

**ANALISIS SISTEM PENGENDALIAN INTERN
PENGELUARAN KAS DI BIRO KEUANGAN
SEKRETARIAT KEMENTERIAN
SEKRETARIAT NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk
menyelesaikan Program Sarjana (S1) pada
Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun oleh:

ESTI RIANDARI
NIM C2C308008

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2013**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Esti Riandari

Nomor Induk Mahasiwa : C2C308008

Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis/Akuntansi

Judul Skripsi : **ANALISIS SISTEM PENGENDALIAN
INTERN PENGELUARAN KAS DI BIRO
KEUANGAN SEKRETARIAT
KEMENTERIAN SEKRETARAT NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**

Dosen Pembimbing : Drs. Sudarno, M.Si., Akt., Ph.D.

Seamarang, Januari 2013

Dosen Pembimbing,

(Drs. Sudarno, M.Si., Akt., Ph.D.)

NIP. 196505201990011001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Mahasiswa : Esti Riandari
Nomor Induk Mahasiswa : C2C308008
Fakultas/Jurusan : Akuntansi
Judul Skripsi : **ANALISIS SISTEM PENGENDALIAN
INTERN PENGELUARAN KAS DI BIRO
KEUANGAN SEKRETARIAT
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 2013.

Tim Penguji:

1. Drs. Sudarno, M.Si., Akt., Ph.D. (.....)
2. Prof. Dr. H. Abdul Rohman, M.Si. Akt. (.....)
3. Fuad, S.E.T., M.Si., Akt., Ph.D. (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Esti Riandari, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: Analisis Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin itu, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasa yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, Februari 2013

Yang membuat pernyataan,

(Esti Riandari)

NIM: C2C308008

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai aktivis akademik Universitas Diponegoro, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Esti Riandari
NIM : C2C308008
Program Studi : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi dan Bisnis
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Diponegoro **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya iliah saya yang berjudul:

“Analisis Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Diponegoro berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai penilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang
Pada Tanggal : Februari 2013
Yang menyatakan

Esti Riandari
NIM: C2C308008

ABSTRAK

Skripsi ini membahas sistem pengendalian intern pengeluaran kas di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di Biro Keuangan dan untuk menganalisis sistem pengendalian intern pengeluaran kas di Biro Keuangan.

Penelitian ini bersifat kualitatif deskriptif. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah telah memberi sebuah perubahan dalam cara pandang mengenai sistem pengendalian intern.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern pengeluaran kas yang diterapkan pada Biro Keuangan bisa dikatakan cukup efektif walaupun masih terdapat beberapa kelemahan. Hasil penelitian menyarankan agar Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia meningkatkan sumber daya manusia yang kompeten untuk memperkuat lingkungan pengendalian, meningkatkan pengelolaan risiko dan perumusan kegiatan pengendalian melalui pembentukan unit khusus dan dokumentasi yang baik, mengaktifkan kembali rapat koordinasi untuk meningkatkan komunikasi dan informasi serta pemantauan yang teratur dan sistematis guna penyempurnaan sistem pengendalian intern.

Kata kunci: Pengendalian, sistem pengendalian intern, pengeluaran kas.

ABSTRACT

The focus of this study is the Internal Control System Cash Expenditures of Finance Beureau-Secretariat Ministry of State Secretariat Republic of Indonesia. This research aims to know implementation procedures main task and function of Finance Beureau and to analyze the Internal Control System Cash Expenditures of Finance Beureau

This research is a qualitative descriptive. PP No. 60 year 2008 regarding the Internal Control System of Government has given a change in outlook on the internal control system.

Results of research showed that the Internal Control System Cash Expenditures applied in Finance Beureau can be said quite effective although there are still some weaknesses. This research suggest that the Finance Beureau-Secretariat Ministry of State Secretariat Republic of Indonesia should to increase competent human resources to strengthen the control environment, increase control risk and control activities formulation, through the establishment of special unit and good documentation, enable coordination meetings to improve communication and information, regular and systematic monitoring to improve internal control system.

Keywords: Control, internal control system, cas expenditures.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI	viii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
1.4 Ruang Lingkup Penelitian.....	8
1.5 Sistematika Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Sistem Penegndaian Intern.....	10
2.1.1 Pengertian Sistem Pengendalian Intern.....	10
2.1.2 Tujuan Sistem Pengendalian Intern.....	12
2.1.3 Perkembangan Sistem Pengendalian Intern.....	13
2.2 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).....	17
2.2.1 Tujuan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.....	19
2.2.2 Prinsip Umum Penyelenggaraan SPIP.....	22
2.2.3 Keterbatasan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.....	25
2.2.4 Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.....	26
2.3 Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas.....	35
BAB III METODE PENELITIAN.....	36
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	36
3.2 Kehadiran Peneliti.....	38
3.3 Lokasi Penelitian.....	38
3.4 Jenis dan Sumber Data.....	39
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	40

3.6 Analisis Data.....	42
3.7 Keabsahan Data.....	45
BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN.....	47
4.1 Deskripsi Objek Penelitian.....	47
4.1.1 Gambaran Umum Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.....	47
4.1.2 Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.....	54
4.1.3 Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.....	56
4.1.3.1 Bagian Pelaksanaan Anggaran I.....	58
4.1.3.2 Bagian Pelaksanaan Anggaran II.....	61
4.1.3.3 Bagian Akuntansi dan Pelaporan Keuangan...	62
4.1.3.4 Bagian Dukungan Administrasi Pelaksanaan Anggaran.....	65
4.2 Analisis Unsur-unsur SPIP di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.....	67
4.2.1 Lingkungan Pengendalian.....	68
4.2.2 Penilaian Risiko.....	94
4.2.3 Kegiatan Pengendalian.....	99
4.2.4 Informasi Komunikasi.....	100
4.2.5 Pemantauan Pengendalian Intern.....	114
4.3 Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas di Biro Keuangan.....	117
4.3.1 Analisis Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.....	125
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	129
5.1 Kesimpulan.....	129
5.2 Saran.....	131
5.3 Keterbatasan Penelitian.....	136
DAFTAR PUSTAKA.....	137
LAMPIRAN.....	138

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil ‘aalamiin. Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat dan karunia-Nya yang memberikan kesehatan dan hidayah kepada penulis sehingga penelitian ini dapat penulis selesaikan dengan baik. Skripsi yang berjudul “Analisis Sistem Pengendalian Intern di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara” disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro. Walaupun dalam penyusunan skripsi ini penulis telah berusaha semaksimal mungkin, namun tanpa semangat, doa, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Drs. H. Mohammad Nasir, Msi, Akt, Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Drs. H. Sudarno, MSi., Akt., Ph.D., selaku dosen penguji dan dosen wali yang penuh kesabaran telah meluangkan waktu yang sangat berharga untuk membimbing, mengingatkan, dan memberikan motivasi kepada penulis selama penyelesaian skripsi ini.
3. Bapak Prof. Dr. H. Abdul Rohman, MSi., Akt. dan Bapak Fuad, S.E.T., MSi., Akt., Ph.D., selaku dosen penguji yang telah memberikan banyak masukan untuk penyempurnaan penulisan skripsi ini.

4. Semua dosen Fakultas Ekonomika dan Bisnis yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, yang telah membagi ilmunya kepada penulis, hanya Allah SWT yang bisa membalas kebaikan Bapak/Ibu dosen.
5. Bapak Drs. Suharsono selaku Kepala Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara yang telah memberikan ijin, informasi, dan dukungan kepada penulis dalam memperoleh data yang saya perlukan.
6. Bapak Healthy Arief Harmono, Ibu Retnowati, Mas Zulpami, Mbak Devika Haryu S., Mbak Siti Cholfah A., dan rekan-rekan di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara dan Inspektorat Kementerian Sekretariat Negara yang telah bersedia memberikan banyak informasi untuk mendukung data-data dalam penulisan skripsi ini.
7. *My beloved husband* Bayu Novariawan, *you are my everything*. Tiada kata terindah yang dapat terucap selain rasa syukur kepada Allah SWT yang telah mempertemukan dan menyatukan kita. Terima kasih atas pengertian, kesabaran, dorongan, semangat, pengorbanan, dan doa-doa kamu sayang.
8. Bapak, Ibu, Papa, Mama, yang telah membesarkan, membimbing dengan penuh kasih sayang, memotivasi, dan mendoakan sehingga penulis bisa seperti sekarang ini, semua berkat doa kalian.
9. Adek-adekku Elok Dwi Kurniawati, Rizki Vina Yurinta, Yurizal Hafid. Terima kasih buat support dan doanya, semoga kalian bisa lebih sukses. Amiin.
10. Teman-teman Ekstensi Akuntansi FEB UNDIP angkatan 2008, yang telah membantu dalam memberikan informasi terkait penyusunan skripsi ini.

11. Para Staf Admisi Pengelola Program Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, yang telah membantu kelancaran administrasi penulis dari awal kuliah sampai pamungkas hingga skripsi dapat terselesaikan dengan lancar.
12. Semua pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu per satu. Terima kasih buat kalian semua.

Akhir kata, dalam penulisan skripsi ini penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan, untuk itu saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan agar dapat menyempurnakan kekurangan yang ada. Semoga skripsi ini dapat berguna dalam membantu perkembangan ilmu pengetahuan. Amin ya robbal 'alamin.

Jakarta, Februari 2013

Penulis

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Perbandingan Lingkungan Pengendalian Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan Penerapan di Biro Keuangan..	69
Tabel 4.2	Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Tahun 2012.....	92
Tabel 4.3	Pelaksanaan Seminar/Workshop Pegawai Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Tahun 2012.....	92
Tabel 4.4	Komposisi Pegawai Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.....	94
Tabel 4.5	Perbandingan Penilaian Risiko Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan Penerapan di Biro Keuangan.....	95
Tabel 4.6	Perbandingan Kegiatan Pengendalian Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan Penerapan di Biro Keuangan.....	100
Tabel 4.7	Perbandingan Informasi Komunikasi Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan Penerapan di Biro Keuangan.....	111
Tabel 4.8	Perbandingan Pemantauan Pengendalian Intern Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 dengan Penerapan di Biro Keuangan.....	115

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1	Struktur Organisasi Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.....	52
Gambar 4.2	Struktur Organisasi Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.....	56
Gambar 4.3	Struktur Organisasi Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.....	58
Gambar 4.4	Struktur Organisasi Bagian Pelaksanaan Anggaran I.....	60
Gambar 4.5	Struktur Organisasi Bagian Pelaksanaan Anggaran II.....	62
Gambar 4.6	Struktur Organisasi Bagian Akuntansi dan Pelaporan Keuangan.....	64
Gambar 4.7	Struktur Organisasi Bagian Dukungan Administrasi Pelaksanaan Anggaran.....	67

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I *Standard Operating Procedure (SOP)*
- Lampiran 2 Formulir Pengukuran Kinerja Kegiatan
- Lampiran 3 Formulir Pengukuran Pencapaian Sasaran
- Lampiran 4 Tabel Laporan Pelaksanaan Program, Kegiatan dan Sub Kegiatan
- Lampiran 5 Formulir Laporan Pelaksanaan Kegiatan
- Lampiran 6 Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil
- Lampiran 7 Surat Perintah Membayar (SPM)/Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)
- Lampiran 8 Surat Perintah
- Lampiran 9 Formulir Rincian Anggaran Biaya
- Lampiran 10 Formulir Indikator Kinerja Utama Biro
- Lampiran 11 Formulir Rencana Kinerja Tahunan
- Lampiran 12 Formulir Rencana Strategis
- Lampiran 13 Standar Kompetensi Jabatan Struktural

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sesuai amanat yang tertuang dalam paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara yang meliputi UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara beserta peraturan-peraturan pendukungnya, keseriusan jajaran pemerintah sangat diperlukan untuk memperbaiki pengelolaan, pencatatan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pemerintah. Tentunya tujuan pembentukan paket perundang-undangan tersebut agar setiap lembaga pemerintah mampu mengelola keuangan negara secara tertib, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pengamanan aset negara menjadi perhatian penting pemerintah dan masyarakat karena kelalaian dalam pengamanan aset akan berakibat pada mudahnya terjadi pencurian, penggelapan dan bentuk manipulasi lainnya. Kejadian terhadap aset tersebut dapat merugikan instansi pemerintah yang pada gilirannya akan merugikan masyarakat sebagai pengguna jasa. Dalam Peraturan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-55/PB/2012 tentang Pedoman Penyusunan Lapopran Keuangan Kementerian/Lembaga disebutkan bahwa Aset

adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Aset bisa didapat melalui pembelian, transfer masuk, barang hasil sitaan, dan hibah.

Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya diperlukan pondasi yang kokoh, dimana setiap instansi pemerintah harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi (lingkungan pengendalian) yang mendorong perilaku positif dalam manajemen yang sehat. Utamanya adalah mendorong seluruh pengelola aset negara untuk memiliki kesadaran yang kuat tentang pentingnya penegakan sistem pengendalian intern. Penciptaan ini dilakukan melalui penegakan integritas dan nilai-nilai etika oleh seluruh pegawai, komitmen terhadap kompetensi, adanya kepemimpinan yang kondusif, tersusunnya struktur organisasi yang mendukung strategi pencapaian tujuan, adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, kebijakan yang sehat dalam pembinaan sumber daya manusia, serta peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang efektif dan hubungan kerja yang baik antar instansi.

Penerapan sebuah sistem akuntansi dalam lembaga pemerintahan dapat mengoptimalkan biaya operasional yang dikeluarkan dan dapat mengefektifkan jumlah tenaga kerja yang dimiliki. Salah satu sistem akuntansi yang digunakan oleh lembaga pemerintahan adalah sistem pengeluaran kas. Sistem ini menangani

pengeluaran kas yang terjadi secara rutin pada sebuah lembaga pemerintahan. Penerapan sistem pengeluaran kas pada lembaga pemerintahan sangatlah penting, mengingat kas adalah aset yang mudah berubah dibandingkan dengan aset lain, sehingga kas merupakan alat pembayaran yang bebas dan selalu siap sedia untuk digunakan.

Kas dilihat dari sifatnya merupakan aset yang paling lancar dan hampir setiap transaksi dengan pihak luar selalu mempengaruhi kas. Kas merupakan komponen penting dalam kelancaran jalannya kegiatan operasional. Karena sifat kas yang likuid, maka kas mudah digelapkan sehingga diperlukan pengendalian intern terhadap kas dengan memisahkan fungsi-fungsi penyimpanan, pelaksanaan dan pencatatan. Selain itu juga diadakan pengawasan yang ketat terhadap fungsi-fungsi pengeluaran kas. Tanpa adanya pengendalian intern akan mudah terjadi penggelapan uang kas.

Untuk menciptakan pengendalian intern yang baik, pemerintah harus menetapkan tanggung jawab secara jelas dan tiap orang memiliki tanggung jawab untuk tugas yang diberikan padanya. Apabila perumusan tanggung jawab tidak jelas dan terjadi suatu kesalahan, maka akan sulit untuk mencari siapa yang bertanggung jawab atas kesalahan tersebut. Untuk mengawasi pengeluaran kas, maka diperlukan pengendalian intern yang baik terhadap kas yang memerlukan prosedur-prosedur yang memadai untuk melindungi pengeluaran kas.

Prosedur-prosedur yang digunakan untuk mengawasi kas, bisa berbeda-beda antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya. Hal ini tergantung pada

berbagai faktor, seperti besarnya lembaga pemerintahan, jumlah karyawan, sumber-sumber kas, dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut tentunya dapat memberikan gambaran yang semakin jelas, bahwa sistem pengendalian intern pengeluaran kas tidak bisa dilaksanakan secara parsial, melainkan harus terintegrasi dalam bentuk tindakan dan kegiatan. Selain itu tentunya harus dilaksanakan oleh semua anggota organisasi tidak terkecuali pimpinan maupun staf/pegawai, pimpinan tertinggi atau *top management*. Semua bersatu padu membentuk konfigurasi yang terpola dalam satu kesatuan, dimana yang satu tidak merasa lebih penting dari yang lain, dan yang lain tidak boleh merasa dilangkahi atau melangkahi yang lain, dengan tekad yang sama yaitu mencapai tujuan organisasi sebagaimana tertuang dalam visi dan misi yang telah ditetapkan. Namun, ini bukan hanya berarti hanya sekedar mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya, tetapi yang menjadi perhatian lebih yaitu proses pencapaian tujuan harus diiringi dengan sumber daya yang efektif dan efisien, baik sumber daya manusia maupun sumber daya keuangan, melalui laporan keuangan yang handal dan kekayaan milik negara yang terjaga dengan baik dan aman dalam koridor yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Setiap kegiatan, setiap kebijakan dan setiap tindakan yang akan dilakukan harus dapat dipahami oleh semua unsur/palaku yang terlibat dalam organisasi tersebut.

Pentingnya penerapan sistem pengendalian intern dalam hal ini pengeluaran kas dilatarbelakangi oleh opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan

Pemerintah Pusat (LKPP). Sistem pengendalian intern yang baik tentunya akan memberikan jaminan terhadap kualitas dan kinerja secara menyeluruh, termasuk keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan serta memperkuat akuntabilitas, yang akhirnya akan mendukung upaya pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan menerbitkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Cikal bakal SPIP ini dimulai dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Keputusan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 30 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat yang diperbaharui dengan Keputusan Menteri PAN No. KEP/46/M.PAN/4/2004. Unsur-unsur Pengawasan Melekat adalah pengorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, dan *review* intern. Selanjutnya pada tanggal 28 Agustus 2008 pemerintah melakukan penyempurnaan atas sistem pengendalian intern yang telah ada sebelumnya melalui penerbitan PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang merupakan adaptasi dari COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions*)-*Internal Control Integrated Framework*. Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) meliputi lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian intern.

Terkait dengan uraian di atas, penerapan sistem pengendalian intern pengeluaran kas pada akhirnya menjadi salah satu agenda penting bagi setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam rangka mewujudkan laporan keuangan yang handal dan akurat. Termasuk di dalamnya yang mengemban amanat ini adalah Kementerian Sekretariat Negara selaku instansi pemerintah. Meskipun Peraturan Pemerintah ini belum diterapkan sepenuhnya, namun esensi Sistem Pengendalian Intern ini belum diterapkan sepenuhnya, namun esensi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah sudah seharusnya dimiliki dan diterapkan oleh Kementerian Sekretariat Negara dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada. Dengan diterapkannya pengendalian intern pengeluaran kas yang memadai maka penyelenggaraan kegiatan di lingkungan Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, mulai dari perencanaan kas, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban kas dapat dilaksanakan secara tertib, terkendali, efektif, dan efisien. Hal ini tentunya tidak hanya memberikan dampak positif pada peningkatan kinerja Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, namun sekaligus dapat memberikan keyakinan yang memadai bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam memberikan opini terhadap pengelolaan keuangan negara dalam instansi tersebut.

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan gambaran akan pentingnya pelaksanaan sistem pengendalian intern pengeluaran kas pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia pada khususnya dan satuan kerja pemerintah lainnya pada umumnya. Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan

judul: “Analisis Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia”.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membatasi masalah mengenai beberapa hal antara lain:

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia;
2. Apakah prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada di Biro Keuangan sudah sesuai dengan aturan yang berlaku; dan
3. Bagaimana efektifitas sistem pengendalian intern pengeluaran kas yang diterapkan pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai melalui penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia;

2. Untuk memberikan keyakinan bahwa prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada di Biro Keuangan sudah sesuai dengan aturan yang berlaku; dan
3. Untuk menganalisis sistem pengendalian intern pengeluaran kas guna memberikan saran dan perbaikan atau evaluasi pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Manfaat yang diperoleh dari penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, penulisan ini diharapkan bisa memberikan masukan atas setiap kelemahan yang mungkin ada dalam pelaksanaannya;
2. Bagi penulis, untuk memberikan pengetahuan tentang sistem pengendalian intern khususnya dalam instansi pemerintah; dan
3. Bagi peneliti selanjutnya, untuk memberikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi pihak-pihak yang ingin memanfaatkan hasil penelitian ini.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membatasi pembahasan mengenai prosedur sistem pengendalian intern pengeluaran kas pemerintah dalam instansi pemerintah dan bagaimana pelaksanaan atas prosedur yang ada pada Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

1.5 Sistematika Penelitian

Pada penulisan penelitian ini akan dibagi dalam 5 (lima) bab pembahasan, yaitu:

- BAB I** : Pada bab ini berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulian.
- BAB II** : Pada bab ini berisi tinjauan pustaka yang terdiri dari pengertian, tujuan, dan perkembangan sistem pengendalian intern, dan tujuan, prinsip-prinsip, unsur-unsur, dan keterbatasan sistem pengendalian intern pemerintah serta sistem pengeluaran kas.
- BAB III** : Pada bab ini berisi metode penelitian yang terdiri dari pendekatan dan jenis penelitian, kehadiran peneliti, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data, dan keabsahan data.
- BAB IV** : Pada bab ini berisi gambaran umum Kementerian Sekretariat Negara dan analisa atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pengeluaran kas yang ada di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara dengan membandingkan teori dari Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 dengan penerapannya di Biro Keuangan.
- BAB V** : Pada bab ini berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran serta keterbatasan penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sistem Pengendalian Intern

2.1.1 Pengertian Sistem Pengendalian Intern

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996) sistem merupakan seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan hingga membentuk suatu totalitas. Sedangkan menurut James A Hall (2007) definisi dari sebuah sistem adalah kelompok dari dua atau lebih komponen atau sub sistem yang saling berhubungan yang berfungsi dengan tujuan yang sama.

Pengertian pengendalian menurut Arens, J.Elder and Mark S. Beasley (2003:295) adalah sebagai berikut :

" A process designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of management objective in the following categories:

- 1. Reliability of financial reporting;*
- 2. Effectiveness and Efficiency of operational, and;*
- 3. Compliance with applicable laws and regulations.*

Pengendalian intern menurut COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh dewan direksi, manajemen, dan personil lain dari suatu entitas, yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian sasaran dalam keefektifan dan keefisienan operasi, keandalan pelaporan keuangan dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Kemudian *International Organization of Supreme Audit Institutions* menyatakan

bahwa pengendalian intern sebagai suatu proses integral yang dipengaruhi oleh manajemen dan pegawai, yang dirancang untuk menghadapi risiko-risiko, serta memberikan keyakinan memadai untuk mencapai misi dengan mencapai tujuan-tujuan umum, antara lain:

1. Melaksanakan kegiatan dengan tertib, etis, ekonomis, efisien, dan efektif;
2. Menyajikan laporan keuangan yang akurat dan handal;
3. Mentaati ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Mengamankan sumber daya dari kehilangan, penyalahgunaan dan kerusakan aset.

Rumusan sistem pengendalian intern yang digunakan oleh IAI saat ini yang dimuat dalam buku Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) tahun 2001, adalah suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen, dan personal lain entitas, yang didesain untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga golongan tujuan yaitu:

1. keandalan laporan keuangan;
2. efektivitas dan efisiensi operasi; dan
3. kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

Arens et al (2008) berpendapat bahwa sistem pengendalian intern terdiri atas kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memberikan kepastian yang layak terhadap manajemen bahwa organisasi telah mencapai tujuan dan sasarannya. Kebijakan dan prosedur ini seringkali disebut pengendalian dan secara kolektif membentuk pengendalian entitas tersebut. Jadi, dapat disimpulkan bahwa sistem pengendalian intern merupakan kumpulan-kumpulan dari bagian-

bagian yang tidak terpisah yang dijalankan oleh semua pihak yang ada di dalam organisasi tersebut sehingga tujuan akhir yang ditetapkan bersama berjalan efektif dan efisien.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, bahwa suatu perusahaan atau lembaga menginginkan tercapainya tujuan tersebut dan untuk mencapainya diperlukan pengendalian intern. Pengendalian intern merupakan alat untuk meletakkan kepercayaan auditor mengenai bebasnya laporan keuangan dari kemungkinan kesalahan dan kecurangan. Pemerintah berusaha untuk membuat struktur pengendalian intern dengan baik, melaksanakan, dan mengawasinya agar efektivitas perusahaan bisa tercapai, pengendalian intern yang baik akan menjamin ketelitian data akuntansi yang dihasilkan sehingga data tersebut dapat dipercaya.

2.1.2 Tujuan Sistem Pengendalian Intern

Pengendalian intern mempunyai tujuan untuk mendapatkan data tepat dan dapat dipercaya, melindungi harta atau aktiva perusahaan atau lembaga, dan meningkatkan efektivitas dari seluruh anggota perusahaan atau lembaga sehingga perusahaan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

Pengendalian intern disusun berdasarkan tujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi berterima umum di Indonesia. Manajemen merancang sistem pengendalian intern yang efektif dengan empat tujuan pokok berikut ini

(Mulyadi, 2001):

1. Menjaga harta kekayaan perusahaan

Bila sistem pengendalian intern berjalan dengan baik maka akan dapat mengantisipasi teriadinya kecurangan, pemborosan, ketidakefisienan, dan penyalahgunaan terhadap aktiva perusahaan.

2. Mengecek keakuratan data akuntansi

Keandalan data/informasi akuntansi digunakan oleh manajemen dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan ketelitian dan dapat dipercayanya data akuntansi.

3. Mendorong efisiensi

Kebijakanperusahaan mampu memberikan manfaat tertentu dengan memantau setiap pengorbanan yang telah dikeluarkan guna mendapatkan hasil yang sebaik-baiknya.

4. Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen

Untuk mencapai tujuan perusahaan maka kebijakan, prosedur, sistem pengendalian intern yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa kebijakan, prosedur yang ditetapkan perusahaan akan dipatuhi oleh seluruh karyawan.

2.1.3 Perkembangan Sistem Pengendalian Intern

Berdasarkan modul sistem pengendalian intern yang diterbitkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Tahun 2009 dijabarkan

bahwa usaha pengembangan atas pengertian sistem pengendalian intern, tidak terlepas dari peranan berbagai organisasi profesi akuntan dan auditor di Amerika Serikat, yaitu *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*, *American Accounting Association (AAA)*, *The Institute of Intern Auditors (IIA)*, *Institute of Management Accountants (IMA)*, dan *Financial Executives Institute (FEI)*. Pada awalnya sistem pengendalian intern dipandang sebagai sesuatu yang sifatnya statis. Tahun 1949, *Securities and Exchange Commission (SEC)* mensyaratkan perlunya suatu sistem yang dapat memberikan keyakinan yang memadai terhadap penyajian laporan keuangan yang bebas dari penyimpangan dan kesalahan saji yang material. Tahun 1958, *The Committee on Auditing Procedure (CAP)* dalam *Statement of Auditing Procedures (SAP)* No. 29, mendefinisikan sistem pengendalian intern dengan karakteristik rencana organisasi dan semua metode dan prosedur yang terbagi menjadi accounting controls yang secara langsung ditujukan untuk menjaga aset dan keandalan pencatatan keuangan dan administrative controls yang ditujukan untuk efisiensi operasional dan kepatuhan kepada kebijakan manajemen.

Kemudian ada juga yang mendefinisikan pengendalian intern sebagai kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur yang diciptakan oleh manajemen untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan organisasi dapat dicapai. Konsep ini terakhir dikembangkan oleh *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)* melalui *Statement of Auditing Standard (SAS)* No. 55 Tahun 1988. Dalam konsep ini dikenal tiga komponen struktur pengendalian intern:

1. Lingkungan pengendalian;
2. Sistem Akuntansi; dan
3. Prosedur pengendalian.

Perkembangan selanjutnya, sistem pengendalian intern dipandang sebagai suatu hal yang bersifat dinamis. Pengendalian intern mengalami perubahan konsep yang tidak hanya mencakup rangkaian kegiatan dan prosedur, namun suatu proses integral yang dipengaruhi oleh setiap orang di dalam organisasi sebagai upaya manajemen organisasi mengantisipasi ketidakpastian dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Konsep ini dikembangkan oleh *Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commision* (COSO) tahun 1992 yang tertuang dalam "*Intern Control-Integrated Framework*". Karakter pengendalian intern bergeser dari hard control menuju soft control. Hal ini ditandai dengan peningkatan produktifitas, efisiensi, dan efektivitas tidak hanya melalui prosedur dan mekanisme pengendalian tetapi juga dengan meningkatkan kompetensi, kepercayaan, nilai etika, dan penyatuan pandangan atas visi, misi, dan strategi organisasi.

Ciri yang paling berpengaruh pada efektivitas pengendalian adalah proses itu sendiri, sehingga membawa konsekuensi bahwa kesadaran akan pentingnya pengendalian tidak boleh hanya menjadi tanggung jawab *top management* namun tersebar kepada seluruh anggota organisasi, tidak hanya sampai kepada unit dan bagian organisasi terkecil, tetapi sampai ke individu. Seluruh anggota organisasi harus memandang pengendalian sebagai alat untuk mencapai tujuan sehingga tanggung jawab atas penerapan pengendalian intern ini menjadi kewajiban

bersama. Dengan suatu pemahaman bahwa pengendalian dirancang untuk membantu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka bentuk, luas, dan kedalaman pengendalian tergantung pada tujuan dan ukuran organisasi.

Pada tahun 2001, *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), suatu Komite Internasional di bidang pengembangan *internal control* sektor publik yang beranggotakan Bolivia, Perancis, Hongaria, Lithuania, Belanda, Rumania, United Kingdom, United States of America, dan Belgia sebagai ketua komite, serta negara-negara berkembang membuat exposure draft yang berjudul “*Guidelines for Intern Control Standars for the Public Sector*” yakni penerapan konsep pengendalian intern untuk sektor publik. Menurut INTOSAI (Budapest, 2004), sistem pengendalian intern bersifat menyeluruh, tidak terpisah-pisah, dengan pengertian bahwa dalam pelaksanaannya tidak hanya dipengaruhi oleh manajemen, tetapi seluruh pegawai yang ada dalam organisasi tersebut memiliki tanggung jawab yang sama untuk menciptakan pengendalian intern, dengan tujuan untuk mengatasi risiko yang telah terjadi maupun untuk menekan kemungkinan terjadinya risiko di masa yang akan datang. Pengendalian intern juga bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap pencapaian tujuan organisasi yang efisien dan efektif, pemenuhan akuntabilitas, kepatuhan terhadap peraturan dan hukum yang berlaku, serta pengamanan aset dari kehilangan dan kerusakan. Selain definisi di atas, *General Accounting Office* (GAO) tahun 1999 mendefinisikan sistem pengendalian intern sabagai berikut:

“ *An integral component of an organization’s management that provides reasonable assurance that the following objectives are being achived:*

1. *Effectiveness and efficiency of operations;*
2. *Reliability of financial reporting; and*

3. *Compliance with applicable laws and regulations*”.

Dalam US GAO juga mengemukakan cara atau alat yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pengendalian dalam mencapai tujuan organisasi antara lain organisasi, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, dan review intern yang bersifat integral dan saling mendukung antara komponen yang satu terhadap yang lainnya.

2.2 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)

Perkembangan pengendalian intern di Indonesia ditandai dengan terbitnya PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sejalan dengan perkembangan, konsep pengendalian sebagai suatu proses bergeser dari *hard factor ke soft factor*. PP Nomor 60 Tahun 2008 mengadopsi pendekatan COSO dengan beberapa modifikasi. Pertimbangan pemilihan pendekatan COSO ini karena suatu sistem pengendalian intern yang baik dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi, tidak cukup hanya menekankan pada prosedur dan kegiatan, tetapi menempatkan manusia sebagai faktor yang dapat membuat pengendalian tersebut berfungsi.

Dalam sistem pengendalian intern (COSO), pengendalian tidak menitikberatkan pada kegiatan pengendalian, namun menitikberatkan pada lingkungan pengendalian sebagai syarat berfungsinya sistem pengendalian intern. Faktor manusia sebagai pembentuk lingkungan pengendalian, mendapat perhatian

yang besar, misalnya dengan adanya situasi yang etis dan moral, masalah integritas, dan adanya komitmen pemimpin pada kompetensi.

Sistem pengendalian intern yang efisien tidak harus mengendalikan semua kegiatan dengan pertimbangan efisiensi, sehingga organisasi harus menentukan tujuan secara jelas dan mengidentifikasi risiko, menganalisis risiko, dan mengelola risiko yang ada. Berdasarkan hasil analisa tersebut ditentukan pengendalian untuk meminimalkan risiko. Salah satu komponen sistem pengendalian intern versi COSO adalah penilaian risiko, dimana organisasi mengharuskan menetapkan tujuan baik tingkat organisasi secara keseluruhan maupun pada tingkat kegiatan dan mengidentifikasi risiko, menganalisis risiko, serta mengelola perubahan tersebut. Dalam pelaksanaan sistem dan prosedur pengendalian diperlukan kondisi yang kondusif serta jalur informasi dan komunikasi yang baik serta adanya mekanisme untuk mengidentifikasi berkembangnya kebutuhan informasi. Dalam konsep COSO, organisasi diharuskan memiliki lingkungan yang baik, mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat dan melakukan pemantauan secara terus menerus.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), sistem pengendalian intern 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, sedangkan definisi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

(SPIP) adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dari dua pengertian di atas, dapat dijelaskan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan transparan, penyampaian laporan keuangan tepat waktu dan mengurangi penyimpangan dalam penggunaan anggaran belanja di lingkungan pemerintah pusat dan daerah, perlu adanya pengendalian intern dimana pimpinan dan pegawai tidak hanya bertindak sebagai pelaksana tetapi juga diharapkan mampu mengawasi pelaksanaan pengendalian intern tersebut secara berkelanjutan.

2.2.1 Tujuan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Pengertian Sistem Pengendalian Intern menurut PP Nomor 60 Tahun 2008 mengarahkan pada empat tujuan yang ingin dicapai dengan dibangunnya SPIP. Keempat tujuan tersebut sebagai berikut:

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. Pengendalian harus dirancang agar tujuan yang ingin dicapai berjalan efektif dan efisien. Istilah efisien biasanya dikaitkan dengan pemanfaatan aset untuk mendapatkan hasil. Kegiatan instansi pemerintah efisien bila mampu menghasilkan produksi yang berkualitas tinggi (pelayanan

prima) dengan bahan baku (sumber daya) yang sesuai dengan standar yang ditetapkan.

2. Laporan keuangan yang dapat diandalkan.

Tujuan ini didasarkan pada pemikiran utama bahwa informasi sangat penting bagi instansi pemerintah untuk pengambilan keputusan. Agar keputusan yang diambil tepat sesuai dengan kebutuhan, maka informasi yang disajikan harus andal atau layak dipercaya, dengan pengertian dapat menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Laporan yang tersaji tidak memadai dan tidak benar 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 menjadi perhatian penting pemerintah dan masyarakat karena kelalaian dalam pengamanan aset akan berakibat pada mudahnya terjadi pencurian, penggelapan dan bentuk manipulasi lainnya. Kejadian terhadap aset tersebut dapat merugikan instansi pemerintah yang pada gilirannya akan merugikan masyarakat sebagai pengguna jasa. Upaya pengamanan aset ini, antara lain dapat ditunjukkan dengan 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, sehingga setiap transaksi atau kegiatan yang dilaksanakan 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 sistem pengendalian intern tersebut tidak perlu dicapai secara terpisah-pisah dan tidak harus dirancang secara terpisah untuk mencapai satu tujuan.

COSO mengasumsikan bahwa entitas telah menetapkan sendiri tujuan dari aktivitas operasinya. Namun COSO mengidentifikasi tiga tujuan utama dari entitas, antara lain :

- Efektivitas dan efisiensi operasi
- Keandalan laporan keuangan
- Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku

Suatu kebijakan atau prosedur dapat saja dikembangkan untuk dapat mencapai lebih dari satu tujuan pengendalian. Sebagai contoh, kegiatan penyusunan dan penyampaian laporan keuangan dan kinerja per triwulan, bukan saja dimaksudkan untuk memenuhi kewajiban atas tujuan kepatuhan pada peraturan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, melainkan juga dilakukan untuk mencapai tujuan keandalan laporan keuangan dan berguna bagi pimpinan instansi pemerintah untuk menilai efisiensi dan efektivitas kegiatan.

2.2.2 Prinsip Umum Penyelenggaraan SPIP

Konsep dasar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 (adopsi dari COSO) yang harus diperhatikan dalam menerapkan SPIP adalah sebagai berikut:

1. Sistem pengendalian intern sebagai proses yang integral dan menyatu dengan instansi atau kegiatan secara terus menerus (*continuous built in*).

Pengendalian intern bukanlah suatu kejadian yang tunggal, tetapi merupakan serangkaian tindakan dan kegiatan yang meliputi operasi organisasi. Tindakan-tindakan ini melekat dalam metode yang digunakan manajemen untuk melaksanakan kegiatannya. Pengendalian intern tidak boleh dipandang sebagai sesuatu yang terpisah atau suatu sistem tersendiri dalam suatu bagian, tetapi lebih merupakan suatu bagian yang terpadu dari proses kegiatan operasional yang dikelola pimpinan untuk mencapai tujuan organisasi.

Sistem pengendalian intern merupakan bagian dari proses, menyatu dengan proses, dan menyatu dengan kegiatan operasional instansi. Sistem pengendalian intern akan sangat efektif apabila dibangun ke dalam infrastruktur suatu instansi dan menjadi bagian dari organisasi yang dikenal dengan istilah *built in* (dibangun di dalam dan menjadi satu kesatuan). Pengertian *built in* adalah suatu proses yang terintegrasi dengan kegiatan yang berarti sistem pengendalian sesuatu yang menyatu pada kegiatan yang selama ini dilaksanakan, bukan sesuatu yang ditambahkan pada kegiatan yang selama ini

masih ada. Sistem pengendalian intern akan menyatu dengan pelaksanaan fungsi manajemen, mulai dari perencanaan sampai evaluasi.

2. Sistem pengendalian intern bergantung pada faktor manusia.

Sistem pengendalian intern dipengaruhi oleh manajemen dan pegawai dalam suatu instansi, yang pencapaian tujuannya dilakukan melalui orang-orang dalam instansi. Sering dijumpai dalam praktik bahwa suatu instansi memiliki pedoman pengendalian yang baik, namun tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Akibatnya, pengendalian yang telah dirancang tersebut tidak memberikan kontribusi positif bagi instansi. Sistem pengendalian intern dapat berjalan efektif jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh manusia. Tanggung jawab berjalannya sistem pengendalian intern sangat tergantung pada manajemen. Manajemen menetapkan tujuan, merancang dan melaksanakan mekanisme pengendalian, memantau, serta mengevaluasi pengendalian. Selanjutnya, seluruh pegawai dalam instansi memegang peranan penting untuk melaksanakan sistem pengendalian intern secara efektif. Dengan demikian para pegawai dengan jelas harus memahami tanggung jawab dan batas wewenangnya serta pengaruhnya terhadap pencapaian efektivitas dari struktur pengendalian intern yang ada dalam organisasi tersebut.

3. Sistem pengendalian intern memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan yang mutlak.

Walaupun pengendalian intern dibuat dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, pengendalian intern yang telah dirancang dan diimplementasikan

dalam suatu organisasi tidak dapat memberikan keyakinan mutlak. Manajemen harus merancang dan mengimplementasikan pengendalian intern berdasarkan perkiraan manfaat dan biaya. Pada dasarnya, pengendalian intern hanya memberikan keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Kesalahan dalam memberikan penilaian, pertimbangan yang keliru, dan tindakan kolusi untuk mengelak dari pengendalian dapat menghambat pencapaian tujuan. Namun, struktur pengendalian intern yang efektif dapat memberikan keyakinan terbaik bahwa kejadian yang tidak diharapkan dapat diminimalkan untuk mencapai tujuan organisasi.

4. Sistem pengendalian intern diterapkan sesuai dengan kebutuhan, ukuran, kompleksitas, sifat, tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Sistem pengendalian intern dirancang untuk membantu instansi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sehingga bentuk, luas, dan kedalaman pengendalian akan bergantung pada tujuan dan ukuran instansi, karakter operasi dan lingkungan dimana kegiatan instansi dilaksanakan. Dengan konsepsi ini, tidak ada pengendalian yang dimiliki suatu instansi langsung dapat ditiru dan diterapkan pada instansi lain. Sistem pengendalian intern harus dirancang sesuai kebutuhan dan ciri kegiatan serta lingkungan yang melingkupinya. Sejalan dengan pemahaman tersebut, Peraturan Pemerintah tentang SPIP juga menyebutkan bahwa sistem pengendalian intern dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, termasuk sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah.

2.2.3 Keterbatasan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Berkaitan dengan konsep dasar sistem pengendalian intern yang dipengaruhi oleh manusia sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, keberadaan sebuah sistem pengendalian intern tidak dimaksudkan untuk meniadakan semua peluang terjadinya kesalahan atau pelanggaran. Dengan kata lain, tetap ada unsur keterbatasan atau kelemahan atas sistem pengendalian intern dalam organisasi tersebut, sebaik apapun sistem pengendalian intern itu dirancang. Keterbatasan atau kelemahan tersebut meliputi:

1. Pertimbangan yang kurang matang.

Efektivitas pengendalian seringkali dibatasi oleh adanya keterbatasan manusia dalam pengambilan keputusan. Suatu keputusan diambil oleh manajemen umumnya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang antara lain mencakup informasi yang tersedia, waktu yang ada dan beberapa variabel lain baik intern maupun ekstern. Dalam kenyataannya sering dijumpai bahwa beberapa keputusan yang diambil dengan kondisi keterbatasan waktu dan informasi akan memberikan hasil yang kurang efektif dibandingkan dengan apa yang diharapkan.

2. Kesalahan dalam menerjemahkan perintah.

Walaupun pengendalian telah dirancang dengan sebaik-baiknya, namun kegagalan dapat terjadi yang disebabkan adanya pegawai yang salah menerjemahkan suatu perintah. Kesalahan dalam menerjemahkan suatu perintah dapat disebabkan dari ketidaktahuan atau kecerobohan pegawai yang

bersangkutan. Terjadinya kegagalan dapat lebih besar jika kesalahan menerjemahkan perintah dilakukan oleh seorang pimpinan.

3. Pengabaian manajemen.

Suatu pengendalian intern dapat berjalan efektif apabila semua pihak atau unsur dalam organisasi mulai dari tingkat tertinggi hingga terendah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya. Meskipun suatu organisasi memiliki sistem pengendalian yang memadai, pengendalian tersebut tidak akan mencapai tujuannya jika pegawai atau bahkan pimpinan mengabaikan pengendalian. Pengabaian tersebut dapat terjadi antara lain karena adanya kepentingan di luar organisasi, seperti kepentingan pribadi seorang pimpinan.

4. Adanya kolusi.

Kolusi merupakan salah satu ancaman dari pengendalian yang efektif. Walaupun pemisahan tugas dan fungsi telah dilakukan namun jika manusianya melakukan suatu kecurangan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan tertentu selain organisasi, maka pengendalian yang sebaik apapun tidak akan dapat mencegah terjadinya suatu tindakan yang merugikan organisasi.

2.2.4 Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)

Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menurut PP Nomor 60

Tahun 2008 terdiri dari:

1. Lingkungan Pengendalian

Lingkungan pengendalian menempatkan kualitas dalam organisasi dan berperan untuk mempengaruhi kesadaran akan orang-orang yang terlibat dalam suatu instansi mengenai pentingnya pengendalian, sehingga dalam konsep ini menempatkan unsur lingkungan pengendalian sebagai pondasi dasar atau penentu irama bagi semua unsur dalam sistem pengendalian intern lainnya. Yang dimaksud lingkungan pengendalian adalah kondisi yang tercipta dalam suatu unit kerja/satuan kerja yang mempengaruhi efektivitas pengendalian intern. Dalam menerapkan unsur pengendalian intern, pimpinan Instansi Pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan sistem pengendalian intern dalam lingkungan kerjanya, melalui:

- 1) Penegakan integritas dan nilai etika**, yang dapat dilakukan dengan:
 - a) Menyusun dan menerapkan aturan perilaku;
 - b) Memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku pada setiap tingkat pimpinan Instansi Pemerintah;
 - c) Menegakkan tindakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, atau pelanggaran terhadap aturan perilaku.
 - d) Menjelaskan dan mempertanggungjawabkan adanya intervensi atau pengabaian pengendalian intern;
 - e) Menghapus kebijakan atau penugasan yang dapat mendorong perilaku tidak etis.
- 2) Komitmen terhadap kompetensi**, yang dapat dilakukan dengan:

- a) Mengidentifikasi dan menetapkan kegiatan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas dan fungsi pada masing-masing posisi dalam Instansi Pemerintah;
 - b) Menyusun standar kompetensi untuk setiap penugasan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas dan fungsi pada masing-masing posisi dalam Instansi Pemerintah;
 - c) Menyelenggarakan pelatihan dan bimbingan untuk membantu pegawai mempertahankan dan meningkatkan kompetensi pekerjaannya;
 - d) Memilih pimpinan Instansi Pemerintah yang memiliki kemampuan manajerial dan pengalaman teknis yang luas dalam pengelolaan Instansi Pemerintah.
- 3) **Kepemimpinan yang kondusif**, merupakan kemauan dan kemampuan pimpinan untuk mampu menciptakan suasana yang kondusif yang mampu mendorong stafnya agar mau bekerja untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Menurut Griffin dan Ebert dalam Modul Lingkungan Pengendalian BPKP Tahun 2009, gaya kepemimpinan yang dikenal ada 3 (tiga) jenis, yaitu:
- a) Gaya kepemimpinan otokratik
Merupakan bentuk kepemimpinan dimana seorang pimpinan cenderung memberi perintah secara langsung dan meminta bawahannya untuk mematuhi.
 - b) Gaya kepemimpinan demokratik

Merupakan bentuk kepemimpinan dimana seorang pimpinan memberikan kesempatan bagi bawahannya untuk memberikan masukan kepada atasannya sebelum mengambil keputusan.

c) Gaya bebas terkendali

Merupakan bentuk kepemimpinan dimana pimpinan memposisikan dirinya sebagai seorang konsultan bagi stafnya dan cenderung memberi kewenangan kepada stafnya untuk mengambil keputusan.

Menurut Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, kepemimpinan yang kondusif dapat dilakukan dengan:

- a) Mempertimbangkan risiko dalam pengambilan keputusan;
- b) Menerapkan manajemen berbasis kinerja;
- c) Mendukung fungsi tertentu dalam SPIP;
- d) Melindungi atas aset dan informasi dari akses dan penggunaan yang tidak sah;
- e) Melakukan interaksi secara intensif dengan pejabat pada tingkatan yang lebih rendah;
- f) Merespon secara positif terhadap pelaporan yang berkaitan dengan keuangan, pengangguran, program, dan kegiatan.

4) Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan,

yang dapat dilakukan dengan:

- a) Menyesuaikan dengan ukuran dan sifat kegiatan Instansi Pemerintah;
- b) Memberikan kejelasan wewenang dan tanggung jawab dalam Instansi Pemerintah;

- c) Memberikan kejelasan hubungan dan jenjang pelaporan intern dalam Instansi pemerintah;
- d) Melaksanakan evaluasi dan penyesuaian periodik terhadap struktur organisasi sehubungan dengan perubahan lingkungan strategis;
- e) Menetapkan jumlah pegawai yang sesuai, terutama untuk posisi pimpinan.

5) Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, dapat dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Wewenang diberikan kepada pegawai yang tepat sesuai dengan tingkat tanggung jawabnya dalam rangka pencapaian tujuan Instansi Pemerintah;
- b) Pegawai yang diberi wewenang memahami wewenang dan tanggung jawab yang diberikan terkait dengan pihak lain Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
- c) Pegawai yang diberi wewenang tersebut memahami bahwa pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab terkait dengan penerapan SPIP.

6) Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia, yang dapat dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Penetapan kebijakan dan prosedur sejak rekrutmen sampai dengan pemberhentian pegawai;
- b) Penelusuran latar belakang calon pegawai dalam proses rekrutmen;

c) Supervisi periodik yang memadai terhadap pegawai.

7) Perwujudan peran aparat pengawas intern pemerintah yang efektif,

yang dapat dilakukan dengan:

a) Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah;

b) Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

8) Hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait, yang

dapat diwujudkan dengan adanya mekanisme saling uji antar Instansi Pemerintah terkait.

2. Penilaian Risiko

Tidak hanya pimpinan yang bertanggung jawab atas penilaian risiko yang akan dihadapi oleh suatu organisasi atau instansi pemerintah, melainkan seluruh pegawai yang ada di dalamnya harus mampu mengidentifikasi, mengevaluasi, dan memantau kejadian-kejadian yang akan menghambat pencapaian visi dan misi organisasi. Risiko yang timbul dalam suatu organisasi dapat disebabkan karena adanya faktor internal dan eksternal. Risiko internal misalnya adanya peralatan yang tidak memadai, sumber daya yang kurang kompeten, dan suasana kerja yang tidak kondusif. Risiko eksternal misalnya perubahan dalam pemerintahan, gangguan keamanan, atau bahkan bencana alam. Setelah mengetahui risiko yang ada, langkah kedua

yang harus diambil adalah membuat suatu keputusan, apakah menerima risiko tersebut, mengurangi risiko sampai batas yang dapat ditoleransi atau menghindari risiko tersebut. Proses penilaian risiko berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008 meliputi:

- 1) Identifikasi risiko, yang dapat dilakukan dengan:
 - a) Menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan secara komprehensif;
 - b) Menggunakan mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor internal dan faktor eksternal;
 - c) Menilai faktor lain yang dapat meningkatkan risiko.
- 2) Analisis risiko, yang dapat dilakukan dengan:
 - a) Menetapkan kemungkinan terjadinya risiko;
 - b) Menetapkan dampak yang timbul akibat risiko dengan diidentifikasi benar-benar terjadi.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian adalah tindakan aktif sebagai suatu bentuk reaksi atas hasil penilaian risiko yang telah dilakukan sehingga mampu mengurangi risiko yang ada. Kegiatan pengendalian ini mencakup kebijakan maupun prosedur yang ditetapkan oleh pimpinan sehingga membantu memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan instansi pemerintah telah tercapai. Kebijakan yang dibuat diharapkan mampu mengarahkan tindakan apa saja yang seharusnya dilakukan dan berfungsi sebagai dasar untuk

penyusunan prosedur. Prosedur yang dimaksud merupakan petunjuk atas rangkaian urutan tindakan dalam melaksanakan kegiatan yang ada, yang disesuaikan sesuai dengan ukuran, kompleksitas dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Kegiatan pengendalian yang ada memiliki karakteristik sebagai berikut:

- 1) Kegiatan pengendalian diutamakan pada kegiatan pokok Instansi Pemerintah;
- 2) Kegiatan pengendalian harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko;
- 3) Kegiatan pengendalian yang dipilih disesuaikan dengan sifat khusus Instansi Pemerintah;
- 4) Kebijakan dan prosedur harus ditetapkan secara tertulis;
- 5) Prosedur yang telah ditetapkan harus dilaksanakan secara tertulis;
- 6) Kegiatan pengendalian dievaluasi secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut masih sesuai dan berfungsi seperti yang diharapkan.

4. Informasi dan Komunikasi

Informasi merupakan hasil dari data yang telah diolah yang akan digunakan sebagai media pengambilan keputusan, sedangkan komunikasi adalah proses penyampaian informasi kepada pihak lain baik secara langsung maupun tidak langsung dan mendapat umpan balik. Informasi dan komunikasi yang berkualitas dan efektif dapat mempengaruhi kemampuan pimpinan untuk membuat keputusan yang tepat dan membantu pegawai untuk mampu

memahami tugas dan tanggung jawabnya sehingga pada akhirnya mampu memperkuat efektivitas sistem pengendalian intern itu sendiri. Sesuai dengan PP 60 Tahun 2008, untuk dapat menciptakan komunikasi atas informasi menjadi efektif, pimpinan Instansi Pemerintah harus dapat memenuhi beberapa hal, yaitu:

- 1) Mampu menyediakan dan memanfaatkan bentuk dan sarana komunikasi.
- 2) Mampu mengelola, mengembangkan dan memperbarui sistem informasi secara terus menerus.

5. Pemantauan Pengendalian Intern

Pengendalian intern adalah suatu proses evaluasi terhadap keseluruhan kegiatan yang telah dilaksanakan untuk menilai kualitas sepanjang waktu dan menentukan apakah pengendalian intern telah berjalan efektif. Pemantauan juga merupakan tindak lanjut atas temuan audit dan evaluasi lainnya sehingga dapat dilakukan perbaikan sesegera mungkin. Apabila sistem pengendalian intern yang ada dalam instansi pemerintah dipantau secara berkala maka upaya pencapaian misi organisasi atau instansi pemerintah dapat terlaksana dan pada akhirnya dalam jangka panjang visi pun dapat terwujud. Pemantauan atas pengendalian intern dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

- 1) Pemantauan berkelanjutan, yang dapat dilakukan melalui kegiatan pengelolaan rutin, supervisi, pembandingan, rekonsiliasi dan tindakan lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas.

- 2) Evaluasi terpisah, dapat dilakukan melalui penilaian sendiri, review, dan pengujian efektivitas sistem pengendalian intern.
- 3) Tindak lanjut rekomendasi hasil audir dan review lainnya. Pelaksanaan atas tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan review lainnya harus segera diselesaikan dan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme penyelesaian rekomendasi hasil audit dan review lainnya yang ditetapkan.

2.3 Sistem Pengendalian Intern Pengeluaran Kas

Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas adalah suatu catatan yang dibuat untuk melaksanakan kegiatan pengeluaran baik dengan cek maupun dengan uang tunai yang digunakan untuk kegiatan umum perusahaan (Mulyadi, 2001:543). Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan Sistem Akuntansi Pengeluaran Kas adalah suatu proses yang dilaksanakan untuk melaksanakan pengeluaran kas baik dengan uang tunai untuk kegiatan pemerintahan. Sistem Akuntansi pokok yang digunakan untuk melaksanakan pengeluaran kas yaitu sistem akuntansi pengeluaran kas dengan bukti transaksi.

Sistem informasi akuntansi pengeluaran kas termasuk salah satu sistem informasi yang harus didesain di sebuah lembaga pemeritahan, karena pengeluaran kas merupakan sumber yang paling rawan terjadinya penggelapan atau penyelewengan kas perusahaan atau lembaga, baik yang dilakukan secara personal atau persekongkolan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari hasil wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan, memo, peraturan-peraturan yang ada, buku-buku, literatur, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci, dan tuntas. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif.

Menurut Kirk dan Miller (1986:9, dalam Moleong 2002:3) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Pernyataan dari Moleong dalam bukunya *Metodologi Penelitian Kualitatif*, penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa hal itu merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan, dan perilaku individu atau sekelompok orang. (Moleong, 2005:5). Metode

kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Pertimbangan penulis menggunakan penelitian kualitatif ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Lexy Moleong (2004:138):

1. Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda;
2. Metode ini secara tidak langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden;
3. Metode ini lebih peka dan menyesuaikan diri dengan manajemen pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Menurut Whitney dalam Moh. Nazir bahwa metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat, termasuk tentang hubungan, kegiatan, sikap, pandangan, serta proses yang sedang berlangsung dan pengaruh dari suatu fenomena. Penelitian deskriptif kualitatif ini merupakan metode penelitian yang menggambarkan temuan variabel di lapangan yang tidak memerlukan skala hipotesis. Jadi, sifatnya hanya menggambarkan dan menjabarkan temuan di lapangan.

3.2 Kehadiran Peneliti

Nasution (1996:9), menyebutkan kedudukan peneliti dalam penelitian deskriptif kualitatif berfungsi sebagai “*key instrument*”. Hal ini dilakukan karena hanya manusia sebagai instrumen yang dapat memahami makna interaksi antar manusia, membaca gerak muka, menyelami perasaan dan nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden. Dalam penelitian ini, peneliti bertindak sebagai pengumpul data dan sebagai *instrument* aktif dalam upaya mengumpulkan data-data di lapangan. *Instrument* pengumpulan data yang lain selain manusia adalah berbagai bentuk alat-alat bantu dan berupa dokumen-dokumen lainnya yang dapat digunakan untuk menunjang keabsahan hasil penelitian, namun berfungsi sebagai *instrument* pendukung. Oleh karena itu, kehadiran peneliti secara langsung di lapangan sebagai tolok ukur keberhasilan untuk memahami kasus yang diteliti, sehingga keterlibatan peneliti secara langsung dan aktif dengan informan dan atau sumber data lainnya di sini mutlak diperlukan.

3.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian akan dilakukan. Dalam penelitian ini peneliti mengambil penelitian di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia yang beralamat di Jalan Veteran Nomor 18 Jakarta Pusat, Gedung 2 Lantai 4. Berdasarkan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang

Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Menteri Sekretaris Negara.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Menurut S. Nasution data primer adalah data yang dapat diperoleh langsung dari lapangan atau tempat penelitian. Sedangkan menurut Lofland bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Kata-kata dan tindakan merupakan sumber data yang diperoleh dari lapangan dengan mengamati atau mewawancarai. Pengumpulan data-data primer dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara.

2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data-data yang didapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya. Data sekunder juga dapat berupa majalah, buletin, publikasi dari berbagai organisasi, hasil-hasil studi, hasil survey,

studi historis, dan sebagainya. Peneliti menggunakan data sekunder ini untuk memperkuat penemuan dan melengkapi informasi yang telah dikumpulkan melalui wawancara langsung dengan pihak yang terkait dengan penelitian. Pengumpulan data-data sekunder dalam penelitian ini melalui buku-buku serta literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi ini.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Rachman, bahwa penelitian disamping menggunakan metode yang tepat, juga perlu memilih teknik dan alat pengumpulan data yang relevan. Metode yang digunakan untuk proses pengumpulan data dalam penelitian ini menurut Lexy Moleong dalam bukunya Metodologi Penelitian Kualitatif adalah dengan proses triangulasi, yaitu:

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dari yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan atas itu. Wawancara digunakan oleh peneliti untuk menilai keadaan seseorang. Dalam wawancara tersebut biasa dilakukan secara individu maupun dalam bentuk kelompok, sehingga didapat data informatik yang orientik.

Interview yang penulis gunakan adalah jenis interview pendekatan yang menggunakan petunjuk umum, yaitu mengharuskan pewawancara membuat

kerangka dan garis-garis besar atau pokok-pokok yang ditanyakan dalam proses wawancara, penyusunan pokok-pokok ini dilakukan sebelum wawancara. Dalam hal ini pewawancara harus dapat menciptakan suasana yang santai tetapi serius yang artinya bahwa interview dilakukan dengan sungguh-sungguh, tidak main-main tetapi tidak kaku.

Wawancara itu digunakan untuk mengungkapkan data tentang penerapan sistem pengendalian intern di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara apakah sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Wawancara dilakukan di setiap Subbagian di Biro Keuangan terkait prosedur pengendalian dimasing-masing Subbagian.

2. Pengamatan/Observasi

Sebagai metode ilmiah, observasi dapat diartikan sebagai pengamatan, meliputi pemusatan perhatian terhadap suatu objek dengan menggunakan seluruh alat indra. Jadi observasi merupakan suatu penyelidikan yang dilakukan secara sistematis dan sengaja diadakan dengan menggunakan alat indra terutama mata terhadap kejadian yang berlangsung dan dapat dianalisa pada waktu kejadian itu terjadi. Dibandingkan metode survey metode observasi lebih objektif. Dalam penelitian ini diteliti secara langsung penerapan pengendalian intern di setiap Subbagian di Biro Keuangan Sekretariat Kementerian Sekretariat Negara terkait dengan lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian intern.

3. Dokumentasi

Dokumentasi berasal dari kata dokumen, yang berarti barang tertulis. Metode dokumentasi berarti metode pengumpulan data melalui data-data yang sudah ada. Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan buku, peraturan, surat, majalah, notulen, agenda dan sebagainya. Penulis melakukan studi kepustakaan, yaitu pengumpulan informasi berupa teori-teori maupun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang akan digunakan sebagai acuan dalam pengumpulan, analisis, dan evaluasi informasi dan data di lapangan.

3.6 Analisis Data

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dalam

proses analisis data terhadap komponen-komponen utama yang harus benar-benar dipahami. Komponen tersebut adalah reduksi data, kajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Untuk menganalisis berbagai data yang sudah ada digunakan metode deskriptif analitik. Metode ini digunakan untuk menggambarkan data yang sudah diperoleh melalui proses analitik yang mendalam dan selanjutnya diakomodasikan dalam bentuk bahasa secara runtut atau bentuk naratif. Analisis data dilakukan secara induktif, yaitu dimulai dari lapangan atau fakta empiris dengan cara terjun ke lapangan, mempelajari fenomena yang ada di lapangan. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data menurut Miles dan Humberman yaitu:

1. Pengumpulan Data

Penelitian mencatat semua data secara objektif dan apa adanya sesuai dengan hasil observasi dan wawancara di lapangan.

2. Reduksi Data

Reduksi data yaitu memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus penelitian. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data-data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencarinya sewaktu-waktu diperlukan.

3. Penyajian Data

Penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun yang memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data merupakan analisis dalam bentuk matrik, network, chart, atau grafis, sehingga data dapat dikuasi.

4. Pengambilan Keputusan atau Verifikasi

Setelah data disajikan, maka dilakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Untuk itu diusahakan mencari pola, model, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering muncul, hipotesis dan sebagainya. Jadi dari data tersebut berusaha diambil kesimpulan. Verifikasi dapat dilakukan dengan keputusan, didasarkan pada reduksi data, dan penyajian data yang merupakan jawaban atas masalah yang diangkat dalam penelitian.

Keempat komponen tersebut saling interaktif yaitu saling mempengaruhi dan terkait. Pertama-tama dilakukan penelitian di lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data-data, pengumpulan penyajian data, reduksi data, kesimpulan-kesimpulan atau penafsiran data yang dikumpulkan banyak maka diadakan reduksi data. Setelah direduksi maka kemudian diadakan sajian data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga hal tersebut selesai dilakukan, maka diambil suatu keputusan atau verifikasi.

Setelah data dari lapangan terkumpul dengan menggunakan metode pengumpulan data di atas, maka peneliti akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan menggunakan analisis secara deskriptif-kualitatif, tanpa menggunakan teknik kuantitatif. Analisis deskriptif-kualitatif merupakan suatu

teknik yang menggambarkan dan menginterpretasikan arti data-data yang telah terkumpul dengan memberikan perhatian dan merekam sebanyak mungkin aspek situasi yang diteliti pada saat itu, sehingga memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan sebenarnya. Menurut M. Nazir bahwa tujuan deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

3.7 Keabsahan Data

Untuk mendapatkan keabsahan data maka peneliti menggunakan beberapa teknik pemeriksaan keabsahan data, yaitu:

1. Teknik pemeriksaan derajat kepercayaan (*credibility*). Teknik ini dapat dilakukan dengan jalan:
 - a. Keikutsertaan peneliti sebagai *instrument* (alat) tidak hanya dilakukan dalam waktu yang singkat, tetapi memerlukan perpanjangan keikutsertaan peneliti, sehingga memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan.
 - b. Ketentuan pengamatan, yaitu dimaksud untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur serta situasi yang sangat relevan dengan persoalan yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci. Dengan demikian maka perpanjangan keikutsertaan menyediakan lingkup, sedangkan ketekunan pengamatan menyediakan kedalaman.

- c. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding. Teknik yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan terhadap sumber-sumber lainnya.
 - d. Kecukupan referensial yakni bahan-bahan yang tercatat dan terekam dapat digunakan sebagai patokan untuk menguji atau menilai sewaktu-waktu diadakan analisis dan interpretasi data.
2. Teknik pemeriksaan keteralihan (*transferability*) dengan cara uraian rinci.

Teknik ini meneliti agar laporan hasil fokus penelitian dilakukan seteliti dan secermat mungkin yang menggambarkan konteks tempat penelitian diadakan. Uraianya harus mengungkapkan secara khusus segala sesuatu yang dibutuhkan oleh pembaca agar mereka dapat memahami penemuan-penemuan yang diperoleh.

3. Teknik pemeriksaan ketergantungan (*dependability*) dengan cara *auditing* ketergantungan.

Teknik tidak dapat dilaksanakan bila tidak dilengkapi dengan catatan pelaksanaan keseluruhan proses dan hasil penelitian. Pencatatan itu diklasifikasikan dari data mentah sehingga formasi tentang pengembangan instrument sebelum auditing dilakukan agar menapatkan persetujuan antara auditor dan auditi terlebih dahulu.