review lainnya diselesaikan dengan tepat. Hal ini meliputi:

- a. Mengevaluasi temuan-temuan, revidi, rekomendasi audit secara tepat.
- b. Menentukan tindakan yang tepat untuk menanggapi temuan dan rekomendasi dari audit dan revidi.

Menyelesaikan dalam waktu yang telah ditentukan tindakan yang digunakan untuk menindaklanjuti rekomendasi yang menjadi perhatian manajemen.

COSO (2013:5) menjelaskan mengenai komponen aktivitas pemantauan (monitoring activities) dalam pengendalian intern sebagai berikut:

“Ongoing evaluations, separate evaluations, or some combination of the two are used to ascertain whether each of the five components of internal control, including controls to effect the principles within each component, is present and functioning. Ongoing evaluations, built into business processes at different levels of the entity, provide timely information. Separate evaluations, conducted periodically, will vary in scope and frequency depending on assessment of risks, effectiveness of

ongoing evaluations, and other management considerations. Findings are evaluated against criteria established by regulators, recognized standard-setting bodies or management and the board of directors, and deficiencies are communicated to management and the board of directors as appropriate”

Memperhatikan rumusan yang dikemukakan COSO di atas, bahwa aktivitas pemantauan merupakan kegiatan evaluasi dengan beberapa bentuk apakah yang sifatnya berkelanjutan, terpisah ataupun kombinasi keduanya yang digunakan untuk memastikan apakah masing-masing dari lima komponen pengendalian intern mempengaruhi prinsip-prinsip dalam setiap komponen, ada dan berfungsi. Evaluasi berkesinambungan (terus menerus) dibangun ke dalam proses bisnis pada tingkat yang berbeda dari entitas guna menyajikan informasi yang tepat waktu. Evaluasi terpisah dilakukan secara periodik, akan bervariasi dalam lingkup dan frekuensi tergantung pada penilaian risiko, efektivitas evaluasi yang sedang berlangsung, dan pertimbangan manajemen lainnya. Temuan-temuan dievaluasi terhadap kriteria yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan, lembaga-lembaga pembuat standar yang diakui atau manajemen dan dewan direksi, dan kekurangan-kekurangan yang ditemukan dikomunikasikan kepada manajemen dan dewan direksi.

Kegiatan pemantauan meliputi proses penilaian kualitas kinerja pengendalian intern sepanjang waktu, dan memastikan apakah semuanya dijalankan seperti yang diinginkan serta apakah telah disesuaikan dengan perubahan keadaan. Pemantauan seharusnya dilaksanakan oleh personal yang semestinya melakukan pekerjaan tersebut, baik pada tahap desain maupun pengoperasian pengendalian pada waktu yang tepat, guna menentukan apakah pengendalian intern beroperasi sebagaimana yang diharapkan dan untuk menentukan apakah pengendalian intern tersebut telah disesuaikan dengan perubahan keadaan yang selalu dinamis.

2.2.3 Penilaian Maturitas Sistem Pengendalian Intern

Maturitas menunjukkan ukuran kualitas dari sistem pengendalian intern pada suatu organisasi. Semakin tinggi maturitasnya semakin baik pula kualitas sistem pengendalian intern organisasi itu. Maturitas sendiri berasal dari kata *maturity* yang terjemahannya adalah kematangan atau kedewasaan. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP merupakan upaya pemerintah memenuhi pasal 58 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yaitu menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah secara menyeluruh dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 ini diharapkan berperan dalam tiga hal: sebagai landasan pembinaan penyelenggaraan SPIP, landasan penyelenggaraan pengawasan intern dan standar penyelenggaraan SPIP.

Tingkat Maturitas (*Maturity Level*) Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dalam penelitian ini adalah untuk menggambarkan tingkatan atau struktur kematangan penyelenggaraan SPI dengan karakteristik yang berbeda antara satu tingkat dengan tingkat lainnya. Penelitian ini juga menjadi dasar perumusan rekomendasi peningkatan kematangan penyelenggaraan SPI. Struktur maturitas SPI dapat dilihat dari kerangka kematangan SPI dan definisi yang menunjukkan karakteristik dasar masing-masing tingkat kematangan SPI baik dilihat menurut SPI secara utuh maupun menurut unsur-unsurnya.

2.2.3.1 Definisi Maturitas Penyelenggaraan SPI

Maturitas (*maturity*) berarti dikembangkan penuh atau optimal. Menurut IIA (2013) Model maturitas menggambarkan tahapan proses yang diyakini akan mengarahkan pada output dan outcome yang lebih baik. Maturitas yang rendah mencerminkan kemungkinan yang lebih rendah dalam mencapai tujuan, sedangkan tingkat maturitas yang lebih tinggi mencerminkan kemungkinan keberhasilan yang lebih tinggi. Tingkat maturitas penyelenggaraan SPI merupakan kerangka kerja yang memuat karakteristik dasar yang menunjukkan tingkat kematangan penyelenggaraan SPI yang terstruktur dan berkelanjutan. Tingkat maturitas ini dapat digunakan paling tidak sebagai:

1. instrumen evaluatif penyelenggaraan SPI.
2. panduan generik untuk meningkatkan maturitas system pengendalian intern.

2.2.3.2 Tingkat Maturitas Penyelenggaraan SPI

Tingkat maturitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern adalah tingkat kematangan/kesempurnaan penyelenggaraan sistem pengendalian intern dalam mencapai tujuan pengendalian intern sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Kerangka maturitas SPIP terpola dalam enam tingkatan yaitu: (1) Belum ada; (2) Rintisan; (3) Berkembang; (4) Terdefinisi; (5) Terkelola dan Terukur; dan (6) Optimum. Tingkatan dimaksud setara masing-masing dengan level 0,1, 2, 3, 4 dan 5. Setiap tingkat maturitas mempunyai karakteristik dasar yang menunjukkan peran atau kapabilitas penyelenggaraan SPIP dalam mendukung pencapaian tujuan instansi pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan instansi pemerintah, kapasitas penyelenggaraan SPI dipengaruhi oleh kompleksitas kegiatan instansi pemerintah. Sesuai dengan definisi SPI yaitu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan, semakin luas lingkup atau semakin kompleks proses operasional kegiatan di dalam organisasi maka kapabilitas sistem pengendalian harus semakin tinggi. Tingkat Maturitas SPIP ini merupakan kerangka kerja untuk menandingkan ukuran, sifat dan kompleksitas dengan efektivitas dan kapabilitas sistem pengendalian internnya.

2.2.3.3 Karakteristik Tingkat Maturitas Penyelenggaraan SPI

Setiap tingkatan maturitas SPIP mempunyai sifat dasar masing-masing yang dapat secara nyata membedakan satu tingkat dari lainnya, karena proses berkelanjutan terdapat persinggungan. Sifat dasar tersebut dapat terlihat dari karakteristik umum masing-masing tingkatan

1. Tingkat Belum Ada. Pada tingkat ini, Perusahaan sama sekali belum memiliki infrastruktur (kebijakan dan prosedur) yang diperlukan untuk melaksanakan praktek-praktek pengendalian intern.
2. Tingkat Rintisan. Pada tingkat ini, Perusahaan telah menyadari pentingnya pengendalian intern. Pendekatan risiko dan pengendalian yang diperlukan masih bersifat ad-hoc dan tidak terorganisasi dengan baik, tanpa komunikasi

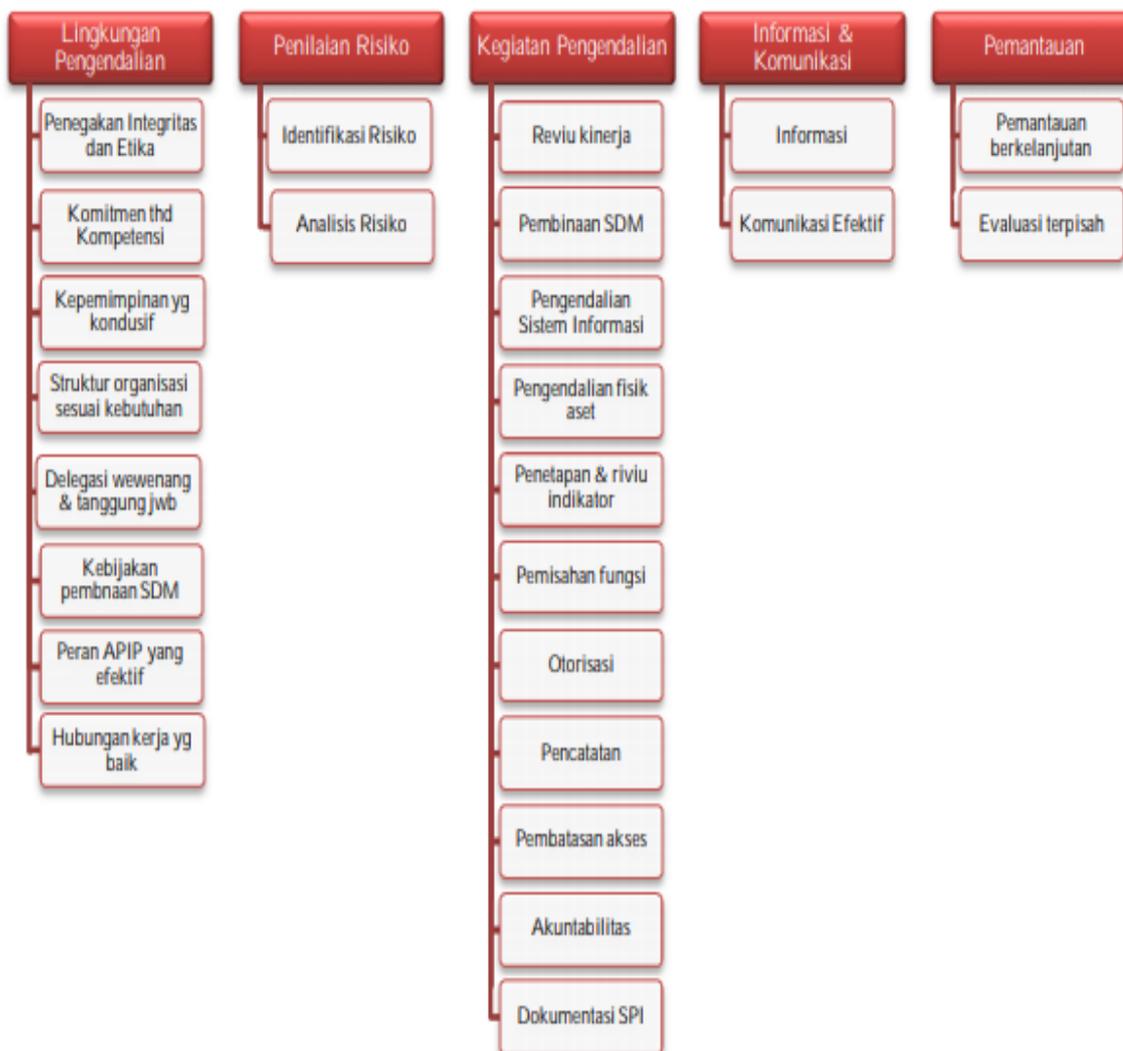
dan pemantauan. Kelemahan tidak diidentifikasi. Para Pegawai tidak menyadari tanggung jawabnya.

3. **Tingkat Berkembang.** Pada tingkat ini Perusahaan telah melaksanakan praktik pengendalian intern, namun tidak terdokumentasi dengan baik dan pelaksanaannya sangat tergantung pada individu, belum melibatkan semua unit organisasi. Oleh sebab itu, keandalan SPIP masih berbeda dari satu unit organisasi ke unit lainnya dalam satu Perusahaan. Efektivitas pengendalian belum dievaluasi sehingga banyak terjadi kelemahan yang belum ditangani secara memadai. Tindakan Pimpinan Perusahaan menangani kelemahan tidak konsisten.
4. **Tingkat Terdefinisi.** Pada tingkat ini, Perusahaan telah melaksanakan praktik pengendalian intern dan terdokumentasi dengan baik. Namun evaluasi atas pengendalian intern dilakukan tanpa dokumentasi yang memadai. Beberapa kelemahan pengendalian terjadi dengan dampak yang cukup berarti bagi pencapaian tujuan organisasi.
5. **Tingkat Terkelola dan Terukur.** Pada tingkat ini, Perusahaan telah menerapkan pengendalian intern yang efektif. Masing-masing personel pelaksana kegiatan selalu mengendalikan kegiatan pada pencapaian tujuan kegiatan itu sendiri maupun tujuan Perusahaan. Evaluasi dilakukan secara formal dan terdokumentasi. Namun demikian, kebanyakan evaluasi dilakukan secara manual, belum menggunakan alat bantu aplikasi komputer.
6. **Tingkat Optimum.** Pada tingkat optimum, Perusahaan telah menerapkan pengendalian intern yang berkelanjutan, terintegrasi dalam pelaksanaan kegiatan dan didukung oleh pemantauan otomatis menggunakan aplikasi komputer. Akuntabilitas penuh diterapkan dalam pemantauan pengendalian, manajemen risiko, dan penegakan aturan. Evaluasi diri sendiri (self assessment) atas pengendalian dilakukan secara terus menerus berdasarkan analisis gap dan penyebabnya. Para pegawai terlibat secara aktif dalam penyempurnaan sistem pengendalian intern.

2.2.3.4 Fokus Penilaian Maturitas Penyelenggaraan SPI

Maturitas penyelenggaraan SPI terkait dengan peran atau keandalan atau reliabilitas penyelenggaraan SPI dalam mendukung pencapaian tujuan instansi perusahaan. Reliabilitas penyelenggaraan SPI tersebut ditandai bukan hanya oleh eksistensi control design yang pada umumnya bersifat hard control tetapi juga oleh pelaksanaan atas *soft control* pengendalian itu sendiri.

Kehadiran *hard control* dan *soft control* dalam rangka pencapaian tujuan instansi pemerintah tersebut dipresentasikan oleh prinsip-prinsip pengendalian intern yang terdapat pada fokus atau area penilaian maturitas. Eksistensi prinsip pengendalian intern tersebut kemudian diukur untuk menyimpulkan maturitasnya. Fokus penilaian maturitas SPI merupakan variabel yang digunakan untuk menunjukkan tingkat maturitas penyelenggaraan SPI. Variabel tersebut merupakan sub-sub unsur SPI di dalam PP Nomor 60 Tahun 2008. Terdapat lima unsur, 25 subunsur sebagai fokus penilaian. Selanjutnya, masing-masing subunsur mempunyai 5 indikator maturitas dalam suatu gradasi yang meningkat mulai dari tingkat belum ada, rintisan, berkembang”, terdefinisi, terkelola dan terukur, hingga tingkat optimum. Dijelaskan lebih detail oleh gambar 2.2 fokus penilaian tingkat maturitas SPI di bawah ini.



Gambar 2.2 Fokus Penilaian Tingkat Maturitas SPIP

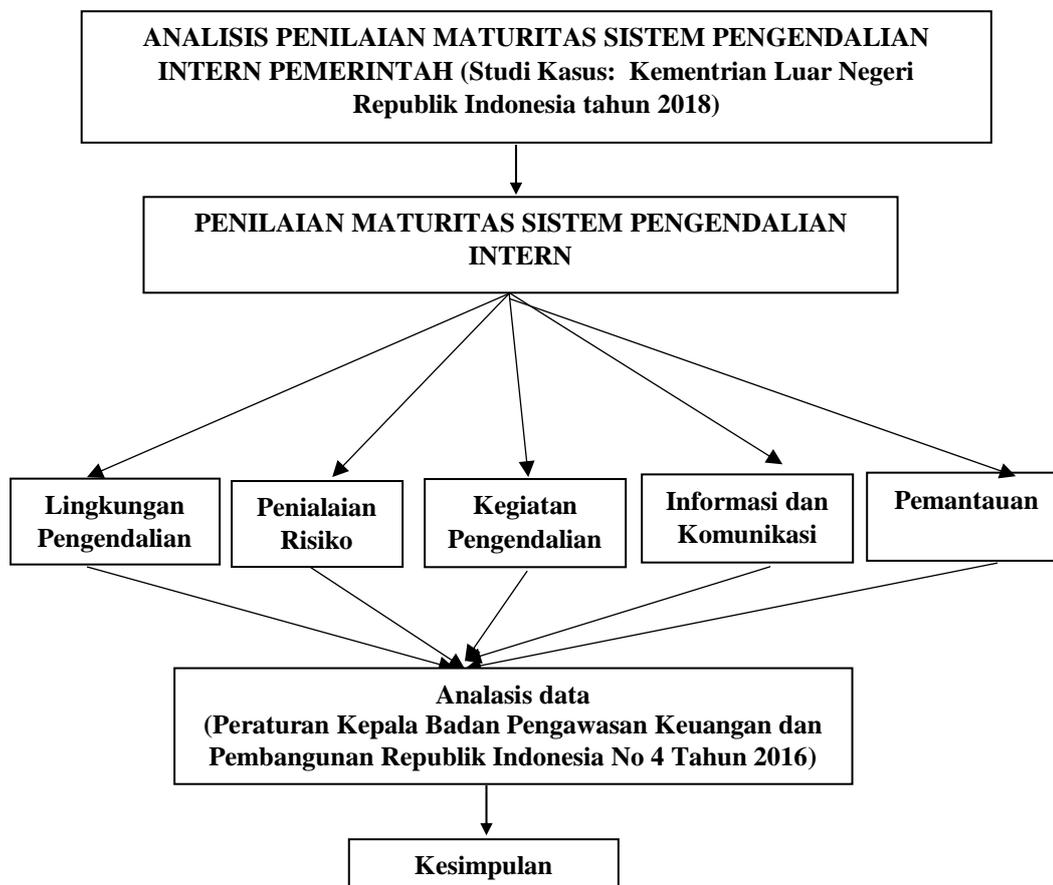
Sumber : Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia No 4 Tahun 2016

2.3 Kerangka Pemikiran

Sistem Pengendalian Intern adalah suatu proses yang ditetapkan oleh manajemen dan dijalankan oleh segenap anggota organisasi untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap keandalan dari laporan keuangan, kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku, efektifitas dan efisiensi operasional organisasi (Irsutamia, Sinartib, dan Olifac, 2018:151)

Langkah pertama yang dilakukan dalam penelitian ini adalah merumuskan masalah yang menjadi topik pembahasan yaitu evaluasi penilaian maturitas sistem

pengendalian intern pemerintah di Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.. Setelah itu proses pengumpulan data sekunder, sehingga data yang diperoleh dapat di uji dan dapat menarik kesimpulan yang dibutuhkan.



Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran