

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Pengendalian Internal

Pengendalian (*Control*) merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari. Dalam keadaan tertentu, ketentuan hukum diperlukan untuk mengendalikan perilaku manusia. Sebagaimana dengan kehidupan sehari-hari, perusahaan juga mempunyai berbagai kendali untuk mengarahkan perilaku karyawan pada tujuan perusahaan. Perusahaan menggunakan pengendalian internal untuk mengarahkan operasi mereka, melindungi asset, dan mencegah penyalahgunaan sistem mereka.

Begitupun dengan audit, dalam semua audit, auditor harus memperoleh pemahaman tentang pengendalian intern yang memadai untuk merencanakan audit dengan melaksanakan prosedur untuk memahami desain pengendalian yang relevan dengan audit atas laporan keuangan, dan apakah pengendalian intern tersebut dioperasikan.

Pengendalian intern meliputi lima kategori pengendalian yang dirancang dan diimplementasikan oleh manajemen untuk memberikan jaminan bahwa sasaran hasil pengendalian manajemen

akan terpenuhi. Pengendalian internal terdiri atas komponen-komponen :

- (1) lingkungan kendali,
- (2) penilaian resiko,
- (3) aktivitas pengendalian,
- (4) informasi dan komunikasi,
- (5) pengawasan.

Lingkungan kendali adalah payung untuk keempat komponen lainnya. Tanpa suatu lingkungan kendali yang efektif, keempat komponen lainnya tidak mungkin menghasilkan pengendalian internal yang efektif, dengan mengabaikan mutu mereka.

Intisari dari organisasi yang terkontrol secara efektif berada pada sikap manajemennya. Jika manajemen puncak percaya bahwa kendali adalah penting, orang-orang yang berada di organisasi itu akan merasakannya dan merespon dengan teliti mengamati kendali itu dibuat. Di sisi lain, jika jelas bagi para anggota dari organisasi itu bahwa kendali bukanlah suatu perhatian yang penting untuk manajemen puncak dan hanya keramahan di mulut saja bukannya dukungan yang penuh arti, hampir bisa dipatikan bahwa sasaran hasil pengendalian manajemen tidak akan tercapai secara efektif.

Menurut Rama dan Jones (2008 : 136), Pengendalian internal (*internal control*) adalah suatu proses, yang dipengaruhi oleh dewan direksi entitas, manajemen, dan personel lainnya, yang dirancang untuk memberikan kepastian yang beralasan terkait dengan pencapaian sasaran kategori sebagai berikut :

1. Efektivitas dan efisiensi operasi;
2. Keandalan pelaporan keuangan;
3. Ketaatan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

Sedangkan menurut Siti dan Ely (2010 : 221) pengertian Pengendalian Intern adalah suatu proses, yang dipengaruhi oleh dewan komisaris, manajemen, dan personel lainnya dalam suatu entitas, yang dirancang untuk memberikan keyakinan memadai guna mencapai tujuan-tujuan berikut ini :

- a. Keandalan laporan keuangan
- b. Menjaga kekayaan dan catatan organisasi
- c. Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan
- d. Efektivitas dan efisiensi operasi.

Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) mengadopsi definisi pengendalian intern dari COSO, seperti dinyatakan dalam PSA No. 69 (IAI, 2001:319.2), yaitu:

Pengendalian intern adalah suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen, dan personil lain entitas – yang didesain untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga golongan tujuan berikut ini:

- (a) Keandalan pelaporan keuangan
- (b) Efektivitas dan efisiensi operasi
- (c) Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa COSO pun menekankan Pengendalian Intern sebagai suatu proses yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari entitas. Untuk tujuan pelaporan manajemen, Pengendalian Internal terkait penjagaan asset dari pengambilan, penggunaan, atau penghilangan yang tidak terotorisasi adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh dewan komisaris, manajemen, dan personil lainnya dari sebuah entitas, yang dirancang untuk memberikan keyakinan/jaminan yang wajar berkaitan dengan pencegahan atau deteksi dini terhadap

pengambilan, penggunaan, atau penghilangan yang tidak terotorisasi terhadap asset entitas sehingga dapat memberikan pengaruh/efek yang material terhadap laporan keuangan.

Dengan adanya definisi pengendalian intern yang lebih luas dari COSO itu, maka secara fundamental terdapat titik temu antara pengendalian intern yang selama ini berkembang dalam sektor swasta, dengan pengendalian manajemen yang terutama berkembang dalam sektor publik. Menurut GAO apabila pengendalian intern itu merupakan bagian integral dari sistem yang digunakan oleh manajemen yang tidak terbatas pada aspek keuangan saja, maka pengendalian intern itu memiliki pengertian yang sama dengan pengendalian manajemen.

2.1.1.1. Komponen Pengendalian Intern

Pengendalian intern sebagaimana didefinisikan oleh COSO, terdiri atas lima komponen yang saling terkait, yaitu:

1. Lingkungan Pengendalian
2. Penilaian Risiko
3. Aktivitas Pengendalian
4. Informasi dan komunikasi dalam pengendalian intern
5. Pemantauan

Komponen-komponen di atas akan diuraikan secara rinci sebagai berikut :

1. Lingkungan pengendalian (*Control Environment*) adalah tindakan, kebijakan, dan prosedur yang merefleksikan

seluruh sikap top manajemen, dewan komisaris, dan pemilik entitas tentang pentingnya pengendalian dalam suatu entitas, yang mencakup :

a. Integritas dan nilai etika (*integrity and ethical values*)

Merupakan produk dari standar etika dan perilaku entitas serta bagaimana standar tersebut dikomunikasikan dan dijalankan dalam praktek pada entitas. Ini meliputi tindakan manajemen untuk menghilangkan atau mengurangi intensif dan godaan yang menyebabkan pegawai bertindak tidak jujur, melanggar hukum atau tidak etis.

b. Komitmen terhadap kompetensi (*commitment to competence*)

Kompetensi merupakan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas. Komitmen terhadap kompetensi meliputi pertimbangan manajemen terhadap tingkat kompetensi dari pekerjaan tertentu dan bagaimana tingkatan tersebut berubah menjadi keterampilan dan pengetahuan yang diisyaratkan.

c. Partisipasi dewan komisaris atau komite audit (*Board of Directors or Audit Committee participation*)

Dewan komisaris yang efektif adalah yang independen dari manajemen, dan anggota-anggotanya aktif dan menilai aktivitas manajemen. Komite audit berkewajiban mengawasi proses persiapan laporan keuangan dan berhubungan dengan auditor eksternal dan internal.

d. Filosofi dan gaya operasi manajemen (*management's philosophy and operating style*)

Semua tindakan manajemen akan mencerminkan tentang pentingnya pengendalian kepada pegawai perusahaan. Hal ini memberikan pemahaman akan pentingnya pengendalian bagi auditor di suatu perusahaan.

e. Struktur organisasi (*organizational structure*)

Struktur organisasi suatu satuan usaha membatasi garis tanggung jawab dan wewenang yang ada. Dengan memahami akan struktur organisasi klien, auditor dapat mempelajari manajemen dan elemen fungsional usaha dan menaksir bagaimana kebijakan dan prosedur yang berhubungan dengan pengendalian yang dilaksanakan.

f. Pemberian otoritas dan tanggung jawab (*assignment of authority and responsibility*)

Pemberian otoritas dan tanggung jawab termasuk metode-metode dan hal-hal yang berkaitan dengan pengendalian, seperti rencana organisasi, operasi formal, uraian tugas pegawai dan kebijakan yang berhubungan dengannya, dokumen kebijakan dan mencakup perilaku pegawai seperti pertentangan keputusan dan petunjuk resmi mengenai perilaku

g. Kebijakan dan praktik sumber daya manusia (*human resource policies and practices*).

Pegawai yang kompeten dan dipercaya amat penting artinya bagi pengendalian intern. Dengan adanya pegawai yang dapat dipercaya, pengendalian lainnya dapat dikurangi karena hal ini sangat penting, metode-metode tentang pengangkatan, pengevaluasian, pelatihan, promosi dan kompensasi pegawai merupakan bagian penting dalam pengendalian intern.

2. Penaksiran risiko yang akan Timbul (*Management Risk Assesment*)

Penaksiran risiko yang akan timbul dalam sistem pengendalian intern adalah usaha manajemen untuk mengidentifikasi dan menganalisis risiko yang relevan dalam menyiapkan laporan keuangan sesuai dengan

standar akuntansi keuangan. Manajemen harus berfokus pada risiko di semua tingkat organisasi dan mengambil tindakan yang perlu untuk mengatur mereka.

Langkah pertama yang penting dilakukan adalah manajemen mengidentifikasi faktor yang bisa meningkatkan risiko. Kegagalan untuk memenuhi sasaran hasil sebelumnya, mutu dari personil, penyebaran geografis operasional perusahaan, arti kompleksitas proses bisnis inti, pengenalan tentang teknologi informasi yang baru, dan pintu masuk pesaing baru, semuanya menghadirkan contoh faktor-faktor yang bisa mengarahkan pada meningkatnya risiko. Saat risiko telah dikenali, manajemen memperkirakan arti risiko itu, menilai kemungkinan terjadinya risiko tersebut, dan mengembangkan tindakan spesifik yang perlu diambil untuk mengurangi risiko hingga suatu tingkatan bisa diterima. Penilaian risiko manajemen merupakan bagian desain dan pelaksanaan pengendalian intern untuk meminimalisir kesalahan.

3. Aktivitas Pengendalian (*Control Activities*)

Aktivitas pengendalian adalah kebijakan dan prosedur yang dibangun oleh manajemen untuk mencapai tujuan

laporan keuangan yang obyektif. Aktivitas pengendalian meliputi hal-hal berikut :

a. Pemisahan Kewajiban yang Memadai.

Empat petunjuk umum pemisahan kewajiban untuk mencegah baik kecurangan dan kesalahan menjadi sangat penting bagi entitas.

1) Pemisahan Penjagaan Aset dari Akuntansi

Alasan untuk tidak mengizinkan seseorang yang mempunyai penjagaan permanen atau temporer dari suatu aset untuk bertanggungjawab pada aset itu adalah untuk melindungi perusahaan terhadap defalkasi. Saat seseorang melaksanakan kedua fungsi itu, ada suatu kenaikan risiko bahwa orang tersebut membuat aset itu untuk keuntungan pribadi dan menyesuaikan catatan untuk membebaskan dirinya dari tanggung jawab.

2) Pemisahan Otorisasi Transaksi dari Penjagaan Aset

Terkait

Jika mungkin, diinginkan untuk mencegah orang yang mengesahkan transaksi dari mempunyai kendali atas aset terkait. Sebagai contoh, orang yang sama tidak boleh mengesahkan pembayaran faktur pemasok dan juga menandatangani cek

pembayaran tagihan itu. Otorisasi suatu transaksi dan penanganan aset terkait oleh orang yang sama meningkatkan kemungkinan defalkasi di dalam organisasi.

3) Pemisahan Tanggung Jawab Operasional dari Tanggung Jawab Penyimpanan-Catatan.

Jika setiap departemen atau divisi dalam suatu organisasi bertanggung jawab untuk menyiapkan catatan dan laporan mereka sendiri, akan ada suatu kecenderungan penyimpangan hasil untuk memperbaiki prestasi yang dilaporkan. Untuk memastikan informasi yang tidak memihak, penyimpanan catatan biasanya dimasukkan dalam departemen terpisah di bawah pengendali.

4) Pemisahan Kewajiban TI dari Departemen Pemakai

Ketika kompleksitas sistem TI meningkat, seringkali pemisahan otorisasi, penyimpanan catatan, dan penjagaan menjadi kabur. Komputer memainkan suatu peranan penting bagi perusahaan untuk memisahkan fungsi utama yang terkait dengan TI dari fungsi kunci departemen pemakai. Tanggungjawab untuk merancang dan

mengendalikan program perangkat lunak akuntansi yang berisi otorisasi penjualan dan kendali pengeposan harus berada di bawah otorisasi TI. Sedangkan kemampuan untuk memperbaharui informasi dalam arsip induk batas kredit pelanggan harus berada di departemen kredit perusahaan diluar fungsi TI.

b. Otorisasi yang Memadai atas Transaksi dan Aktivitas

Setiap transaksi harus diotorisasi secara memadai kalau pengendalian ingin memuaskan. Kalau setiap orang dalam organisasi dapat memperoleh atau menggunakan aktiva sekehendak hati, kekacauan akan terjadi. Otorisasi dapat berbentuk umum atau khusus. Otorisasi umum berarti bahwa manajemen menyusun kebijakan bagi organisasi untuk ditaati. Bawahan diinstruksikan untuk menerapkan otorisasi umum ini dengan cara menyetujui seluruh transaksi dalam batas yang ditentukan oleh kebijakan. Contoh: penerbitan daftar harga pasti untuk penjualan barang, batasan kredit untuk pelanggan, titik pemesanan kembali yang pasti untuk melakukan pembelian Otorisasi khusus dilakukan terhadap transaksi individual. Manajemen seringkali tidak dapat menyusun kebijakan umum

otorisasi untuk beberapa transaksi. Sebagai gantinya, lebih disukai untuk membuat otorisasi berdasarkan kasus demi kasus. Misalnya adalah otorisasi transaksi penjualan oleh manajer penjualan atas mobil perusahaan yang telah dipakai orang atau kelompok yang menjamin otorisasi khusus atau umum untuk transaksi seharusnya memegang posisi yang sepadan dengan sifat dan besarnya transaksi. Kebijakan otorisasi tersebut harus dibuat oleh manajemen puncak. Misalnya, kebijakan umum adalah bahwa setiap perolehan aktiva modal melebihi jumlah tertentu harus diotorisasi oleh dewan komisaris. Ada perbedaan antara otorisasi (authorization) dengan persetujuan (approval). Otorisasi adalah keputusan tentang kebijakan baik untuk transaksi yang bersifat umum maupun khusus. Persetujuan adalah implementasi dari keputusan otorisasi umum manajemen. Misalnya, anggaplah manajemen menentukan kebijakan otorisasi untuk pemesanan persediaan saat pasokan yang ada di tangan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan kurang dari 3 minggu. Ini adalah otorisasi umum. Kalau bagian tersebut memesan persediaan, pegawai yang

bertanggung jawab untuk memelihara catatan akan menyetujui pesanan yang mengindikasikan bahwa kebijakan otorisasi telah dipenuhi.

c. Dokumen dan Catatan yang Memadai

Dokumen dan catatan adalah obyek fisik dengan nama transaksi dimasukkan dan diikhtisarkan. Mencakup bermacam unsur seperti faktur penjualan, permintaan pembelian, buku tambahan, jurnal penjualan, dan kartu absen (*time card*). Dalam sistem akuntansi yang terkomputerisasi, kebanyakan dokumen dan catatan dikelola dalam bentuk berkas komputer sampai mereka dicetak untuk tujuan tertentu. Kedua dokumen dasar dan catatan dengan nama transaksi terdapat adalah penting, tetapi ketidakcukupan dokumen umumnya menyebabkan masalah pengendalian yang lebih besar. Dokumen berfungsi sebagai penghantar informasi keseluruhan bagian organisasi klien dan antara organisasi yang berbeda. Dokumen harus memadai untuk memberikan keyakinan memadai bahwa seluruh aktiva dikendalikan dengan pantas dan seluruh transaksi dicatat dengan benar. Misalkan kalau bagian penerimaan barang mengisi laporan penerimaan barang saat barang diterima, bagian utang usaha dapat

memverifikasi jumlah dan deskripsi dalam faktur penjualan dengan membandingkannya dengan informasi dalam laporan penerimaan barang. Prinsip-prinsip relevan tertentu diikuti dalam membuat rancangan dan penggunaan dokumen dan catatan yang pantas. Dokumen dan catatan sebaiknya: berseri dan prenumbered, disiapkan pada saat transaksi terjadi atau sesegera sesudahnya, cukup sederhana untuk menjamin dimengerti dengan jelas, dirancang sedapat mungkin untuk multiguna, dirancang dalam bentuk mendorong penyajian yang benar. Pengendalian aplikasi diterapkan pada masing-masing aplikasi SIA (misalnya, entri pesanan dan utang usaha).

d. Pengendalian Fisik atas Aktiva dan Catatan

Jenis ukuran perlindungan untuk mengamankan aktiva dan catatan yang paling utama adalah penggunaan tindakan pencegahan secara fisik. Contoh: penggunaan gudang persediaan untuk melindungi dari pencurian. Kalau gudang ada dibawah pengawasan pegawai yang kompeten, dapat dijamin bahwa keusangan menjadi minimum. Kotak tahan api dan kotak deposit untuk melindungi aktiva seperti uang tunai dan efek-efek merupakan perlindungan fisik lain

yang penting. Ada 3 kategori pengendalian yang berkenaan dengan perlindungan peralatan, program dan berkas data yaitu :

- 1) Pengendalian fisik (*physical control*): digunakan untuk melindungi fasilitas komputer. Contohnya adalah dengan mengunci pintu ruangan dan terminal komputer, ruang penyimpanan piranti lunak dan berkas data yang cukup untuk melindungi dari kehilangan, dan sistem pemadam kebakaran yang pantas.
- 2) Pengendalian akses (*access control*) berkaitan dengan meyakinkan bahwa hanya orang yang diororisasi yang dapat menggunakan peralatan dan memiliki akses terhadap piranti lunak dan berkas data. Sebagai contoh :
 - a). Prosedur perpustakaan untuk melindungi penggunaan program dan berkas yang tidak sah.
 - b). Sistem sandi dengan akses yang online (*on-line access password system*).
- 3) Prosedur cadangan dan pemulihan (*back up and recovery procedure*) merupakan langkah-langkah yang dapat dilakukan organisasi dalam kondisi

kehilangan peralatan, program atau data. Contoh: cadangan salinan program dan data penting yang disimpan di suatu tempat yang aman merupakan pengendalian cadangan yang lazim dipakai.

e. Pengecekan Independen Atas Pelaksanaan

Kategori terakhir prosedur pengendalian adalah penelaahan yang hati-hati dan berkesinambungan atas keempat prosedur yang lain. Kebutuhan pengecekan independen meningkat karena struktur pengendalian intern cenderung untuk berubah setiap saat kalau tidak terdapat mekanisme penelaahan yang sering. Pegawai mungkin lupa atau dengan sengaja tidak mengikuti prosedur atau menjadi sembronon kalau tidak ada orang yang meninjau dan mengevaluasi pelaksanaannya. Tambahan pula, salah saji yang disengaja maupun yang tidak disengaja mungkin terjadi, tanpa melihat kualitas pengendalian. Karakteristik utama orang yang melakukan prosedur verifikasi intern adalah keindependenan dari orang yang bertanggungjawab menyiapkan data. Bagian bernilai dari pengecekan atas pelaksanaan akan hilang kalau orang yang melakukan verifikasi adalah bawahan orang yang bertanggungjawab untuk

penyiapan data atau tidak independen karena sebab lain. Cara paling murah dari verifikasi intern adalah pemisahan tugas.

4. Informasi dan komunikasi dalam pengendalian intern adalah metode yang dipergunakan untuk mengidentifikasi, mengumpulkan, mengklasifikasi, mencatat dan melaporkan semua transaksi entitas, serta untuk memelihara akuntabilitas yang berhubungan dengan asset. Transaksi-transaksi harus memuaskan dalam hal eksistensi, kelengkapan, ketepatan, klasifikasi, tepat waktu, serta dalam posting dan mengikhtisarkan.
5. Pengawasan kegiatan pengendalian intern secara periodik harus dipantau oleh manajemen. Pemantauan meliputi penilaian atas kualitas kinerja pengendalian intern untuk menentukan apakah operasi pengendalian memerlukan modifikasi atau perbaikan.

2.1.1.2. Tujuan Pengendalian Internal

Pengendalian internal memberikan jaminan yang memadai bahwa :

1. Tujuan perusahaan yang ditetapkan akan dapat dicapai.

2. Laporan keuangan yang dihasilkan perusahaan dapat dipercaya.
3. Kegiatan perusahaan sejalan dengan hukum dan peraturan yang berlaku.

Pengendalian internal dapat melindungi asset dari pencurian, penggelapan, penyalahgunaan, atau penempatan asset pada lokasi yang tidak tepat. Salah satu pelanggaran paling serius terhadap pengendalian internal adalah penggelapan oleh karyawan. Penggelapan oleh karyawan (*employee fraud*) adalah tindakan disengaja untuk menipu atasan demi keuntungan pribadi. Penipuan tersebut bisa mengambil bentuk mulai dari pelaporan beban yang berlebihan atau ongkos perjalanan agar mendapat penggantian yang lebih besar dari kantor hingga penyelewengan jutaan dolar melalui tipuan yang rumit.

Informasi bisnis yang akurat diperlukan demi keberhasilan usaha. Penjagaan asset dan informasi yang akurat sering berjalan seiring. Sebabnya adalah karena karyawan yang ingin menggelapkan asset juga perlu menutupi penipuan tersebut dengan menyesuaikan catatan akuntansi.

Perusahaan harus mematuhi perundang-undangan dan peraturan yang berlaku serta standar pelaporan

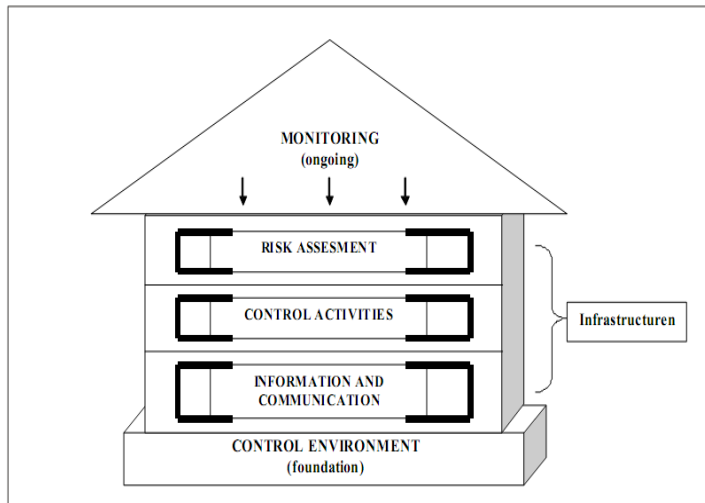
keuangan. Contoh-contoh dari standar serta peraturan tersebut meliputi ketentuan mengenai lingkungan hidup, syarat-syarat kontrak, peraturan keselamatan, dan prinsip akuntansi yang berlaku umum (*Generally Accepted Accounting Principles – GAAP*)

2.1.1.3. Fondasi Pengendalian Intern

Kerangka pengendalian intern menurut COSO tidak hanya mempertimbangkan penilaian atas pengendalian keras (*hard controls*) seperti pemisahan tugas, pengawasan asset, sistem pencatatan dan pemantauan kegiatan, tetapi juga mempertimbangkan pengendalian lunak (*soft controls*) seperti integritas dan nilai etis, komitmen terhadap kompetensi, serta filosofi dan gaya operasi manajemen. COSO menekankan pengendalian intern kepada penyebab akar yang sistemik (*systemic root causes*), berfokus pada pelanggan (*customer-focused*), dan berorientasi pada hasil (*outcome oriented*).

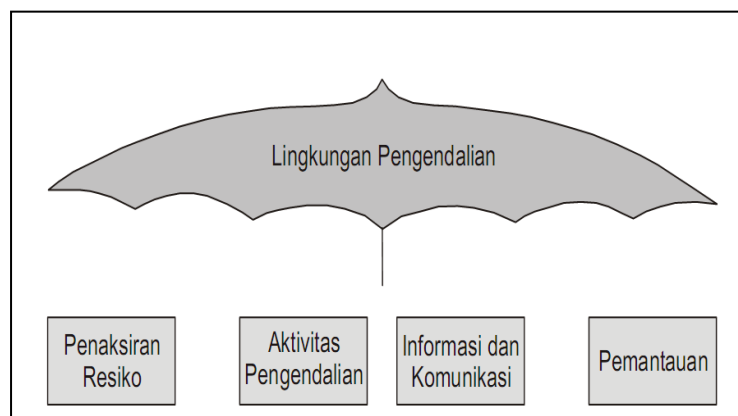
Pengendalian intern tidak mungkin efektif melalui keempat komponen (penaksiran risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi serta pemantauan), tanpa lingkungan pengendalian yang efektif. Menurut COSO, lingkungan pengendalian merupakan fondasi bangunan sistem pengendalian intern.

Begitu juga menurut Larry F. Konrath (dalam *Auditing, Concept and Applications, a Risk Analyses Approach*, 1999:208), lingkungan pengendalian sebagai fondasi seperti diilustrasikannya dalam **Gambar 2.1**.



Gambar 2.1
Lingkungan Pengendalian Sebagai Fondasi
 Sumber: Larry F. Konrath, (1999:208) dalam <http://jap-joniagungprivanto.blogspot.com>

Seperti halnya COSO dan Konrath, Arens juga sependapat tentang lingkungan pengendalian merupakan faktor utama pengendalian intern. Menurut Arens, lingkungan pengendalian adalah payung yang memayungi keempat komponen pengendalian intern lainnya (Arens, 2011 : 322), seperti dapat dilihat dalam **Gambar 2.2**.



Gambar 2.2
Ilustrasi Pengendalian Intern pada Perusahaan
 Sumber : Alvin A. Arens (2011: 322)

Perumpamaan lingkungan pengendalian sebagai fondasi dari pengendalian intern oleh COSO dan Konrath, serta perumpamaan sebagai payung oleh Arens, tentunya bukan tanpa makna. Lihat saja **Gambar 2.1** dari Konrath yang mirip bangunan rumah, tentunya rumah akan cepat roboh, apabila fondasinya tidak kuat. Begitu juga perumpamaan lingkungan pengendalian intern oleh Arens dalam **Gambar 2.2** payung. Tanpa payung tidak dapat terlindung dari terik matahari, atau dari guyuran hujan apabila terjadi perubahan cuaca.

2.1.1.4. Keterbatasan Pengendalian Intern.

Adanya suatu pengendalian intern di suatu perusahaan dimaksudkan untuk menciptakan suatu alat yang dapat membantu tercapainya pelaksanaan usaha yang efektif dan efisien, serta untuk membatasi kemungkinan terjadinya pemborosan dan penyelewengan. Namun, pengendalian intern tidak dapat mencegah secara total kekurangan atau pemborosan yang mungkin terjadi dalam suatu perusahaan.

Berikut ini adalah keterbatasan pengendalian intern menurut Mulyadi (2002 : 181) adalah:

1. Kesalahan dalam pertimbangan
Kesalahan dalam mempertimbangkan keputusan bisnis yang diambil atau dalam melaksanakan tugas rutin yang biasanya dilakukan oleh manajemen atau personel lain. Kesalahan ini dapat disebabkan oleh tidak memadainya informasi yang diterima, keterbatasan waktu, dan tekanan lain.
2. Gangguan
Adanya kekeliruan dalam memahami perintah, terjadinya kesalahan karena kelalaian dan perubahan yang bersifat sementara atau permanent dalam personil atau dalam sistem dan prosedur yang diterapkan.
3. Kolusi
Kerja sama antara pihak-pihak yang terkait, yang mana seharusnya antara pihak-pihak tersebut saling mengawasi, tetapi malah saling bekerja sama untuk menutupi kesalahan-kesalahan yang dibuat baik secara sengaja maupun tidak sengaja.
4. Pengabaian oleh manajemen
Manajemen mengabaikan kebijakan dan prosedur yang telah diterapkan semata-mata untuk kepentingan pribadinya sehingga pengendalian internal tidak berfungsi secara baik.
5. Biaya lawan manfaat
Biaya yang telah dikeluarkan untuk penerapan pengendalian internal tidak boleh melebihi manfaat yang diharapkan dari adanya penerapan pengendalian internal tersebut.

Sebagaimana disebutkan bahwa salah satu komponen pengendalian internal adalah tentang lingkungan pengendalian, maka dalam hal ini pemerintah sebagai pengelola negara, merupakan manajemen sekaligus top leader bagi lembaga-lembaga pemerintahan yang ada di bawahnya yang berwenang untuk menetapkan rambu-rambu serta aturan tentang pengendalian internal di lembaga-lembaga pemerintahan, dan berdasarkan amanat Undang-undang nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, maka melalui PP Nomor

60 Tahun 2008 lahirlah apa yang dinamakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah yang dijadikan acuan lembaga-lembaga pemerintah dalam mengelola keuangan yang bersumber dari negara.

2.1.2. Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP)

2.1.2.1. Pengertian Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP)

Keberadaan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) merupakan perwujudan dari amanat Undang-undang nomor 01 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

- a. Pada pasal 55 ayat (4) yang menyatakan bahwa Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan Sistem Pengendalian Intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).
- b. Pada pasal 58 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintah mengatur dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan pemerintah secara menyeluruh. SPI ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pengertian Sistem Pengendalian Intern menurut PP Nomor

60 Tahun 2008 adalah:

“ Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan”.

Substansi yang mendasar dari Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 ini adalah terwujudnya suatu sistem pengendalian intern pada pemerintah yang dapat mewujudkan suatu praktik-praktik yang baik dalam tata kelola (*good governance*) pada sektor publik. Pengertian tersebut memberikan arah tujuan yang hendak dicapai dengan disusunnya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Adapun 4 (empat) arah tujuan SPIP antara lain:

1. Kegiatan yang efektif dan efisien

Kegiatan instansi pemerintah dikatakan efektif bila telah ditangani sesuai dengan rencana dan hasilnya telah sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, pengendalian harus dirancang agar efektif untuk menjaga tercapai tujuan. Sedangkan, efisien biasanya dikaitkan dengan pemanfaatan aset untuk mendapatkan hasil. Kegiatan instansi pemerintah dikatakan efisien bila mampu menghasilkan produksi yang berkualitas tinggi (pelayanan prima), dengan bahan baku (sumber daya) yang sesuai dengan standar.

2. Laporan Keuangan yang dapat diandalkan

Tujuan ini didasarkan pada pemikiran utama bahwa informasi sangat penting untuk pengambilan keputusan. Agar keputusan yang diambil tepat sesuai dengan

kebutuhan, maka informasi yang disajikan harus andal/layak dipercaya, dalam arti menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Karena jika laporan yang tersaji tidak memadai dan tidak benar, maka akan menyesatkan dan dapat mengakibatkan pengambilan keputusan yang salah serta merugikan organisasi.

3. Pengamanan Aset Negara

Aset negara diperoleh dengan membelanjakan uang yang berasal dari masyarakat, terutama dari penerimaan pajak dan bukan pajak, yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan negara. Pengamanan aset negara merupakan isu penting yang mendapatkan perhatian serius dari pemerintah dan masyarakat. Hal ini disebabkan karena kelalaian dalam pengamanan aset negara akan berakibat pada mudahnya terjadi pencurian, penggelapan, dan bentuk manipulasi lainnya. Kejadian terhadap aset negara tersebut dapat merugikan instansi pemerintah yang pada akhirnya juga akan merugikan masyarakat selaku pemegang kedaulatan negara. Upaya pengamanan aset ini antara lain dapat dilakukan melalui kegiatan pengendalian, seperti pembatasan akses penggunaan aset, data dan informasi, penyediaan petugas keamanan, dan sebagainya.

4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan

Setiap kegiatan dan transaksi merupakan suatu perbuatan hukum. Oleh karena itu, pelaksanaan transaksi atau kegiatan harus taat terhadap kebijakan, rencana, prosedur, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran terhadap aspek hukum dapat mengakibatkan tindakan pidana maupun perdata berupa kerugian, misalnya berupa tuntutan oleh aparat maupun masyarakat.

Keempat tujuan tersebut di atas tidak perlu dicapai secara khusus atau terpisah-pisah. Dengan kata lain, instansi pemerintah tidak harus merancang secara khusus pengendalian untuk mencapai satu tujuan. Suatu kebijakan atau prosedur dapat saja dikembangkan untuk dapat mencapai lebih dari satu tujuan pengendalian.

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 ini sebenarnya mengadopsi pendekatan dari *Government Accounting Office (GAO)*, BPK-nya Amerika Serikat, yang mengindik kepada *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions (COSO)*. Sistem ini juga telah dipraktikkan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara.

2.1.2.2. Unsur-Unsur Pengendalian Internal

Unsur – unsur konsep pengendalian COSO dengan beberapa penyesuaian untuk diterapkan pada sektor publik yang dituangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 yang didalamnya menyebutkan bahwa Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terdiri dari lima unsur, yaitu:

1. Lingkungan pengendalian
2. Penilaian risiko
3. Kegiatan pengendalian
4. Informasi dan komunikasi
5. Pemantauan pengendalian intern

Yang perlu ditekankan pada 5 unsur pengendalian intern konsep SPIP yaitu:

1. Lingkungan Pengendalian (*Environment Control*)

Lingkungan pengendalian merupakan pengendalian yang mempengaruhi keseluruhan organisasi dan menjadi “atmosfir individu organisasi di dalam melakukan aktivitas dan melaksanakan tanggungjawab atas pengendalian yang menjadi bagiannya. Dengan kata lain, Lingkungan Pengendalian merupakan pondasi dasar yang mendasari suatu sistem pengendalian intern pemerintah. Apabila Lingkungan Pengendalian

menunjukkan kondisi yang baik, maka dapat memberi pengaruh yang cukup baik bagi suatu organisasi, namun sebaliknya, apabila lingkungan pengendalian jelek, mengindikasikan bahwa organisasi tersebut tidak sehat. Hal pertama yang harus kita lakukan di dalam mendesain SPIP di dalam unsur Lingkungan pengendalian adalah mengidentifikasi hal-hal yang terkait dengan Lingkungan Pengendalian suatu organisasi, yaitu :

- Penegakan integritas dan nilai etika;
- Komitmen terhadap kompetensi;
- Kepemimpinan yang kondusif;
- Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan;
- Pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang tepat;
- Penyusunan dan penerapan kebijakan pembinaan SDM;
- Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif;
- Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah.

2. Penilaian Resiko (*Risk Valuation*)

Penilaian resiko terkait dengan aktivitas bagaimana entitas (unit organisasi) mengidentifikasi dan mengelola resiko sehingga entitas dapat meminimalisasi terjadinya kegagalan dalam mencapai tujuan organisasi. Melalui proses penilaian resiko ini, maka setiap entitas dapat mengantisipasi setiap kejadian yang dapat menghambat pencapaian tujuan organisasi secara optimal. Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam.

3. Pengendalian Aktifitas (*Activity Control*)

Kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi. Aktifitas pengendalian didefinisikan sebagai *“the policies and procedures that help ensure management directives are carried out”*. Aktifitas pengendalian meliputi seluruh tingkatan dan fungsi organisasi yang tercermin dari adanya persetujuan, otorisasi, verifikasi, rekonsiliasi, review atas kinerja, keamanan aset dan pemisahan fungsi. Kegiatan pengendalian terdiri atas:

- a. Review atas kinerja Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
- b. Pembinaan sumber daya manusia;
- c. Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi;
- d. Pengendalian fisik atas aset;
- e. Penetapan dan review atas indikator dan ukuran kinerja;
- f. Pemisahan fungsi;
- g. Otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting;
- h. Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian;
- i. Pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya;
- j. Akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya;
- k. Dokumentasi yang baik atas Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dan kejadian penting.

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

Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan

pengendalian dan tanggung jawabnya. Informasi dan komunikasi mengandung arti dalam setiap organisasi harus mengidentifikasi seluruh informasi yang dibutuhkan dan dikomunikasikan kepada pihak-pihak yang membutuhkan sesuai kewenangannya. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem informasi yang handal yang dapat memberikan informasi terkait operasional, keuangan serta perbandingan informasi dalam organisasi. Sistem Informasi harus dapat membantu manajemen dalam menjalankan dan mengendalikan operasinya. Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan.

5. Pemantauan (*Monitoring*).

Monitoring mengandung makna sebagai suatu proses yang menilai kualitas dari kinerja sistem pengendalian. Hal ini dapat berupa monitoring saat kegiatan berjalan (*on going*), evaluasi terpisah atau kombinasi keduanya. Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan revidu lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

Salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern adalah pengawasan intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Yang perlu diperhatikan pada Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah proses yang tidak hanya menjadi tanggung jawab top manajemen, namun harus tersebar secara merata kepada seluruh anggota organisasi dan individu. Seluruh anggota organisasi harus memandang pengendalian sebagai alat untuk mencapai tujuan sehingga tanggung jawab penerapannya menjadi kewajiban bersama.

Tahapan penyelenggaraan SPIP sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 dilaksanakan melalui 5 (lima) tahapan dengan urutan sebagai berikut:

1. Tahap pemahaman dan penyamaan persepsi pada tahapan ini membangun kesadaran pentingnya SPIP dan membangun komitmen untuk mengimplementasikan SPIP;

2. Tahap pemetaan (diagnostik), pada tahap ini dilakukan Penilaian terhadap sistem yang telah ada untuk menentukan hal-hal yang harus diperbaiki
3. Tahap membangun infrastruktur, pada tahap ini telah membuat infrastruktur untuk mengimplementasikan unsur SPIP
4. Tahap internalisasi, pada tahap ini infrastruktur unsur-unsur yang ada pada Sistem Pengendalian Intern (SPIP) dinternalisasi kedalam aktivitas organisasi
5. Tahap pengembangan berkelanjutan dilakukan Monitoring evaluasi dan pengembangan pada Sistem Pengendalian Intern (SPIP) agar tetap, berfungsi secara efektif

Kelima tahapan bersifat sequential, dimana suatu tahapan baru bisa dilaksanakan setelah tahapan sebelumnya selesai. Penerapan tahapan disesuaikan dengan kebutuhan dan tingkat urgensi dari instansi pemerintah.

Pembinaan penyelenggaraan SPIP meliputi penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, dan pembimbingan dan konsultasi SPIP, serta peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menerapkan setiap unsur dari

Sistem Pengendalian Intern. Perlu dievaluasi secara berkelanjutan untuk disesuaikan dengan ketentuan yang berkembang mengikuti perubahan lingkungan. Secara khusus, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 43 PP No 60 tahun 2008 pimpinan Instansi Pemerintah melakukan pemantauan antara lain melalui evaluasi terpisah atas Sistem Pengendalian Internnya masing-masing untuk mengetahui kinerja dan kualitas Sistem Pengendalian Intern serta cara meningkatkannya. Pemantauan juga berguna untuk mengidentifikasi dan mengatasi risiko utama seperti penggelapan, pemborosan, penyalahgunaan, dan salah-kelola (*mismanagement*).

2.1.2.3. Tujuan Pengendalian Internal

Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan berpedoman pada SPIP sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

SPIP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Tujuan penyelenggaraan tersebut adalah untuk menentukan apakah pengendalian telah berjalan seperti yang dirancang dan apakah orang yang melaksanakan memiliki kewenangan serta kualifikasi yang diperlukan untuk melaksanakan pengendalian secara efektif.

Sedangkan tujuan dibangunnya sistem pengendalian intern menurut Mahmudi (2010:20) adalah :

1. Untuk melindungi aset (termasuk data) negara
2. Untuk memelihara catatan secara rinci dan akurat
3. Untuk menghasilkan informasi keuangan yang akurat, relevan, dan andal
4. Untuk menjamin bahwa laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (Standar Akuntansi Pemerintah/SAP)
5. Untuk efisiensi dan efektivitas operasi
6. Untuk menjamin ditaatinya kebijakan manajemen dan peraturan perundangan yang berlaku.

2.1.2.4. Pihak Yang Bertanggung Jawab Atas Pengendalian

Internal

Menurut Jalu Ariwibowo (2009) peran dan tanggung jawab orang-orang dalam organisasi terhadap SPIP adalah :

a. Manajemen

Dalam hal ini adalah Menteri/Pimpinan, lembaga, Gubernur, dan Bupati/Walikota serta jajaran manajemen di lingkungannya. Para pimpinan inilah yang paling bertanggungjawab menyelenggarakan SPIP di lingkungan kerjanya. Disamping itu pimpinan memegang peranan penting dalam penerapan SPIP yang memerlukan keteladanan dari pimpinan yang mempengaruhi integritas, etika dan faktor lainnya dari lingkungan pengendalian yang positif.

b. Seluruh Pegawai

SPIP dengan berbagai tingkatan, menjadi tanggungjawab semua pegawai dalam suatu instansi dan seharusnya ada dalam uraian pekerjaan setiap pegawai. Setiap pegawai menghasilkan informasi yang digunakan dalam sistem pengendalian intern atau melakukan tindakan lain yang diperlukan untuk mempengaruhi pengendalian. Setiap pegawai juga harus bertanggungjawab untuk mengkomunikasikan masalah dalam pelaksanaan kegiatan instansi, ketidakpatuhan terhadap aturan perilaku, serta pelanggaran kebijakan atau tindakan-tindakan yang ilegal lainnya.

c. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) memiliki peran yang penting untuk mengevaluasi efektivitas penerapan SPIP, dan memberikan kontribusi terhadap efektivitas SPIP yang sedang berlangsung. Karena posisi organisasi APIP independen dari manajemen serta otoritas yang disandanginya, APIP sering berperan dalam fungsi pemantauan.

d. Auditor Eksternal dan Pihak Luar Instansi

Sejumlah pihak luar sering memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan instansi. Auditor eksternal membawa pandangan yang objektif dan independen, mengkontribusikan langsung melalui pernyataan audit atas laporan keuangan dan secara tidak langsung menyediakan informasi penting untuk manajemen dalam menjalankan tanggung jawabnya termasuk sistem pengendalian intern.

Pihak lain yang juga memberikan pengaruh kepada instansi adalah legislator, regulator dan stakeholder lainnya yaitu pihak-pihak yang berkepentingan atau terkait dengan

instansi. Namun pihak luar tidak bertanggung jawab atau tidak menjadi bagian dalam sistem pengendalian intern.

2.1.2.5. Keterbatasan Pengendalian Internal

Menurut Hiro Tugiman (2006:9) menyatakan bahwa permasalahan pengendalian yang merupakan keterbatasan, antara lain :

1. Banyak pengendalian yang ditetapkan memiliki tujuan yang tidak jelas.
2. Pengendalian lebih diartikan sebagai tujuan akhir yang harus dicapai bukan sebagai atau sasaran untuk mencapai tujuan organisasi
3. Pengendalian ditetapkan terlalu berlebihan (over controlling) tanpa memperhatikan sisi manfaat dan biayanya.
4. Penerapan yang tidak tepat dari pengendalian juga mengakibatkan berkurangnya atau hilangnya inisiatif dan kreativitas setiap orang.
5. Pengendalian tidak memperhitungkan aspek perilaku (behavioral) padahal faktor manusia merupakan kunci utama untuk berhasilnya suatu pengendalian.

2.1.3. Pencegahan *Fraud* (Kecurangan)

Ikatan Akuntan Indonesia (IAI, 2001) menjelaskan kecurangan akuntansi sebagai:

- (1) Salah saji yang timbul dari kecurangan dalam pelaporan keuangan yaitu salah saji atau penghilangan secara sengaja jumlah atau pengungkapan dalam laporan keuangan untuk mengelabui pemakai laporan keuangan,
- (2) Salah saji yang timbul dari perlakuan tidak semestinya terhadap aktiva (seringkali disebut dengan penyalahgunaan atau penggelapan) berkaitan dengan pencurian aktiva entitas yang berakibat laporan keuangan tidak disajikan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Definisi fraud menurut Karyono (2013:4-5) adalah :

“Fraud dapat diistilahkan sebagai kecurangan yang mengandung makna suatu penyimpangan dan perbuatan melanggar hukum (illegal act), yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu misalnya menipu atau memberikan gambaran keliru (mislead) kepada pihak-pihak lain, yang dilakukan oleh orang-orang baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Kecurangan di rancang untuk memanfaatkan peluang-peluang secara tidak jujur, yang secara langsung maupun tidak langsung merugikan pihak lain.”

Dalam KUHP *Fraud* diartikan sebagai :

- Mengambil sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain, dengan maksud untuk dimiliki secara melawan hukum.
- Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa seseorang dengan kekerasan untuk memberikan barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang lain. Atau supaya membuat utang maupun pin melaksanakan prosedur hutang terhapus.
- Dengan sengaja melawan hukum memiliki barang kepunyaan orang lain tapi dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan.
- Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau kebohongan, menegakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya atau supaya memberi utang maupun menghapus piutangnya.
- Merugikan pemberi piutang dalam keadaan pailit.

Dapat disimpulkan dari definisi di atas bahwa *fraud* adalah tindakan seseorang maupun sekelompok orang untuk meraup keuntungan bagi diri mereka sendiri dengan merugikan pihak lain dengan cara melanggar peraturan organisasi dan tindakan melawan hukum.

Pengklasifikasian kecurangan dapat dilakukan dilihat dari beberapa sisi, yaitu :

1. Berdasarkan Pencatatan

Kecurangan berupa pencurian asset dapat dikelompokkan kedalam tiga kategori:

- a. Pencurian asset yang tampak secara terbuka pada buku, seperti duplikasi pembayaran yang tercantum pada catatan akuntansi (*Fraud open on-the-books*, lebih mudah untuk ditemukan).
- b. Pencurian asset yang tampak pada buku, namun tersembunyi diantara catatan akuntansi yang valid, seperti: *kickback (Fraud hidden on the-books)*
- c. Pencurian asset yang tidak tampak pada buku, dan tidak akan dapat dideteksi melalui pengujian transaksi akuntansi yang dibukukan, seperti: pencurian uang pembayaran piutang dagang yang telah dihapusbukukan / *di-write-off (Fraud off-the books*, paling sulit untuk ditemukan)

2. Berdasarkan Frekuensi

Pengklasifikasian kecurangan dapat dilakukan berdasarkan frekuensi terjadinya:

- a. Tidak berulang (*non-repeating Fraud*). Dalam kecurangan yang tidak berulang, tindakan kecurangan walaupun terjadi beberapa kali pada dasarnya bersifat tunggal. Dalam arti, hal ini terjadi disebabkan oleh adanya pelaku setiap saat (misal: pembayaran cek mingguan karyawan memerlukan kartu kerja

mingguan untuk melakukan pembayaran cek yang tidak benar).

- b. Berulang (*repeating Fraud*). Dalam kecurangan berulang, tindakan yang menyimpang terjadi beberapa kali dan hanya diinisiasi/diawali sekali saja. Selanjutnya kecurangan terjadi terus-menerus sampai dihentikan. Misalnya, cek pembayaran gaji bulanan yang dihasilkan secara otomatis tanpa harus melakukan penginputan setiap saat. Penerbitan cek terus berlangsung sampai diberikan perintah untuk menghentikannya.

3. Berdasarkan Konspirasi

Kecurangan dapat diklasifikasikan sebagai: terjadi konspirasi atau kolusi, tidak terdapat konspirasi, dan terdapat konspirasi parsial. Pada umumnya kecurangan terjadi karena adanya konspirasi, baik *bona fide* maupun *pseudo*. Dalam *bona fide conspiracy*, semua pihak sadar akan adanya kecurangan; sedangkan dalam *pseudo conspiracy*, ada pihak-pihak yang tidak mengetahui terjadinya kecurangan.

4. Berdasarkan Keunikan

Kecurangan berdasarkan keunikannya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Kecurangan khusus (*specialized Fraud*), yang terjadi secara unik pada orang-orang yang bekerja pada operasi bisnis tertentu, sebagai contoh:

(1) pengambilan asset yang disimpan deposan pada lembaga-lembaga keuangan, seperti: bank, dana pensiun, reksa dana (disebut juga *custodial Fraud*) dan

(2) klaim asuransi yang tidak benar.

b. Kecurangan umum (*garden varieties of Fraud*) yang semua orang mungkin hadapi dalam operasi bisnis secara umum.

Misal: *kickback*, penetapan harga yang tidak benar, pesanan pembelian/kontrak yang lebih tinggi dari kebutuhan yang sebenarnya, pembuatan kontrak ulang atas pekerjaan yang telah selesai, pembayaran ganda, dan pengiriman barang yang tidak benar.

Pada dasarnya terdapat faktor pendukung seseorang untuk melakukan kecurangan yang disebut juga dengan **Teori GONE** yaitu:

G : *Greed* (Keserakahan)

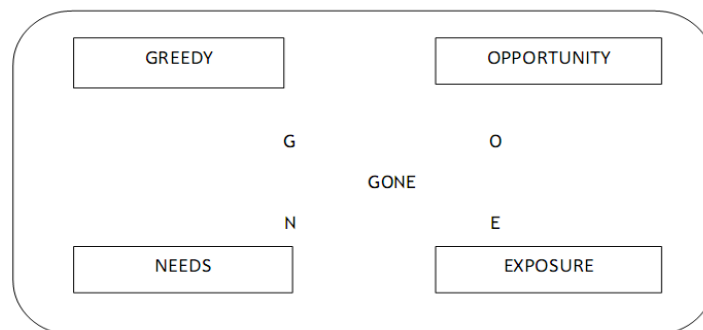
O : *Opportunity* (Kesempatan)

N : *Need* (Kebutuhan)

E : *Exposure* (Pengungkapan)

Faktor *Greed* dan *Need* merupakan faktor yang berhubungan dengan individu pelaku kecurangan (disebut juga faktor individual).

Sedangkan faktor *Opportunity* dan *Exposure* merupakan faktor yang berhubungan dengan organisasi sebagai korban perbuatan kecurangan (disebut juga faktor generik/umum).



Gambar 2.3
Ilustrasi G.O.N.E

Sumber : Siti Kurnia Rahayu dan Elly Suhayati (2010:61)

1. Faktor generik

Kesempatan (*opportunity*) untuk melakukan kecurangan tergantung pada kedudukan pelaku terhadap objek kecurangan. Kesempatan untuk melakukan kecurangan selalu ada pada setiap kedudukan. Namun, ada yang mempunyai kesempatan besar dan ada yang kecil. Secara umum manajemen suatu organisasi/perusahaan mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk melakukan kecurangan daripada karyawan.

Pengungkapan (*exposure*) suatu kecurangan belum menjamin tidak terulangnya kecurangan tersebut baik oleh pelaku yang sama maupun oleh pelaku yang lain. Oleh karena itu, setiap pelaku kecurangan seharusnya dikenakan sanksi apabila perbuatannya terungkap.

2. Faktor individu

Faktor ini melekat pada diri seseorang dan dibagi dalam dua kategori:

- Moral, faktor ini berhubungan dengan keserakahan (*greed*).
- Motivasi, faktor ini berhubungan dengan kebutuhan (*need*).

2.1.3.1. Cabang-Cabang *Fraud*

1. *Corruption*

a. *Conflict of Interest* (Konflik Kepentingan)

Sebuah konflik kepentingan terjadi ketika seseorang atau organisasi bertindak atas nama pribadi atau organisasi lain, dan memiliki, atau tampaknya telah bias tersembunyi atau kepentingan diri dalam kegiatan yang dilakukan, dan bias tersembunyi atau kepentingan diri sebenarnya atau berpotensi merugikan kepentingan individu atau organisasi yang diwakili, dan bias tersembunyi atau kepentingan diri tidak dibuat diketahui oleh individu atau organisasi yang diwakili. Ketika konflik seseorang hasil bunga dalam kerugian ekonomi atau keuangan untuk individu atau organisasi atas nama siapa orang itu bertindak, maka penipuan telah terjadi. Konflik kepentingan bisa muncul dengan sendirinya, atau

dapat menjadi bagian rumit dari penipuan lain seperti suap dan gratifikasi ilegal.

b. *Bribery* (Penyuapan)

Bribe (Suap) adalah suatu tindakan dengan memberikan sejumlah uang atau barang atau perjanjian khusus kepada seseorang yang mempunyai otoritas atau yang dipercaya.

Menurut Hall (2007 : 286) definisi *bribery* yaitu :

Penyuapan (*bribery*) melibatkan pemberian, penawaran, permohonan untuk menerima, atau penerimaan berbagai hal yang bernilai untuk mempengaruhi seorang pejabat dalam melakukan kewajibannya.

Berdasarkan definisi di atas jelaslah bahwa suatu tindakan baru dikategorikan suap apabila:

- (1) Seseorang itu menawarkan sejumlah uang, barang dan lain-lain karena ingin mendapatkan sesuatu padahal persyaratannya kurang;
- (2) Seseorang yang menawarkan sejumlah uang, barang dan lain-lain karena ingin mendapatkan sesuatu padahal dia tidak layak (tidak memenuhi syarat) untuk mendapatkan hal itu. Tetapi hal yang ketiga ini memang tidak tertera di dalam definisi di atas namun termasuk juga suap.

(3) Seseorang yang ingin mendapatkan sesuatu dan telah melengkapi semua persyaratan untuk hal yang dimaksud tetapi menawarkan sejumlah uang, barang dan lain-lain agar permohonannya dikabulkan. Kategori inilah yang sering disepelekan oleh masyarakat umum dan melakukannya.

c. *Illegal Gragtuities*

Menurut Hall (2007 : 286) definisi *Illegal Gragtuities* yaitu :

Tanda terima kasih yang tidak sah (*illegal gragtuities*) melibatkan pemberian, penerimaan, penawaran atau permohonan untuk menerima sesuatu yang bernilai karena telah melakukan tindakan yang resmi.

Sesuatu nilai (berupa barang atau uang) bahwa seseorang memberi, menawarkan atau berjanji untuk, atau karena, sebuah tindakan resmi yang akan dilakukan oleh penerima bahwa orang tersebut tidak memiliki hak atas nilai tersebut. Skema ini hampir sama dengan penyuapan, tetapi transaksinya setelah tindakan resmi tersebut dilakukan.

d. *Economic Extortion*

Menurut Hall, 2007 : 287 definisi *economic extortion* yaitu :

Pemerasan secara ekonomi (*economic extortion*) adalah penggunaan (atau ancaman untuk melakukan) tekanan (termasuk sanksi ekonomi) terhadap seseorang atau perusahaan, untuk mendapatkan sesuatu yang berharga.

Pada dasarnya, *Economic Extortion* adalah kebalikan dari penipuan penyuapan. bukan vendor yang menawarkan suap, tapi karyawan yang dituntut untuk memberikan bayaran kepada vendor untuk menguntungkan vendor. Biasanya diinduksi karyawan tersebut terancam atau takut.

2. Asset Misappropriation

Asset misappropriation meliputi penyalahgunaan/ pencurian asset atau harta perusahaan atau pihak lain. Ini merupakan bentuk *fraud* yang paling mudah dideteksi karena sifatnya yang tangible atau dapat diukur/dihitung (*defined value*). Cabang-cabang dari penggelapan ini adalah :

a. Cash

Yang menjadi sasaran penjarahan adalah uang kas maupun di bank yang dapat dimanfaatkan langsung oleh pelakunya. *Asset Misappropriation* dalam bentuk penjarahan kas terbagi menjadi tiga yaitu :

□ *Skimming*

Dalam *skimming* uang dijarah sebelum uang tersebut secara fisik masuk ke perusahaan. Cara ini terlihat dalam *fraud* yang sangat dikenal auditor, yakni *Lapping*.

□ *Larceny*

Larceny adalah tindak kecurangan yang dilakukan oleh oknum yang sebenarnya tidak memiliki otoritas atas fungsi yang dicurangnya.

Contoh tindak *larceny* antara lain: pengeluaran uang kas tanpa izin pemilik otoritas; pembuatan cek kosong; pembuatan pembukuan ganda oleh pemegang kas; penundaan pembukuan pos penerimaan; dan lain-lain.

□ *Fraudulent disbursement*

Jika penggelapan dilakukan pada saat arus uang sudah terekam dalam sistem maka penggelapan ini disebut *Fraudulent disbursement*. Pencurian melalui pengeluaran yang tidak sah ini sebenarnya satu langkah lebih jauh dari pencurian.

b. *Inventory and all other asset*

Asset lainnya juga biasa menjadi sasaran adalah aktiva tetap. Modus operasi ini dalam penjarahan asset yang bukan uang tunai atau uang di bank adalah

missue dan *larceny*. *Missue* adalah penyalahgunaan asset perusahaan untuk kepentingan pribadi. Tetapi jika apa yang disalahgunakan tersebut tidak dikembalikan maka dikatakan *larceny*.

3. *Fraudulent Financial Statement Schemes*

Banyak investor yang mengandalkan laporan keuangan perusahaan publik, namun kenyataannya fakta-fakta telah dimanipulasi. Jenis *fraud* ini sangat dikenal para auditor yang melakukan *general audit*. *Fraudulent statement* meliputi tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau eksekutif suatu perusahaan atau instansi pemerintah untuk menutupi kondisi keuangan yang sebenarnya dengan melakukan rekayasa keuangan (*financial engineering*) dalam penyajian laporan keuangannya untuk memperoleh keuntungan atau mungkin dapat dianalogikan dengan istilah *window dressing*.

Salah saji asset atau pendapatan lebih tinggi dari yang sebenarnya (*overstatement*). Terlihat dalam banyak perusahaan publik raksasa di Amerika Serikat seperti Enron. Undang-undang Sarbanes Oxley merupakan ketentuan yang keras terhadap praktik-praktik tersebut. Salah saji asset atau pendapatan lebih rendah dari yang

sebenarnya (*understatements*). Banyak berhubungan dengan laporan keuangan yang disampaikan kepada instansi perpajakan atau instansi bea dan cukai.

Fraud kedua dari jenis *Fraudulent statements* adalah penyampaian laporan non keuangan secara menyesatkan, lebih bagus dari keadaan yang sebenarnya, dan seringkali merupakan pemalsuan atau pemutar balikan keadaan. Bisa tercantum dalam dokumen yang dipakai untuk keperluan intern maupun ekstern. Misalnya perusahaan yang mengklaim tidak menghasilkan limbah berbahaya bagi masyarakat, keadaan tersebut ternyata bukanlah keadaan yang sebenarnya.

2.1.3.2. Gejala Adanya *Fraud*

Fraud (Kecurangan) yang dilakukan oleh manajemen umumnya lebih sulit ditemukan dibandingkan dengan yang dilakukan oleh karyawan. Oleh karena itu, perlu diketahui gejala yang menunjukkan adanya kecurangan tersebut, adapun gejala tersebut adalah :

1. Gejala kecurangan pada manajemen
 - Ketidacocokan diantara manajemen puncak;
 - Moral dan motivasi karyawan rendah;
 - Departemen akuntansi kekurangan staf;

- Tingkat komplain yang tinggi terhadap organisasi/perusahaan dari pihak
- Konsumen, pemasok, atau badan otoritas;
- Kekurangan kas secara tidak teratur dan tidak terantisipasi;
- Penjualan/laba menurun sementara itu utang dan piutang dagang meningkat;
- Perusahaan mengambil kredit sampai batas maksimal untuk jangka waktu yang lama;
- Terdapat kelebihan persediaan yang signifikan;
- Terdapat peningkatan jumlah ayat jurnal penyesuaian pada akhir tahun buku.

2. Gejala kecurangan pada karyawan/pegawai

- Pembuatan ayat jurnal penyesuaian tanpa otorisasi manajemen dan tanpa perincian/penjelasan pendukung;
- Pengeluaran tanpa dokumen pendukung;
- Pencatatan yang salah/tidak akurat pada buku jurnal/besar;
- Penghancuran, penghilangan, pengrusakan dokumen pendukung pembayaran;
- Kekurangan barang yang diterima;
- Kemahalan harga barang yang dibeli;

- Faktur ganda;
- Penggantian mutu barang.

2.1.3.3. Pelaku dari *Fraud*

Pelaku kecurangan di atas dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok, yaitu manajemen dan karyawan/pegawai. Pihak manajemen melakukan kecurangan biasanya untuk kepentingan perusahaan, yaitu salah saji yang timbul karena kecurangan pelaporan keuangan (*misstatements arising from fraudulent financial reporting*). Sedangkan Karyawan/Pegawai melakukan kecurangan bertujuan untuk keuntungan individu, misalnya salah saji yang berupa penyalahgunaan aktiva (*misstatements arising from misappropriation of assets*).

Kesengajaan dalam salah menyajikan atau sengaja menghilangkan (*intentional omissions*) suatu transaksi, kejadian, atau informasi penting dari laporan keuangan. Kecurangan penyalahgunaan aktiva biasanya disebut kecurangan karyawan (*employee fraud*). Salah saji yang berasal dari penyalahgunaan aktiva meliputi penggelapan aktiva perusahaan yang mengakibatkan laporan keuangan tidak disajikan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. Penggelapan aktiva umumnya dilakukan oleh karyawan yang menghadapi masalah

keuangan dan dilakukan karena melihat adanya peluang kelemahan pada pengendalian internal perusahaan serta pembenaran terhadap tindakan tersebut. Contoh salah satu jenis ini adalah :

- Penggelapan terhadap penerimaan kas;
- Pencurian aktiva perusahaan;
- Mark-up harga;
- Transaksi tidak resmi.

2.1.3.4. Langkah-langkah Pencegahan *Fraud*

American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) dan beberapa organisasi profesional lainnya *Association of certified Fraud Examiners* (ACFE), *information system Audit and Control Association* (ISACA), dan *society for Human Resource management* dalam Buku 2 ***Prevention And Detection of Fraud***, Mensponsori sebuah pedoman atau guide tentang pencegahan kecurangan ***Management Antifraud Programs and control: guidance to help prevent and detect Fraud.***

Menurut Zabihollah Rezaee dan Richard Riley (2005:7) menjelaskan ada tiga unsur yang harus diperhatikan oleh pihak manajemen perusahaan bila ingin mencegah terjadinya tindakan *fraud*, yaitu:

1. Menciptakan dan mengembalikan budaya yang menghargai kejujuran dan nilai-nilai etika yang tinggi.
2. Penerapan dan evaluasi Proses Pengendalian anti kecurangan.
3. Pengembangan Proses Pengawasan (*Oversight Process*)

Ketiga hal tersebut akan dijelaskan maksud dan pengertian masing-masing, seperti hal yang dibawah ini:

1. Menciptakan dan mengembalikan budaya yang menghargai kejujuran dan nilai-nilai etika yang tinggi.

Salah satu tanggung jawab organisasi adalah menumbuhkan budaya yang menghargai kejujuran dan nilai-nilai etika yang tinggi dan menjelaskan perilaku yang diharapkan dan kesadaran dari masing-masing pegawai, menciptakan budaya yang menghargai kejujuran dan nilai-nilai etika tinggi hendaknya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. *Setting the at the top*
- b. Merekrut dan mempromosikan karyawan yang tepat
- c. Pelatihan
- d. Disiplin.

Indikator tersebut akan diuraikan lebih rinci sebagai berikut :

- a. *Setting the at the top*

Penelaahan peraturan perundang-undangan, tujuannya untuk memperoleh pengertian mengenai peraturan-peraturan yang bersifat umum yang ditetapkan pada semua instansi atau organisasi.

- b. Merekrut dan mempromosikan karyawan yang tepat.

Diadakan penyeleksian pada setiap perekrutan staff dan ditempatkan sesuai dengan bidang keahliannya.

- c. Pelatihan

Setiap anggota pada sub-sub organisasi seharusnya mengikuti pelatihan-pelatihan yang diadakan oleh pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerja karyawan maupun entitas itu sendiri.

- d. Disiplin

Seluruh staff baik karyawan maupun atasan harus mentaati peraturan-peraturan yang telah dibuat oleh instansi pemerintah kota bandung, agar kinerja staff dapat berjalan lancar.

2. Penerapan dan evaluasi proses pengendalian anti-*fraud*

Fraud tidak akan terjadi tanpa persepsi adanya kesempatan dan menyembunyikan perbuatannya

organisasi hendaknya proaktif mengurangi kesempatan dengan :

- a. mengidentifikasi dan mengukur resiko *fraud*
- b. pengurangan resiko *fraud*
- c. implementasi dan monitoring pengendalian intern.

Indikator-indikator diatas akan lebih dijelaskan secara rinci sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi dan mengukur resiko kecurangan

Deteksi *fraud* mencakup identifikasi indikator-indikator kecurangan sebenarnya dapat teridentifikasi jika pengendalian internal dalam entitas tersebut berjalan dengan baik. Beberapa hal yang harus dimiliki oleh entitas agar pendeteksian *fraud* lebih lancar antara lain :

- 1) Memiliki keahlian dan pengetahuan yang memadai dalam mengidentifikasi indikator terjadinya *fraud*.
- 2) Memiliki sikap kewaspadaan yang tinggi terhadap kemungkinan kelemahan pengendalian intern dengan melakukan serangkaian pengujian untuk menemukan indikator terjadinya *fraud*.
- 3) Memiliki keakuratan dan kecermatan dalam mengevaluasi indikator-indikator *fraud* tersebut.

b. Pengurangan resiko kecurangan

- 1) Memastikan ketaatan terhadap kebijakan, rencana dan prosedur yang telah ditetapkan oleh manajemen.
- 2) Memastikan seberapa jauh harta perusahaan dipertanggungjawabkan dan dilindungi dari kemungkinan terjadinya segala bentuk pencurian, kecurangan dan penyalahgunaan.
- 3) Memastikan bahwa pengelolaan data yang dikembangkan dalam organisasi dapat dipercaya.
- 4) Menilai mutu pekerjaan setiap bagian dalam melaksanakan tugas yang diberikan oleh manajemen.
- 5) Menyarankan perbaikan-perbaikan operasional dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas.

c. Implementasi dan monitoring pengendalian intern

Implementasi dan monitoring pengendalian intern yang diterapkan kepada bawahan akan sangat meminimalisir terjadinya *fraud* tentunya dengan mengandalkan kemampuan teknis yaitu

pengetahuan akuntansi dan auditing yang dibantu dengan kemampuan penyidikan.

3. Pengembangan Proses Pengawasan (*Oversight Process*)

Untuk mencegah dan menangkal kecurangan secara efektif, entitas hendaknya memiliki fungsi pengawasan yang tepat, pengawasan dalam berbagai jenis dan bentuk ini dapat dilaksanakan oleh berbagai pihak, antara lain Komite audit, Manajemen, Internal auditor.

2.1.4. Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

2.1.4.1. Pengertian Pengelolaan Dana BOS

Keuangan sekolah perlu dikelola dengan baik. Pengelolaan keuangan sekolah penting untuk dilakukan agar dana yang diperoleh dapat digunakan secara efektif dan efisien.

Menurut H. Malayu S.P Hasibuan (2011:2), menjelaskan bahwa pengelolaan atau manajemen adalah ilmu seni dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Pengelolaan keuangan sekolah yang baik dapat dilakukan dengan menggunakan : asas pemisahan tugas, perencanaan, pembukuan setiap transaksi, pelaporan dan pengawasan.

Menurut Soetjipto (1992:76) pengelolaan keuangan meliputi : kegiatan perencanaan, penggunaan atau

pemanfaatan, pencatatan data, pelaporan dan pertanggungjawaban yang dialokasikan untuk menyelenggarakan sekolah dengan tujuan untuk menunjukkan tertib administrasi keuangan sehingga pengurusannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengertian dana BOS menurut Peraturan Mendiknas nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasi nonpersonalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi nonpersonalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan.

BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

Dana BOS yang diberikan untuk sekolah juga perlu dikelola dengan baik. Menurut “Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS Tahun 2012” Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar.

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan program BOS adalah pengelolaan dana dan segala

sumberdaya yang ada dalam program BOS. Pentingnya pengelolaan dana BOS yaitu, dengan pengelolaan yang baik akan mampu membantu ketercapaian tujuan dari program BOS dengan efektif dan efisien. Pengelolaan dana BOS yang baik merupakan suatu keberhasilan sekolah dalam mengelola dana BOS, melalui suatu proses kerjasama yang sistematis mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi.

Dalam merencanakan penggunaan dana BOS kepala sekolah terlebih dahulu menyesuaikan dengan rencana pengembangan sekolah secara keseluruhan, baik pengembangan jangka pendek, maupun jangka panjang. Pengembangan jangka pendek berupa pengembangan satu tahunan. Pengembangan jangka panjang berupa pengembangan lima tahunan, sepuluh tahunan, dan dua puluh lima tahunan. Dengan adanya rencana, penggunaan dana BOS dapat dilakukan dengan baik. Penggunaan dana BOS harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim manajemen BOS sekolah, dewan guru dan komite sekolah. Hasil kesepakatan harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat dan ditandatangani oleh seluruh peserta rapat. Dalam penggunaan dana BOS ini tidak semua kebutuhan sekolah

dapat dipenuhi. Karena dana BOS ini hanya membiayai komponen-komponen kegiatan tertentu, seperti pembelian/penggandaan buku teks pelajaran, kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler siswa, perawatan sekolah, pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan lain sebagainya.

Setelah menggunakan dana BOS kemudian langkah berikutnya yaitu membuat pertanggungjawaban. Dalam salah satu bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan program BOS masing-masing pengelola diwajibkan untuk melaporkan hasil kegiatannya kepada pihak terkait. Secara umum hal yang dilaporkan oleh pelaksana program adalah yang berkaitan dengan statistik penerimaan bantuan, penyaluran, penyerapan, dan pemanfaatan dana serta pengaduan masalah jika ada.

2.1.4.2. Tujuan Bantuan Operasional Sekolah

Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan. Secara khusus program BOS bertujuan untuk :

1. Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SDLB negeri/swasta dan SMP/SMPLB/SMPT (Terbuka) negeri/swasta terhadap biaya operasi sekolah,

2. Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta;
3. Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

2.1.4.3. Sasaran Program dan Besar Bantuan

Sasaran program BOS adalah semua sekolah SD dan SMP, termasuk SMP (SMPT) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia. Program Kejar Paket A dan Paket B tidak termasuk sasaran dari program BOS ini.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 201/PMK.07/2013, alokasi BOS mulai 1 Januari 2014 adalah sebesar Rp580.000,00 per siswa per tahun untuk SD/SLB, dan sebesar Rp710.000,00 per siswa pertahun untuk SMP/SMPLB/SMPT. Jumlah ini meningkat lagi pada 2015 yaitu Rp800.000,00 untuk SD/SLB, sebesar Rp1.000.000,00 untuk SMP/SMPLB/SMPT, serta sebesar Rp1.200.000,00 untuk SMU per siswa per tahun.

2.1.4.4. Penggunaan Dana BOS

1. Pembelian/penggandaan buku teks pelajaran, yaitu untuk mengganti yang rusak atau untuk memenuhi kekurangan.
2. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang, pembuatan spanduk sekolah bebas pungutan, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (misalnya untuk fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lainnya yang relevan);
3. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, PAKEM, pembelajaran kontekstual, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba, fotocopy, membeli alat olah raga, alat kesenian dan biaya pendaftaran mengikuti lomba);

4. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotocopi/ penggandaan soal, honor koreksi ujian dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa);
5. Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, spidol, kertas, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran/majalah pendidikan, minuman dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah, serta pengadaan suku cadang alat kantor;
6. Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, internet, modem, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus di sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset;
7. Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan sanitasi/WC siswa, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel, perbaikan sanitasi sekolah, perbaikan lantai ubin/keramik dan perawatan fasilitas sekolah lainnya;

8. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga yang membantu administrasi BOS;
9. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS. Khusus untuk sekolah yang memperoleh hibah/block grant pengembangan KKG/MGMP atau sejenisnya pada tahun anggaran yang sama tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama;
10. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport dari dan ke sekolah, seragam, sepatu/alat tulis sekolah bagi siswa miskin yang menerima Bantuan Siswa Miskin. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris sekolah (misalnya sepeda, perahu penyeberangan, dll);
11. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti alat tulis kantor (ATK termasuk tinta printer, CD dan flash disk), penggandaan, surat-menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya

transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/PT Pos;

12. Pembelian komputer (desktop/work station) dan printer untuk kegiatan belajar siswa, masing-masing maksimum 1 unit dalam satu tahun anggaran;
13. Bila seluruh komponen 1 s.d 12 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik, peralatan UKS dan mebeler sekolah.

2.1.4.5. Larangan Penggunaan Dana BOS

1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan.
2. Dipinjamkan kepada pihak lain.
3. Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas sekolah dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, studi tour (karya wisata) dan sejenisnya.
4. Membiayai kegiatan yang diselenggarakan oleh UPTD Kecamatan/ Kabupaten/kota/Provinsi/Pusat, atau pihak lainnya, walaupun pihak sekolah tidak ikut serta dalam kegiatan tersebut. Sekolah hanya diperbolehkan

menanggung biaya untuk siswa/guru yang ikut serta dalam kegiatan tersebut.

5. Membayar bonus dan transportasi rutin untuk guru.
6. Membeli pakaian/seragam bagi guru/siswa untuk kepentingan pribadi (bukan inventaris sekolah).
7. Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat.
8. Membangun gedung/ruangan baru.
9. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran.
10. Menanamkan saham.
11. Membiayai kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau pemerintah daerah secara penuh/wajar, misalnya guru kontrak/guru bantu.
12. Kegiatan penunjang yang tidak ada kaitannya dengan operasi sekolah, misalnya iuran dalam rangka perayaan hari besar nasional dan upacara keagamaan/acara keagamaan.
13. Membiayai kegiatan dalam rangka mengikuti pelatihan/sosialisasi/ pendampingan terkait program BOS/perpajakan program BOS yang diselenggarakan lembaga di luar Dinas Pendidikan Provinsi/Kabupaten/Kota dan Kementerian Pendidikan Nasional.

2.1.4.6. Hal-Hal Yang Harus Diperhatikan Dalam Penggunaan Dana BOS

1. Prioritas utama penggunaan dana BOS adalah untuk kegiatan operasional sekolah;
2. Maksimum penggunaan dana untuk belanja pegawai bagi sekolah negeri sebesar 20%. Penggunaan dana untuk honorarium guru honorer di sekolah agar mempertimbangkan rasio jumlah siswa dan guru sesuai dengan ketentuan pemerintah yang ada dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota;
3. Bagi sekolah yang telah menerima DAK, tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama;
4. Pembelian barang/jasa per belanja tidak melebihi Rp. 10 juta;
5. Penggunaan dana BOS untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS diperbolehkan hanya dalam rangka penyelenggaraan suatu kegiatan sekolah selain kewajiban jam mengajar. Besaran/satuan biaya untuk transportasi dan uang lelah guru PNS yang bertugas di luar jam mengajar tersebut harus mengikuti batas kewajaran. Pemerintah daerah wajib mengeluarkan

peraturan tentang penetapan batas kewajaran tersebut di daerah masing-masing dengan mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, faktor geografis dan faktor lainnya;

6. Jika dana BOS yang diterima oleh sekolah dalam triwulan tertentu lebih besar/kurang dari jumlah yang seharusnya, misalnya akibat kesalahan data jumlah siswa, maka sekolah harus segera melapor kepada Dinas Pendidikan. Selanjutnya Dinas Pendidikan mengirim surat secara resmi kepada Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah yang berisikan daftar sekolah yang lebih/kurang untuk diperhitungkan pada penyesuaian alokasi pada triwulan berikutnya;
7. Jika terdapat siswa pindah/mutasi ke sekolah lain setelah pencairan dana di triwulan berjalan, maka dana BOS siswa tersebut pada triwulan berjalan menjadi hak sekolah lama. Revisi jumlah siswa pada sekolah yang ditinggalkan/menerima siswa pindahan tersebut baru diberlakukan untuk pencairan triwulan berikutnya;
8. Bunga Bank/Jasa Giro akibat adanya dana di rekening sekolah menjadi milik sekolah untuk digunakan bagi sekolah.

2.1.4.7. Landasan Hukum

Landasan hukum kebijakan penyaluran dan pengelolaan dana BOS Tahun 2012 antara lain:

1. Peraturan Menteri Keuangan No. 201/PMK.07/2011 tentang Pedoman Umum dan Alokasi BOS Tahun Anggaran 2012
2. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 51/2011 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS dan Laporan Keuangan BOS Tahun Anggaran 2012
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan BOS

2.2. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti variabel yang mempengaruhi pencegahan fraud pengelolaan dana BOS pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung. Variabel tersebut adalah Penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dan Pemantauan Pengendalian Intern terhadap Pencegahan Fraud Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian terdahulu.

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah terhadap Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diantaranya dikutip dari berbagai sumber yang

relevan dengan topik penelitian. Penelitian tersebut dijabarkan sebagai berikut:

Tabel 2.1.
Hasil Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti / Penulis	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Dengan Penelitian Sekarang
Yustina Umi Saptari (2015)	Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Keterandalan Laporan Keuangan Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	SPIP berpengaruh signifikan terhadap keterandalan pelaporan keuangan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	Variabel keterandalan laporan keuangan tidak digunakan dalam penelitian ini
Zoebaidha (2014)	Pemahaman SPIP para Pengelola Keuangan Sekolah terhadap Efektifitas dan efisiensi Pelaporan Keuangan Sekolah	Pemahaman para pengelola sekolah tentang lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, pemantauan berpengaruh secara simultan maupun parsial terhadap efektifitas dan efisiensi pengelolaan keuangan sekolah	Variabel pemahaman pengelola sekolah dan variabel efektifitas dan efisiensi pengelolaan keuangan sekolah tidak digunakan dalam penelitian ini
Herawati (2014)	Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	Lingkungan Pengendalian, Penilaian Resiko, Aktivitas Pengendalian, Informasi dan	Variabel Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tidak

		Komunikasi, Pemantauan secara simultan mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Secara parsial, hanya lingkungan pengendalian, penilaian resiko, dan informasi dan komunikasi yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah	digunakan dalam penelitian ini
Rieska Widiani (2013)	Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	Menyatakan bahwa Efektivitas Pengendalian Internal berpengaruh signifikan positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan	Variabel Efektivitas SPIP dan variabel Kualitas Laporan Keuangan tidak digunakan dalam penelitian ini
Kartika (2013)	Pengaruh SPIP terhadap Kualitas Laporan Keuangan dan Implikasinya terhadap Akuntabilitas Keuangan	≈SPIP berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan. ≈SPIP dan kualitas laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas keuangan. ≈Secara langsung, sistem pengendalian intern pemerintah tidak	Variabel kualitas laporan keuangan dan variabel akuntabilitas keuangan tidak digunakan dalam penelitian ini.

		berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan, sementara kualitas laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas keuangan.	
Nova Riska Kumalasari (2011)	Pengaruh Pengendalian Intern Terhadap Pencegahan <i>Fraud</i> Pada Pemerintahan Kota Bandung	Koefisien determinasi pengaruh pengendalian intern terhadap pencegahan <i>fraud</i> sebesar 83,3 %. Sisanya sebesar 16,7% dipengaruhi faktor lain ketaatan akuntansi, moralitas manajemen, dan menghilangkan asimetri informasi	Variabel pengendalian internal dikembangkan lebih mengacu pada sistem pengendalian internal pemerintah berdasarkan UU nomor 60 tahun 2008

2.3. Kerangka Pemikiran

2.3.1. Teori Penghubung Antara Pengendalian Intern dan Pencegahan

Fraud

Menurut Siti dan Ely (2010 : 64) menyatakan bahwa,

Pengendalian intern yang secara khusus ditujukan untuk menangani *fraud (fraud spesific internal control)*: merupakan suatu sistem dengan proses dan prosedur yang bertujuan khusus, dirancang dan dilaksanakan untuk tujuan utama, untuk mencegah dan menghalangi (dengan membuat jera) terjadinya kecurangan.

Dari teori tersebut dapat dilihat bahwa ada keterkaitan antara pengendalian intern dan pencegahan *fraud* pada suatu organisasi. Dengan adanya pengendalian akan melemahkan *fraud*.

Hasil survei yang dilakukan oleh KPMG dalam KPMG, 1998 *Fraud Survey*, (New York: KPMG,1998, sebagaimana dikutip Tunggal, 2000:103) serta KPMG, *Fraud Survey 2008 A New Zealand Perspective* menunjukkan, bahwa dari jawaban responden lemahnya pengendalian intern merupakan penyebab tertinggi terjadinya *fraud*. Kemudian disusul oleh manajemen yang mengabaikan pengendalian intern. Lengkapnya urutan penyebab terjadinya kecurangan berdasarkan jawaban responden sebagai berikut :

- a. Lemahnya pengendalian intern;
- b. Manajemen mengabaikan pengendalian intern;
- c. Kolusi di antara para pegawai dan pihak ketiga;
- d. Kolusi di antara para pegawai, atau manajemen;
- e. Kurangnya pengendalian terhadap manajemen oleh komisaris;
- f. Lemah atau tidak adanya kebijakan etika korporasi.

Pengendalian Internal merupakan pengolahan dasar bagi perusahaan yang akan melindungi aktiva perusahaan dari penyalahgunaan, memastikan bahwa informasi usaha yang disajikan akurat dan meyakinkan bahwa hukum serta peraturan telah diikuti. Pengendalian internal akan melengkapi pengendalian eksternal yang sudah ditegakkan pemerintah, seperti melalui lembaga kepolisian,

kejaksaan, pemberantas korupsi, pengawas keuangan maupun lembaga peradilan lainnya. Yang membedakan sistem pengendalian intern ini adalah mekanisme pengendaliannya yang lebih menjamin kualitas dan kinerja pemerintahan secara keseluruhan (apalagi jika berhasil diterapkan di seluruh lembaga pemerintah pusat dan daerah). Prakondisi ini selanjutnya akan menghindarkan penyelenggara negara dari tuntutan hukum administrasi, perdata maupun pidana.

Secara umum definisi Pengendalian Internal Menurut COSO dalam bukunya Rittenberg (2010:192) yaitu :

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

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

Struktur pengendalian intern menurut COSO mencakup lima komponen dasar kebijakan dan prosedur dirancang dan digunakan oleh manajemen untuk memberikan keyakinan memadai bahwa pengendalian dapat dipenuhi yaitu lingkungan pengendalian, penetapan risiko manajemen, aktivitas pengendalian dan pemantauan, sistem informasi dan komunikasi akuntansi, dan pemantauan.

Tidak hanya secara umum, pengendalian intern juga harus dimiliki oleh sektor publik atau pemerintah. Pengendalian intern

dalam pemerintah lebih dikenal dengan SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) telah ditetapkan 2008 lalu oleh Presiden Republik Indonesia. SPIP sendiri sebenarnya merupakan turunan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, di mana dalam Undang-undang tersebut mengisyaratkan perlunya SPIP yang akan diatur lebih lanjut dalam suatu Peraturan Pemerintah.

Definisi Pengendalian Intern menurut PP No. 60 Tahun 2008 yaitu :

Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Salah satu cara yang paling efektif untuk mencegah timbulnya *fraud* pada pengelolaan dana BOS pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung yaitu melalui peningkatan sistem pengendalian intern (*internal control system*) selain melalui struktur/ mekanisme pengendalian intern sesuai dengan PP No. 60 Tahun 2008.

Menurut Zabihollah Rezaee, Richard Riley (2005 : 7) mengenai Pencegahan fraud adalah:

Aktivitas yang dilaksanakan manajemen dalam hal penetapan kebijakan, sistem dan prosedur yang membantu meyakinkan bahwa tindakan yang diperlukan sudah dilakukan dewan komisaris, manajemen, dan personil lain perusahaan untuk dapat memberikan

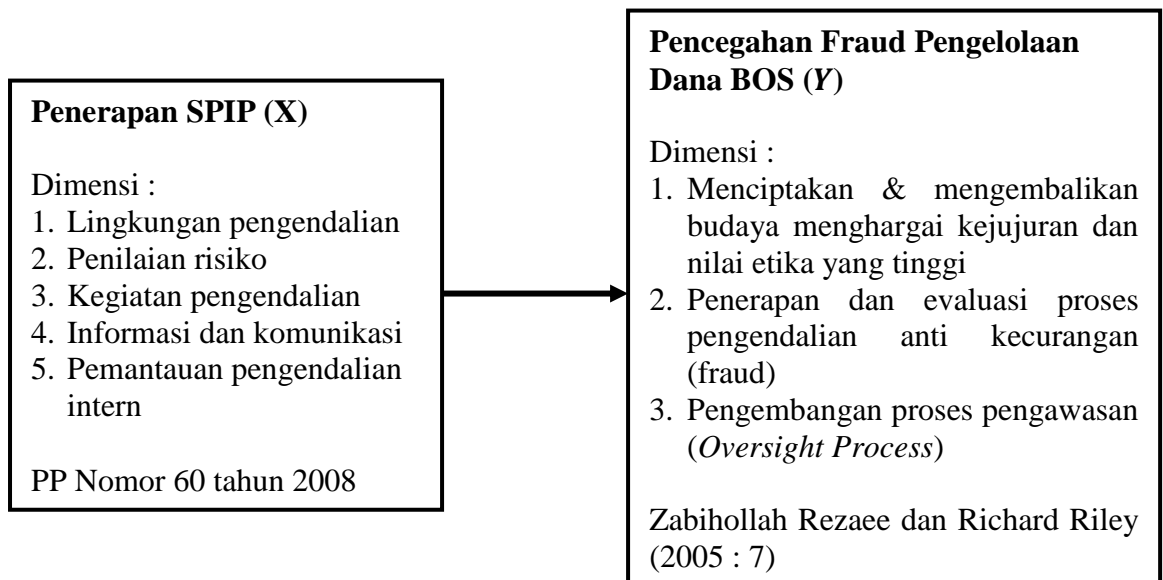
keyakinan memadai dalam mencapai 3 (tiga) tujuan pokok yaitu ; keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi serta kepatuhan terhadap hukum & peraturan yang berlaku

Maka dari pengertian tersebut penulis dapat menyimpulkan bahwa pencegahan *fraud* dapat dipengaruhi oleh pengendalian internal. Semakin baik pengendalian internal yang diterapkan, semakin mudah bagi kita untuk mencegah terjadinya *fraud*, sebaliknya semakin buruk pengendalian internal yang diterapkan, maka semakin sulit untuk mencegah terjadinya *fraud*.

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 merupakan salah satu tujuan dari pengendalian intern terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Untuk melaksanakan pengelolaan keuangan yang tertib, patuh pada ketentuan peraturan perundang-undangan dibutuhkan penerapan unsur-unsur SPIP meliputi lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi dan peantauan. Pihak yang terlibat dalam pengendalian intern dalam pengelolaan adalah auditor internal pemerintah dan pejabat pengelola keuangan pada SKPD.

Adanya kasus-kasus penyimpangan pengelolaan dana BOS seharusnya tidak terulang lagi apabila pejabat pengelola keuangan pada SKPD yaitu manajemen dana BOS berpedoman kepada peraturan pemerintah yang mengatur pengelolaan BOS dan peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Dalam peraturan-peraturan tersebut

terkandung unsur-unsur yang melandasi pengelolaan dana Program BOS sehingga diharapkan apabila diterapkan terpenuhi maka akan meningkatkan keterandalan pengelolaan dana BOS seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan BOS. Berdasarkan uraian di atas, kerangka pemikiran yang dibuat berupa gambar skema paradigma untuk lebih menjelaskan secara singkat dan jelas hubungan antara variabel independen dan variabel dependen sebagai berikut:



Gambar 2.3.
Paradigma Penelitian

2.4. Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan suatu pernyataan yang bersifat sementara atau dengan anggapan, pendapat atau asumsi yang mungkin benar dan mungkin salah. Berdasarkan uraian kerangka pemikiran di atas, maka hipotesis yang disajikan penulis adalah **“Terdapat Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) Terhadap Pencegahan Fraud Pengelolaan Dana BOS pada SD di Kecamatan Andir Kota Bandung”**.