

**KARYA ILMIAH**

**PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN (SPI) TERHADAP  
PENENTUAN OPINI PADA PEMERIKSAAN LAPORAN KEUANGAN  
PEMERINTAH DAERAH**

**OLEH :**

**MOHD. IDRIS DALIMUNTHE, SE. MSI**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**FAKULTAS EKONOMI**

**MEDAN**

**2009**

**KARYA ILMIAH**

**PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN (SPI) TERHADAP  
PENENTUAN OPINI PADA PEMERIKSAAN LAPORAN KEUANGAN  
PEMERINTAH DAERAH**

**OLEH :**

**MOHD. IDRIS DALIMUNTHE, SE. MSI**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**FAKULTAS EKONOMI**

**M E D A N**

**2009**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis sampaikan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmatNya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan karya ilmiah ini.

Dalam penulisan karya ilmiah, penulis memperoleh bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, dan untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Medan Area.
2. Bapak Kepala Perpustakaan Universitas Medan Area.
3. Pihak-pihak tertentu yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu.

Penulis menyadari bahwa apa yang disajikan dalam karya ilmiah ini belumlah sesuai dengan apa yang diharapkan, untuk itulah penulis dengan segala rendah hati menerima berbagai kritik dan saran yang sifatnya membangun untuk lebih sempurnanya karya ilmiah ini.

Akhirnya penulis sangat mengharapkan bahwa karya ilmiah ini dapat bermanfaat untuk membantu mahasiswa dalam perkuliahan dan sekaligus dapat dipergunakan untuk melengkapi persyaratan akademis.

Medan, November 2009

**Mohd. Idris Dalimunthe, SE. MSi**

## DAFTAR ISI

|   | <b>Halaman</b> |
|---|----------------|
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                                   | <b>i</b>       |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                                       | <b>ii</b>      |
| <b>DAFTAR TABEL</b> .....                                     | <b>iii</b>     |
| <br><b>BAB I : PENDAHULUAN</b>                                |                |
| A. Latar Belakang Masalah .....                               | 1              |
| B. Rumusan Masalah .....                                      | 5              |
| C. Tujuan Penelitian .....                                    | 6              |
| D. Manfaat Penelitian .....                                   | 6              |
| <br><b>BAB II : LANDASAN TEORI</b>                            |                |
| A. Uraian Teoritis .....                                      | 9              |
| 1. Sistem Pengendalian Intern .....                           | 9              |
| 2. Opini Audit atas Laporan Keuangan .....                    | 13             |
| B. Kerangka Konseptual .....                                  | 21             |
| <br><b>BAB III : PEMBAHASAN</b> .....                         |                |
| A. Deskripsi Data .....                                       | 25             |
| B. Analisis Perbandingan Kasus Penyimpangan SPI .....         | 28             |
| C. Analisis terhadap Peraturan Perundangan yang Terkait ..... | 30             |
| D. Analisis SPI terhadap Metode Pemeriksaan Keuangan .....    | 32             |
| <br><b>BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN</b>                      |                |
| A. Kesimpulan .....   | 34             |
| B. Saran .....  | 38             |
| <br><b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....                               | <br><b>iv</b>  |

**DAFTAR TABEL**

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| Tabel 1 : Unsur-unsur SPI Berbasis COSO .....                  | 11             |
| Tabel 2 : Analisis Variabel yang Dimasukkan .....              | 26             |
| Tabel 3 : Perbandingan Jumlah Kasus SPI TA 2009 dan 2010 ..... | 29             |



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Laporan keuangan merupakan suatu laporan yang sistematis mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan yang memiliki tujuan untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Setiap entitas pelaporan, baik entitas komersial maupun pemerintahan, memiliki kewajiban untuk menyusun laporan keuangannya, tidak terkecuali pemerintah daerah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan pertanggungjawaban kepala daerah, yaitu gubernur/bupati/walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran tertentu. Laporan keuangan tersebut menyajikan informasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah yang dikelola oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 55 ayat (4) dan Pasal 56 ayat (4), yang kemudian diatur dalam Pasal

25 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006, tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Menteri/Pimpinan Lembaga, Gubernur/Bupati/Walikota dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang dalam menyampaikan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, harus disertai dengan pernyataan tanggung jawab. Pernyataan tanggung jawab tersebut selain harus menyatakan bahwa laporan keuangan itu isinya telah menyajikan informasi pelaksanaan anggaran dan posisi keuangan secara layak sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, juga harus menyatakan bahwa laporan keuangan telah disusun berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai. Dengan kata lain, laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tersebut tidak lepas dari efektivitas implementasi sistem pengendalian intern yang melekat pada entitas yang bersangkutan. Sistem pengendalian intern merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan yang dapat diandalkan. Sistem pengendalian intern yang efektif juga dapat memberikan pola manajemen yang baik terhadap entitas.

Undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan oleh auditor yang independen. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang

berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Pemeriksaan keuangan ini menghasilkan suatu opini yang menggambarkan evaluasi atas kinerja pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Untuk menentukan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah, terdapat empat kategori yang dijadikan pertimbangan, yaitu kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Opini yang dikeluarkan oleh auditor independen tersebut merupakan refleksi dari kewajaran laporan keuangan daerah. Dengan pemeriksaan dan opini tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dengan baik.

Pentingnya pemeriksaan laporan keuangan dilakukan oleh pihak yang independen disebabkan informasi dalam laporan keuangan memiliki konsekuensi ekonomis yang substansial dalam pengambilan keputusan. Selain itu para pengguna laporan keuangan memerlukan pihak yang independen tersebut untuk mendapatkan penjelasan tentang kualitas informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.<sup>7</sup> Atas hal itu, laporan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan pemeriksaan oleh auditor yang independen. Badan Pemeriksa Keuangan, sebuah lembaga tinggi negara yang diamanati oleh UUD 1945, yang memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah tersebut.

Bagi auditor sebagai pemeriksa atas laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah, sistem pengendalian intern juga digunakan dalam seluruh proses pemeriksaan. Sistem pengendalian intern juga dapat dijadikan sebagai alat untuk melakukan pemeriksaan dan menentukan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah tersebut. 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.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, sistem pengendalian intern terdiri dari lima unsur, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Kelima unsur ini merupakan elemen-elemen dalam membangun sebuah sistem pelaporan yang baik sehingga menghasilkan laporan keuangan yang akuntabel. Unsur-unsur tersebut merupakan adopsi dari COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) dalam laporan *Internal Control - Integrated Framework* pada tahun 1992. Auditor juga dapat menggunakan pendekatan kelima unsur ini sebagai alat untuk melakukan pemeriksaan hingga menghasilkan sebuah opini dan laporan hasil pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pengaruh sistem pengendalian intern terhadap opini atas laporan keuangan daerah ini masih menjadi polemik bagi instansi-instansi yang bergerak pada

bidang pengawasan dan pemeriksaan. Banyak ahli juga masih berspekulasi tentang hal ini sehingga banyak wacana kontroversi yang muncul berkaitan dengan hal ini. Organisasi-organisasi independen audit, baik dalam maupun luar negeri, masih membahas hal ini secara mendalam.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk mengetahui apa sajakah pengaruh sistem pengendalian intern dalam menentukan opini pemeriksaan pada laporan pemerintah daerah seluruh Indonesia dan apakah terdapat hubungan signifikan antara keduanya. Dengan latar belakang tersebut, maka penulis mengangkat tema skripsi tentang sistem pengendalian intern dengan judul **“Pengaruh Sistem Pengendalian Intern (SPI) Terhadap Penentuan Opini Pada Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan masalah pokok penelitian ini adalah “Apakah terdapat pengaruh unsur-unsur sistem pengendalian intern baik secara simultan maupun parsial terhadap penentuan opini pada pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah?”

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern yang telah diterapkan dalam sistem akuntansi dan pelaporan pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
2. Untuk mengetahui sejauh mana peranan unsur-unsur sistem pengendalian intern dalam menentukan opini pada pemeriksaan atas laporan keuangan; dan
3. Untuk memberikan informasi yang dapat dijadikan bahan masukan dalam penyelenggaraan praktik akuntansi dan auditing terutama yang terkait dengan sistem pengendalian intern dan pemeriksaan keuangan pemerintah daerah.

### D. Manfaat Penelitian

#### a. Peneliti

Skripsi ini dapat dijadikan sebagai referensi pendukung atas kajian lebih lanjut atas permasalahan yang terjadi terutama terkait dengan hal-hal yang berhubungan dengan laporan keuangan pemerintah daerah dan sistem pengendalian intern. Selain itu, skripsi ini dapat dijadikan referensi tambahan bagi penulis sebagai auditor Badan Pemeriksa Keuangan, dalam melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah.



#### b. Masyarakat

Dengan pengetahuan yang memadai mengenai laporan keuangan pemerintah daerah dan sistem pengendalian intern, masyarakat dapat mengetahui dengan lebih jelas mengenai proses dan lingkup pemeriksaan keuangan daerah dan signifikansi sistem pengendalian intern sebagai salah satu unsur penting dalam menyusun laporan keuangan pemerintah daerah sehingga diharapkan turut berpartisipasi aktif dalam mengawasi pengelolaan keuangan daerahnya masing-masing.

#### c. Perbaikan praktik-praktik profesional

Skripsi ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pedoman bagi para auditor keuangan daerah, dalam hal ini auditor BPK, agar lebih mematuhi ketentuan proses pemeriksaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memperjelas fungsi sistem pengendalian intern bagi pemeriksaan serta hubungannya dengan penentuan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah sehingga dapat menjalankan fungsi pemeriksaan eksternal pemerintah dengan lebih baik.

#### d. Pengembangan disiplin ilmu

Dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan, skripsi ini dapat membandingkan keterkaitan antara teori yang ada dengan penerapannya dalam praktik yang terjadi di lapangan sehingga berpengaruh terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang akuntansi pemerintahan dan auditing. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat

menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan pemeriksaan keuangan daerah dan sistem pengendalian intern dengan teori yang lengkap, contoh-contoh nyata, dan hasil penelitian yang dapat diandalkan.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Uraian Teoritis

##### 1. Sistem Pengendalian Intern

###### a. Latar belakang dan pengertian

Undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Dengan demikian maka penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu, dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem ini dikenal sebagai sistem pengendalian intern yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah tersebut.

*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. Hal ini 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. (Robert R. Moeller, *COSO Enterprise Risk Management-Understanding The New Integrated ERM Framework*, (United States: John Wiley and Sons, Inc., 2007), Hal. 4.)*

#### **b. Unsur-unsur SPI berbasis COSO**

Unsur sistem pengendalian intern dalam peraturan pemerintah ini mengacu pada unsur sistem pengendalian intern yang telah dipraktikkan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara, yang meliputi lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Secara garis besar, sub unsur SPI dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Lingkungan pengendalian merupakan kondisi dalam instansi pemerintah yang memengaruhi efektivitas pengendalian intern. Pimpinan instansi pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat.

Penilaian risiko adalah kegiatan penilaian atas kemungkinan kejadian yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah. Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam.

Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arahan pimpinan instansi pemerintah dilaksanakan. Kegiatan pengendalian adalah tindakan yang diperlukan untuk mengatasi risiko serta penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan prosedur untuk memastikan bahwa tindakan mengatasi risiko telah dilaksanakan secara efektif. Untuk itu, kegiatan pengendalian ini harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi.

**Tabel 1.** Unsur-Unsur SPI Berbasis COSO

| No  | Unsur COSO              | Sub Unsur COSO  |
|---|-------------------------|---|
| 1   | Lingkungan Pengendalian | penegakan integritas dan nilai etika                                |
|   |                         | komitmen terhadap kompetensi  |
|   |                         | kepemimpinan yang kondusif  |
|   |                         | pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan        |
|   |                         | pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat                |
|   |                         | penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan SDM |
|   |                         | perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif   |
|   |                         | hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait         |
| 2   | Penilaian Risiko        | identifikasi risiko   |
|   |                         | analisis risiko   |
| 3   | Kegiatan Pengendalian   | reviu atas kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan            |
|   |                         | pembinaan SDM   |
|   |                         | pengendalian atas pengelolaan sistem informasi                      |
|   |                         | pengendalian fisik atas aset  |
|   |                         | penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja               |
|   |                         | pemisahan fungsi  |
|   |                         | otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting                  |
|   |                         | pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian  |
| pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya |                         |   |

|   |                          |  |
|---|--------------------------|--|
|   |                          | akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya                                       |
|   |                          | dokumentasi yang baik atas sistem pengendalian intern serta transaksi dan kejadian penting |
| 4 | Informasi dan Komunikasi | menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi                         |
|   |                          | mengelola, mengembangkan, dan memperbaharui sistem informasi secara terus menerus          |
| 5 | Pemantauan               | pemantauan berkelanjutan   |
|   |                          | evaluasi terpisah  |
|   |                          | tindak lanjut rekomendasi audit dan reviu lainnya  |

Sumber: Diolah dari Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008

Secara harfiah, *informasi diartikan sebagai data yang telah diolah yang dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Adapun, komunikasi adalah proses penyampaian pesan atau informasi dengan menggunakan simbol atau lambang tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan umpan balik.* (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah).

Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan instansi pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan instansi pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya.

Pemantauan merupakan proses penilaian atas mutu kinerja sistem pengendalian intern dan proses yang memberikan keyakinan bahwa temuan audit dan evaluasi lainnya segera ditindaklanjuti. Dengan demikian, pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan reviu segera ditindaklanjuti.

### c. Signifikansi SPI Bagi Entitas Pelaporan

Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tidak terlepas dari efektivitas implementasi sistem pengendalian intern yang melekat pada entitas yang bersangkutan. Sistem pengendalian intern merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan yang dapat diandalkan. Sistem pengendalian intern yang efektif juga dapat memberikan pola manajemen yang baik terhadap entitas.

Pelaksanaan pengendalian intern dilakukan dalam upaya untuk menjaga kegiatan yang dilaksanakan tetap berada dalam jalur menuju pencapaian misi dan tujuannya serta untuk meminimalisasi suatu kejadian yang akan membawa dampak kerugian daerah bagi entitas. Pengendalian intern juga memungkinkan pemerintah daerah mengantisipasi perubahan yang cepat dari lingkungan ekstern pemerintahan.

Secara khusus, tujuan pengendalian intern bagi pemerintah daerah ada lima, yaitu keandalan dan integritas informasi, ketaatan dengan kebijakan, rencana, prosedur, hukum dan peraturan, mengamankan aktiva, pemakaian sumber daya yang efektif dan efisien, serta pencapaian tujuan dan sasaran kegiatan atau program yang ditetapkan. Pengendalian intern merupakan suatu rangkaian tindakan yang terjalin dalam suatu aktivitas entitas. Tindakan-tindakan ini harus meresap dan tersistem dengan cara entitas menjalankannya. Pengendalian intern diharapkan dapat memberikan keyakinan yang memadai, bukan suatu keyakinan mutlak. Hal ini disebabkan risiko bawaan yang melekat pada entitas tersebut.

## 2. Opini Audit atas Laporan Keuangan

### a. Pengertian

LHP atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. Opini tersebut menjadi tujuan utama dari pemeriksaan keuangan yang memuat pernyataan profesional sebagai kesimpulan pemeriksa mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

*Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (adequate disclosures), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara).*

### b. Jenis-jenis opini

Opini atas laporan keuangan entitas dibagi menjadi empat macam yaitu:

- **Opini Wajar Tanpa Pengecualian** – WTP (*unqualified opinion*); opini wajar tanpa pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material dan informasi keuangan dalam laporan keuangan dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Opini wajar tanpa pengecualian memiliki arti bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang

material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum (PABU) di Indonesia.

- **Opini Wajar Dengan Pengecualian** – WDP (*qualified opinion*); opini wajar dengan pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan yang tidak dikecualikan dalam opini pemeriksa dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Opini wajar dengan pengecualian dapat diterbitkan akibat dari pembatasan lingkup audit atau kegagalan dalam mematuhi prinsip akuntansi yang berlaku umum. Opini ini hanya dapat diterbitkan pada saat auditor menyimpulkan bahwa keseluruhan laporan keuangan disajikan secara wajar. Auditor dapat memberikan opini ini jika ia tidak dapat mengumpulkan bukti-bukti audit seperti yang disyaratkan dalam SPKN. Selain itu, lingkup audit yang dibatasi baik oleh entitas maupun oleh kondisi-kondisi yang ada serta laporan keuangan yang tidak disajikan sesuai dengan PABU (tetapi tetap dalam batas kewajaran) dapat menjadi landasan pula bagi auditor untuk memberikan opini tersebut.
- **Opini Tidak Wajar** – TW (*adverse opinion*); opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Opini tidak wajar digunakan pada saat auditor percaya bahwa secara

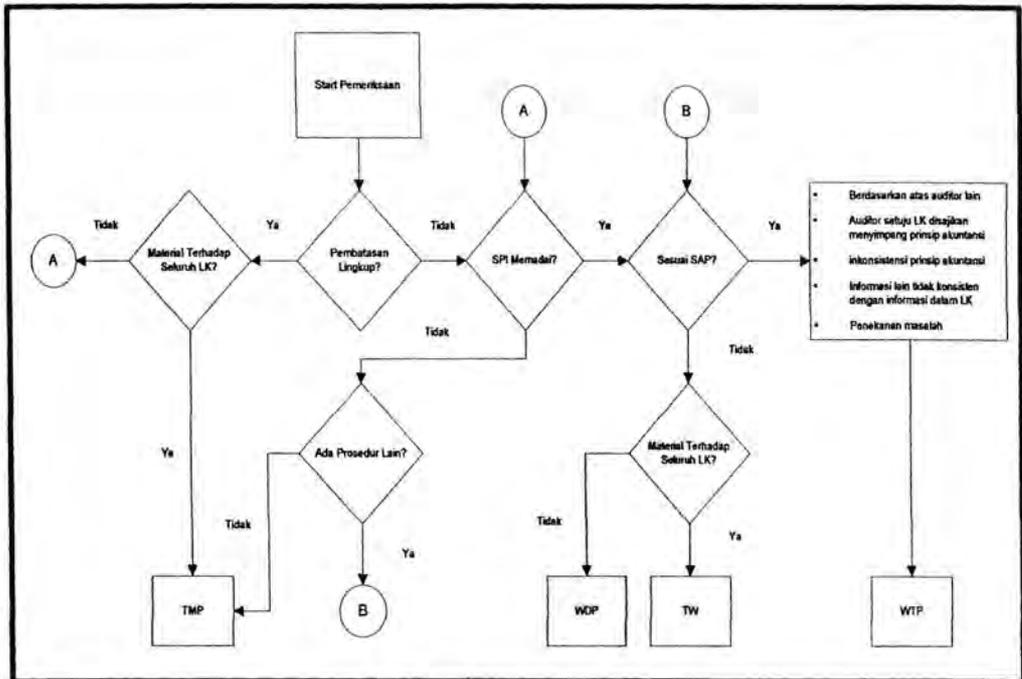
material keseluruhan laporan keuangan telah disajikan secara tidak wajar sehingga laporan keuangan tersebut tidak menyajikan posisi keuangan atau hasil usaha atau arus kas yang sesuai dengan PABU. Laporan dengan opini ini hanya dapat diterbitkan jika auditor memiliki pengetahuan yang memadai bahwa terdapat ketidaksesuaian antara laporan keuangan entitas dengan PABU.

- **Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat – TMP (*disclaimer of opinion*)**; pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan. Dengan kata lain, pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Opini menolak memberikan pendapat diterbitkan pada saat auditor tidak dapat meyakinkan dirinya sendiri bahwa laporan keuangan yang diperiksanya telah disajikan secara wajar. Kewajiban untuk menolak memberikan pendapat timbul jika terdapat pembatasan lingkup audit atau terdapat hubungan yang tidak independen menurut kode etik antara auditor dengan entitas. Auditor pun memiliki pilihan untuk menolak memberikan pendapat pada suatu masalah kelangsungan hidup (*going concern*) entitas. Penolakan memberi pendapat tersebut hanya diberikan pada saat kondisi yang menyebabkan dikeluarkannya pendapat tersebut sangat material.

### c. Alur penentuan opini

SPI yang memadai menjadi salah satu kondisi yang dipertanyakan sebelum menentukan opini. Jika SPI tidak memadai maka harus ada prosedur pemeriksaan lain. Ketika prosedur pemeriksaan lain tidak bisa dilakukan, maka opini tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) diberikan. Namun, jika SPI memadai maka masuk ke kriteria lainnya yaitu apakah laporan keuangan sesuai dengan PABU atau tidak. Di dalam penetapan opini pemeriksa, pemeriksa mempertimbangkan SPKN, pembatasan lingkup pemeriksaan oleh pemerintah atau kondisi, keandalan sistem pengendalian intern, ketidaksesuaian dan ketidakcukupan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dengan SAP dikaitkan dengan tingkat materialitas yang telah ditetapkan, dan tanggapan pemerintah daerah atas hasil pemeriksaan.

Untuk mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian atas LKPD dari BPK memang cukup sulit sekali. Hampir semua LKPD selalu mendapatkan opini tidak wajar dan opini tidak memberikan pendapat dari BPK. Hal ini disebabkan sistem pengendalian intern pemerintah daerah yang masih lemah atas pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan atas arus kas yang tidak dikontrol dengan baik, dan pengelolaan atas aset daerah yang tidak dilengkapi dengan bukti-bukti administrasi yang lengkap.



**Gambar 1.** Alur Penentuan Opini

Berdasarkan Gambar 2.1, pembatasan terhadap lingkup audit menjadi hal pertama yang menentukan opini auditor terhadap entitas pelaporan. Pembatasan tersebut dapat berupa pembatasan oleh entitas (entitas tidak memberikan data/informasi yang dibutuhkan dan didukung oleh bukti-bukti secara tertulis serta disadari oleh kedua belah pihak) dan pembatasan oleh keadaan (auditor tidak mampu meyakini diri mereka sendiri terhadap kewajaran laporan keuangan dengan keterbatasan yang di luar kontrol pihak auditor maupun entitas).

Tingkat materialitas yang dimaksud merupakan tingkatan yang diukur terhadap suatu akun tertentu tetapi tidak terhadap laporan keuangan secara keseluruhan (tingkat materialitas terhadap suatu akun hanya mempunyai konsekuensi maksimal pengecualian terhadap akun tertentu tersebut, tetapi hal ini tidak berpengaruh terhadap penyajian laporan keuangan secara keseluruhan) dan

suatu akun dan terhadap laporan keuangan secara keseluruhan (tingkat materialitas ini dapat menghasilkan pendapat tidak wajar).

Pengukuran tingkat pengendalian intern dilakukan dengan membandingkan tingkat kesesuaian pengaplikasian penyusunan dan pelaporan laporan keuangan dengan SAP, SPKN, dan Standar Pemeriksaan Akuntan Publik (SPAP). Adapun kesesuaian dengan SAP dilakukan dengan memahami laporan-laporan yang wajib disusun dan pilihan. Berdasarkan Gambar 2.1, pembatasan terhadap lingkup audit menjadi hal pertama yang menentukan opini auditor terhadap entitas pelaporan. Pembatasan tersebut dapat berupa pembatasan oleh entitas (entitas tidak memberikan data/informasi yang dibutuhkan dan didukung oleh bukti-bukti secara tertulis serta disadari oleh kedua belah pihak) dan pembatasan oleh keadaan (auditor tidak mampu meyakini diri mereka sendiri terhadap kewajaran laporan keuangan dengan keterbatasan yang di luar kontrol pihak auditor maupun entitas).



Tingkat materialitas yang dimaksud merupakan tingkatan yang diukur terhadap suatu akun tertentu tetapi tidak terhadap laporan keuangan secara keseluruhan (tingkat materialitas terhadap suatu akun hanya mempunyai konsekuensi maksimal pengecualian terhadap akun tertentu tersebut, tetapi hal ini tidak berpengaruh terhadap penyajian laporan keuangan secara keseluruhan) dan suatu akun dan terhadap laporan keuangan secara keseluruhan (tingkat materialitas ini dapat menghasilkan pendapat tidak wajar).

Pengukuran tingkat pengendalian intern dilakukan dengan membandingkan tingkat kesesuaian pengaplikasian penyusunan dan pelaporan laporan keuangan

dengan SAP, SPKN, dan Standar Pemeriksaan Akuntan Publik (SPAP). Adapun kesesuaian dengan SAP dilakukan dengan memahami laporan-laporan yang wajib disusun dan pilihan.

Dasar hukum penerapan sistem pengendalian intern adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. 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. Dengan demikian, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kegiatan Pengendalian Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Kegiatan pengendalian intern tersebut dilakukan oleh aparat pengendalian intern. Aparat Pengendalian Intern terdiri dari:

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah aparat pengendalian intern yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga.

Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada gubernur.

Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

## **B. Kerangka Konseptual**

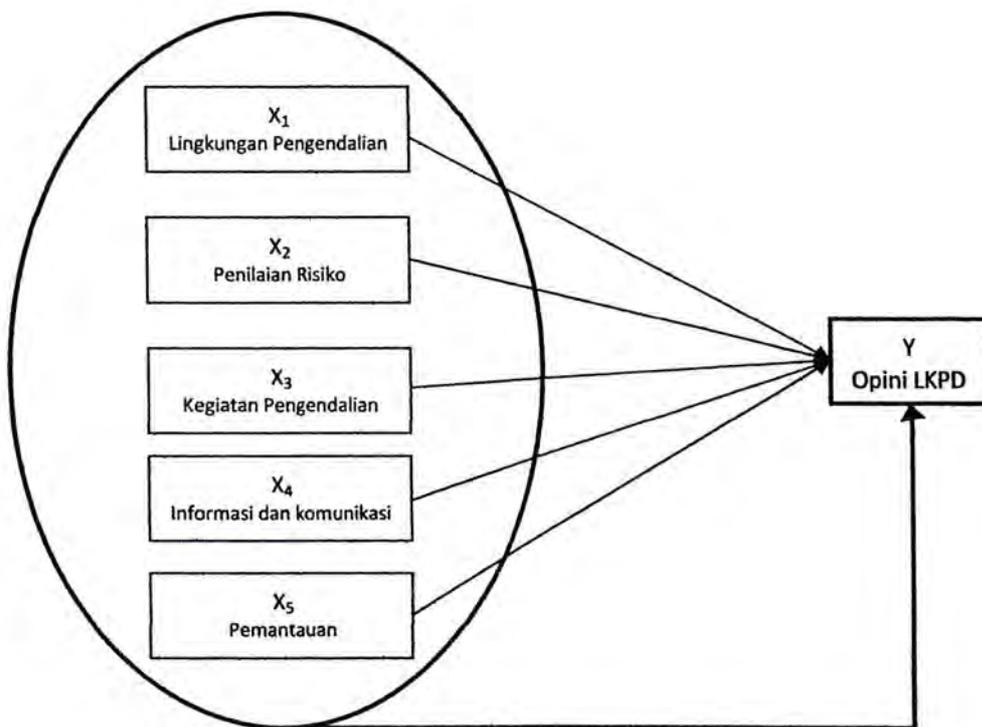
Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan satu variabel dependen/terikat (Y), yaitu opini laporan keuangan yang terdiri dari empat kategori, wajar tanpa pengecualian (WTP), wajar dengan pengecualian (WDP), tidak wajar (TW), dan tidak memberikan pendapat (TMP). Opini yang digunakan sebagai variabel dependen ini merupakan data berbentuk kategori dan disimbolisasi dalam bentuk angka sesuai urutan tingkat kewajarannya.

Sementara itu, terdapat lima variabel independen/bebas yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu unsur-unsur sistem pengendalian intern, lingkungan pengendalian ( $X_1$ ), penilaian risiko ( $X_2$ ), kegiatan pengendalian ( $X_3$ ), informasi dan komunikasi ( $X_4$ ), serta pemantauan ( $X_5$ ). Unsur-unsur sistem pengendalian intern selaku variabel independen ini dievaluasi berdasarkan tingkat penerapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk persentase dari masing-

masing sub unsur yang telah diterapkan dibagi dengan total sub unsur. Data pada variabel ini berbentuk angka persentase dengan interval 0% hingga 100%.

Hubungan antar variabel dapat dilihat dengan persamaan regresi berganda dan gambar 2.2.

$$\hat{Y} = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + \dots + b_nX_n \dots\dots\dots(2.2)$$



**Gambar 2.** Hubungan Regresi Antar Variabel

Sistem pengendalian intern merupakan suatu alat bagi entitas pelaporan, dalam hal ini pemerintah daerah, dalam menyusun laporan keuangannya dengan tujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai kepada pengguna laporan keuangan tentang keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Sistem pengendalian

intern terdiri dari lima unsur yang bersinergi membentuk suatu kesatuan. Unsur-unsur tersebut, yaitu:

1. Lingkungan pengendalian adalah tindakan, kebijakan, dan prosedur yang merefleksikan seluruh sikap manajemen atas, dewan komisaris, dan pemilik entitas tentang pentingnya pengendalian dalam suatu entitas.
2. Penaksiran risiko adalah usaha manajemen untuk mengidentifikasi dan menganalisis risiko yang relevan dalam menyiapkan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi keuangan.
3. Kegiatan pengendalian adalah kebijakan dan prosedur yang dibangun oleh manajemen untuk mencapai tujuan laporan keuangan yang objektif.
4. Informasi dan komunikasi adalah metode yang dipergunakan untuk mengidentifikasi, mengumpulkan, mengklasifikasi, mencatat, dan melaporkan semua transaksi entitas, serta untuk memelihara akuntabilitas yang berhubungan dengan aset.
5. Pemantauan kegiatan pengendalian intern secara periodik harus dipantau oleh manajemen.

Sistem pengendalian intern yang tercermin melalui unsur-unsur tersebut digunakan oleh auditor dalam melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah yang pada akhirnya menghasilkan sebuah opini atas laporan keuangan. Opini merupakan sebuah pernyataan profesional sebagai kesimpulan auditor mengenai tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dan menjadi tujuan utama pemeriksaan keuangan. Terdapat empat jenis

opini yang dapat diberikan oleh auditor dalam kapabilitasnya memeriksa laporan keuangan, yaitu opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

## BAB III

### PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Data

Seperti yang telah diketahui, penelitian ini menggunakan satu variabel dependen (Y) berupa **opini atas** laporan keuangan pemerintah daerah dan lima variabel independen berupa **unsur-unsur sistem pengendalian** intern sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yang menggunakan pendekatan COSO, yaitu lingkungan pengendalian (X1), penilaian risiko (X2), kegiatan pengendalian (X3), informasi dan komunikasi (X4), serta pemantauan (X5).

Penelitian menggunakan 34 entitas pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota pada provinsi Sumatera Utara. Semua entitas ini menggunakan sistem pengendalian intern berbasis COSO dalam menyusun laporan keuangan pemerintah daerahnya, sehingga auditor BPK selaku pemeriksa ekstern menggunakan pendekatan yang sama dalam mengevaluasi sistem pengendalian intern entitas tersebut berkaitan dengan pemeriksaan keuangan dan penentuan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Dari 34 entitas tersebut, 0 entitas memiliki opini wajar tanpa pengecualian (kode=4), 21 entitas memiliki opini wajar dengan pengecualian (kode=3), 2 entitas memiliki opini tidak wajar (kode=2), dan 11 entitas memiliki opini tidak memberikan pendapat (kode=1). Untuk lebih jelas, dapat dilihat pada Gambar 4.1.

Adapun persentase pengaplikasian unsur sistem pengendalian intern pada masing-masing entitas selaku variabel dependen berkisar antara 0-100%. Hal ini sesuai dengan hasil evaluasi auditor pada saat melakukan pemeriksaan lapangan.

Data-data yang dimasukkan ke dalam software SPSS berupa variabel-variabel yang ditentukan telah tepat dimasukkan ke dalam model yang tersedia. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 2.** Analisis Variabel yang Dimasukkan

| Variables Entered/Removed <sup>b</sup> |  |                   |        |
|--|--|-------------------|--------|
| Model                                  | Variables Entered  | Variables Removed | Method |
| 1                                      | Pemantauan,<br>Lingkungan<br>Pengendalian,<br>Kegiatan<br>Pengendalian,<br>Informasi<br>dan<br>Komunikasi,<br>Penilaian<br>Risiko <sup>a</sup> |                   | Enter  |

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Opini

*Sumber: Output Software SPSS*

Tabel di atas menunjukkan metode dalam pemilihan model yang digunakan dalam regresi, yaitu metode enter. Dapat dilihat bahwa variabel lingkungan

pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan masuk dalam persamaan karena memenuhi kriteria.

Hal ini pun telah sesuai dengan teori yang berlaku. Pengendalian intern tidak mungkin efektif melalui keempat komponen (penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan), tanpa lingkungan pengendalian yang efektif. Lingkungan pengendalian merupakan fondasi bangunan sistem pengendalian intern.

Lingkungan pengendalian adalah payung yang membawahi keempat komponen pengendalian intern lainnya. Perumpamaan lingkungan pengendalian sebagai fondasi dari pengendalian intern dan sebagai payung tentunya bukan tanpa makna. Rumah akan cepat roboh, apabila fondasinya tidak kuat. Begitu juga perumpamaan lingkungan pengendalian intern sebagai payung, tanpa payung tidak dapat terlindung dari terik matahari atau guyuran hujan apabila terjadi perubahan cuaca.

Sementara itu, hasil opini pemerintah daerah yang masih memprihatinkan dapat mencerminkan bahwa pengendalian intern yang diaplikasikan entitas masih sangat lemah. Hal ini terjadi karena kurangnya sumber daya manusia baik dari segi kuantitas maupun kualitas yang tersedia di pemerintah daerah, adanya keterbatasan penggunaan teknologi, adanya budaya etika yang tidak mendukung modernisasi, SOP yang ada belum sepenuhnya dilaksanakan, kurangnya pengawasan intern pemerintah, terbatasnya waktu penyelesaian laporan, dan praktik korupsi yang sudah mendarah daging.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa unsur-unsur SPI yang masih belum memadai dalam entitas pemerintah daerah adalah lingkungan pengendalian dan kegiatan pengendalian. Hal ini disebabkan lingkungan pengendalian, berdasarkan Tabel 4.4. mempunyai pengaruh signifikan terhadap opini, sementara yang lainnya tidak. Penetapan lingkungan pengendalian sebagai unsur yang masih belum memadai juga telah sesuai dengan pendapat para ahli di bidang pengendalian intern dan pemeriksaan keuangan pemerintah daerah.

### **C. Analisis Perbandingan Kasus Penyimpangan SPI**

Sistem pengendalian intern, selain melalui pendekatan unsur-unsurnya dapat pula dideteksi dengan jumlah kasus penyimpangan yang terjadi. Jumlah kasus penyimpangan SPI ini merupakan temuan atas pelanggaran SPI yang dilakukan oleh entitas dan ditemukan oleh auditor.



**Tabel 3.** Perbandingan Jumlah Kasus SPI TA 2009 dan 2010

| Keterangan                                  | Jumlah Kasus Penyimpangan SPI |                  |                   |
|---|-------------------------------|------------------|-------------------|
|   | Entitas yang                  | Entitas yang     | Entitas yang      |
|   | Opininya<br>Turun             | Opininya<br>Naik | Opininya<br>Tetap |
| Jumlah Entitas                              | 1                             | 3                | 25                |
| Tahun Anggaran 2009                         | 3                             | 25               | 153               |
| Tahun Anggaran 2010                         | 9                             | 20               | 175               |
| Persentase peningkatan/(penurunan)<br>kasus | <b>66,66%</b>                 | <b>20%</b>       | <b>14,37%</b>     |

*Sumber: Diolah dari IHPS II Tahun 2011 BPK RI Perwakilan Provsu*

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa dari 1 entitas yang mengalami penurunan opini terhadap tahun anggaran 2009 memiliki peningkatan kasus penyimpangan SPI yang ditemukan oleh auditor BPK pada saat pelaksanaan pemeriksaan sebesar 66,66%. Tercatat 9 kasus penyimpangan SPI yang berhasil ditemukan dan telah dilaporkan oleh auditor BPK. Adapun dari 3 entitas yang mengalami perbaikan opini terhadap tahun anggaran 2009 memiliki penurunan kasus penyimpangan SPI yang ditemukan oleh auditor BPK pada saat pelaksanaan pemeriksaan sebesar 11,35%. Tercatat 20 kasus penyimpangan SPI yang berhasil ditemukan dan telah dilaporkan oleh auditor BPK. Selain itu, terdapat 25 entitas yang tidak mengalami kenaikan maupun penurunan opini dibandingkan tahun anggaran 2009 memiliki peningkatan kasus penyimpangan

SPI yang ditemukan oleh auditor BPK pada saat pelaksanaan pemeriksaan Tercatat 175 kasus penyimpangan SPI yang berhasil ditemukan dan telah dilaporkan oleh auditor BPK.

Hal ini tentunya dapat dijadikan referensi tambahan yang memadai terhadap hubungan positif antara sistem pengendalian intern yang dilaksanakan oleh entitas dengan opini atas laporan keuangan yang dihasilkan oleh auditor BPK. Sistem pengendalian intern yang diaplikasikan secara memadai oleh entitas akan berbanding terbalik dengan jumlah kasus penyimpangan yang terjadi, sehingga dapat diketahui bahwa SPI akan berbanding lurus dengan opini atas laporan keuangan.

#### **D. Analisis terhadap Peraturan Perundangan yang Terkait**

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 diarahkan untuk mencapai tujuan instansi pemerintah, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan agar pengelolaan keuangan negara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 muncul sebagai sebuah implikasi tantangan pengelolaan sistem keuangan daerah sesuai yang diamanahkan oleh rangkaian regulasi yang mengatur keuangan daerah. Peraturan ini diharapkan dapat membentuk sebuah sistem pelaporan yang lebih akuntabel dan transparan sesuai dengan keinginan publik. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mengatur mengenai sistem pengendalian intern pemerintah dengan

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai pembina. Sistem pengendalian yang diatur ini mengadopsi COSO yang dengan unsur-unsur pengendalian yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, komunikasi dan informasi, serta pemantauan.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, tiap-tiap unsur tersebut dirinci lagi kedalam sub-sub unsur yang lebih detail dan bersifat teknis. Misalnya unsur pertama dirinci kedalam 8 sub unsur yang harus diterapkan, unsur kedua sebanyak 2 sub unsur, unsur ketiga terdiri dari 11 sub unsur, unsur keempat sebanyak 2 sub unsur dan unsur kelima dirinci kedalam 3 sub unsur yang harus diterapkan. Semua unsur saling terkait dan terintegrasi dalam satu sistem, yaitu sistem pengendalian intern.

Peraturan ini mengadopsi COSO sesuai dengan arahan INTOSAI dan dianggap dapat memenuhi kebutuhan akan laporan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Kerangka pengendalian intern menurut COSO tidak hanya mempertimbangkan penilaian atas pengendalian keras (*hard controls*) seperti pemisahan tugas, pengawasan aset, 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 memang merupakan sebuah sistem yang sangat baik jika dijalankan dengan memadai. Namun, sistem COSO tersebut harus diadaptasikan dengan lingkungan pemerintahan di Indonesia yang sudah terbentuk. Hal inilah yang menjadi penghambat sistem ini diterapkan pada berbagai lapisan pemerintahan.

maka auditor harus menitikberatkan pemeriksaan pada penilaian efektivitas sistem pengendalian intern tersebut. Jika auditor memiliki keyakinan yang baik terhadap implementasi sistem pengendalian intern, termasuk pengendalian intern yang memadai terhadap penyediaan data serta usaha pengamanan aset dan catatan-catatan entitas, maka jumlah bukti pemeriksaan yang harus dikumpulkan dapat berkurang secara signifikan dibandingkan bila pengendalian di entitas tersebut kurang memadai.

Jika dalam melakukan pemeriksaan auditor menemukan adanya implementasi sistem pengendalian intern yang kurang memadai maka auditor tersebut harus memperluas lingkup pemeriksaan dan memperbanyak bukti pemeriksaan guna memperoleh keyakinan yang memadai terhadap opini yang dikeluarkannya pada akhir pemeriksaan. Hal ini dilakukan karena jika pada entitas pelaporan implementasi sistem pengendalian internnya kurang memadai, maka risiko yang dapat dideteksi berkenaan dengan penyimpangan akan semakin besar. Memperluas lingkup pemeriksaan dan memperbanyak bukti pemeriksaan dilakukan untuk memperkecil risiko deteksi penyimpangan tersebut.

Di samping itu, auditor harus menempuh alternatif audit lain guna memperoleh keyakinan memadai terhadap kewajaran laporan keuangan entitas pelaporan dengan tetap melaksanakan tahapan pemeriksaan sesuai yang ditetapkan dalam pedoman pemeriksaan laporan keuangan.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

Sistem pengendalian intern pemerintah yang diterapkan oleh entitas pelaporan dengan opini yang diberikan auditor dalam rangka pemeriksaan keuangan yang selama ini menjadi polemik bagi keduanya.. Untuk itulah ini membutuhkan banyak keterangan dari pihak-pihak yang berkaitan, baik auditor (BPK), entitas pelaporan (pemerintah daerah), maupun pembina sistem pengendalian intern pemerintah (BPKP). Penelitian ini sudah mengakomodasi hal tersebut, namun masih diperlukan keterangan dari pihak-pihak tersebut untuk memperdalam lingkup penelitian ini.

Selain itu, ini menggunakan populasi lingkup entitas pemerintah daerah, dimana baik penyusunan laporan keuangan maupun penentuan opini terhadap laporan keuangan berbeda dengan akuntansi komersial yang dijalankan oleh entitas swasta.

#### **B. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dan diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik unsur sistem pengendalian intern berupa "Lingkungan Pengendalian" memiliki peran terhadap opini yang dihasilkan oleh auditor dalam melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Selain itu, terdapat kesimpulan khusus yang dapat diambil dari penelitian ini, yaitu:

1. Undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi diperlukannya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan oleh auditor yang independen, dalam hal ini auditor BPK. BPK melakukan pemeriksaan keuangan untuk menilai kewajaran laporan keuangan yang dihasilkan oleh entitas pemerintah daerah yang pada akhirnya menghasilkan sebuah opini atas laporan keuangan yang terdiri dari wajar tanpa pengecualian, wajar dengan pengecualian, tidak wajar, dan tidak memberikan pendapat. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap laporan pemeriksaan, auditor BPK menjalani tiga tahap pemeriksaan yang terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pemeriksaan.
2. Sistem pengendalian intern merupakan suatu alat bagi entitas pelaporan, dalam hal ini pemerintah daerah, dalam menyusun laporan keuangannya dengan tujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai kepada pengguna laporan keuangan tentang keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Sementara itu, sistem pengendalian intern juga penting bagi auditor dalam melaksanakan pemeriksaan dan menentukan opini.
3. Untuk menentukan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah, terdapat empat kategori yang dijadikan pertimbangan, yaitu kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate*

*disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

4. Semakin memadai sebuah sistem pengendalian intern entitas, maka semakin baik pula opini yang diberikan oleh auditor dalam sebuah pemeriksaan. Berdasarkan analisis, diketahui bahwa unsur lingkungan pengendalian dan kegiatan pengendalian mempunyai peranan dalam menentukan opini atas laporan keuangan. Adapun penilaian risiko, informasi dan komunikasi, serta pemantauan merupakan unsur SPI dalam menentukan opini. Unsur penilaian risiko bernilai negatif yang berarti semakin tinggi risiko maka semakin buruk pula opini yang diberikan oleh auditor. Sedangkan, untuk unsur informasi dan komunikasi serta pemantauan dianggap tidak berperan karena unsur tersebut masih bersifat umum dan kurang spesifik untuk diterapkan pada pemerintah daerah dan perlu diperbaiki secara sistemik.
5. Adapun unsur SPI yang paling mempengaruhi opini LKPD adalah lingkungan pengendalian. Pengendalian intern tidak mungkin efektif melalui keempat komponen (penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan), tanpa lingkungan pengendalian yang efektif. Lingkungan pengendalian merupakan fondasi bangunan sistem pengendalian intern.
6. Hasil opini pemerintah daerah yang masih memprihatinkan dapat mencerminkan bahwa pengendalian intern yang diimplementasikan entitas masih sangat lemah. Hal ini terjadi karena kurangnya sumber daya manusia baik dari segi kuantitas maupun kualitas yang tersedia pada lingkungan

pemerintah daerah, adanya keterbatasan penggunaan teknologi, adanya budaya etika yang tidak mendukung modernisasi, SOP yang ada belum sepenuhnya dilaksanakan, kurangnya pengawasan intern pemerintah, terbatasnya waktu penyelesaian laporan, dan praktik korupsi yang masih mendarah daging. Unsur-unsur SPI yang masih belum memadai dalam entitas pemerintah daerah adalah lingkungan pengendalian dan kegiatan pengendalian.

7. Sistem pengendalian intern pemerintah yang diimplementasikan secara memadai oleh entitas akan berbanding terbalik dengan jumlah kasus penyimpangan sistem pengendalian intern yang terjadi pada suatu entitas pelaporan, sehingga dapat diketahui bahwa SPI akan berbanding lurus dengan opini atas laporan keuangan.
8. Kerangka pengendalian intern berdasarkan COSO tidak hanya mempertimbangkan penilaian atas pengendalian keras (*hard controls*) seperti pemisahan tugas, pengawasan aset, 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. Sistem COSO tersebut harus diadaptasikan dengan lingkungan pemerintahan di Indonesia yang sudah terbentuk. Hal inilah yang menjadi penghambat sistem ini diterapkan pada berbagai lapisan pemerintahan. Adanya penolakan dari sejumlah pejabat di lingkungan pemerintahan, petunjuk pelaksanaan/teknis yang belum ditetapkan, keterbatasan teknologi di daerah, hingga

keterbatasan dana menjadi suatu halangan yang harus segera dipecahkan solusinya.

## **B. Saran**

Secara umum, saran yang dapat diberikan peneliti berdasarkan kesimpulan umum tersebut di atas yaitu mengingat pentingnya sistem pengendalian intern yang diterapkan oleh pemerintah daerah dalam hal memperoleh kewajaran laporan keuangan, maka pemerintah daerah selaku entitas pelaporan dalam menyusun laporan keuangannya harus menerapkan sistem pengendalian intern yang memadai dengan didukung oleh pencatatan dan pelaporan yang sesuai standar akuntansi pemerintahan. Sedangkan, dalam melakukan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah, auditor sebaiknya lebih memperhatikan unsur sistem pengendalian intern dalam menentukan opini laporan keuangan tersebut.

Adapun saran-saran perbaikan yang aplikatif yang dapat peneliti berikan berdasarkan penelitian ini, yaitu:

1. Adanya kemungkinan auditor mengabaikan pengevaluasian sistem pengendalian intern dan mengingat pentingnya melakukan hal tersebut pada saat melakukan pemeriksaan, maka auditor sebaiknya lebih memperhatikan unsur sistem pengendalian intern dalam menentukan opini laporan keuangan. Evaluasi atas sistem pengendalian intern harus dilakukan dengan cermat dan didokumentasikan dengan baik. Auditor juga harus melakukan seluruh alur penentuan opini dengan sistematis agar dapat menemukan

kasus penyimpangan dengan lebih baik. Auditor juga harus mempedomani ketentuan perundangan yang berlaku dengan tetap memegang kode etik pemeriksa.

2. Sehubungan belum adanya petunjuk pelaksanaan bagi pemerintah daerah yang mengatur sistem pengendalian secara teknis oleh BPKP, karena itu diperlukan suatu SOP dalam menjalankan sistem pengendalian intern berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Untuk itu, BPKP sebagai pembina pengimplementasian sistem pengendalian intern pemerintah harus membuat suatu petunjuk pelaksanaan penerapan sistem tersebut.
3. BPK sebagai instansi pemeriksa laporan keuangan belum memiliki petunjuk teknis atas pemberian opini laporan keuangan pemerintah daerah. Untuk itu, BPK disarankan untuk membuat suatu SOP dalam menentukan opini atas laporan keuangan sehingga *judgement* atas opini yang diberikan lebih objektif.
4. Mengingat hubungan sistem pengendalian intern dan opini yang sangat signifikan, maka pemerintah daerah selaku entitas pelaporan dalam menyusun laporan keuangannya harus menerapkan sistem pengendalian intern dengan memadai dan dalam melakukan pemeriksaan, auditor harus memperhatikan unsur sistem pengendalian intern dalam menentukan opini laporan keuangan.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 sebagai pedoman umum dalam menerapkan sistem pengendalian intern pemerintah masih memiliki beberapa kekurangan. Untuk itu, perlu ditelaah lebih lanjut oleh pemerintah dalam hal ini BPKP dengan bekerja sama dengan DPR berkenaan dengan kemungkinan adanya amandemen terhadapnya. Misalnya, perincian terhadap unsur informasi dan komunikasi, serta pemantauan agar dapat diimplementasikan lebih baik lagi oleh entitas pelaporan. Hal ini harus dilakukan berkenaan dengan kurang signifikannya unsur penilaian risiko, informasi dan komunikasi, serta pemantauan dalam menentukan opini LKPD.
6. Sistem pengendalian intern yang diterapkan oleh pemerintah daerah dinilai masih kurang memadai, karenanya pemerintah daerah sendiri harus melakukan penyuluhan secara sistemik atas penerapan sistem pengendalian intern ini menyangkut dari berbagai aspek, mulai dari *cost-benefit* pengimplementasian sistem, sumber daya manusia yang tersedia, teknologi informasi, dan lain-lain.
7. Lingkungan pengendalian dan kegiatan pengendalian dinilai kurang memadai dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah secara keseluruhan. Untuk itu, harus dilakukan sosialisasi lebih lanjut oleh pihak-pihak terkait agar pelaksanaan sistem pengendalian intern pada pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik, dengan cara melakukan pendampingan pelaksanaan sistem tersebut.

8. Secara umum, penerapan sistem pengendalian intern yang kurang memadai oleh pemerintah daerah pada entitasnya tercermin dengan banyaknya kasus penyimpangan sistem pengendalian intern yang ditemukan oleh auditor BPK. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mulai melakukan evaluasi terhadap kasus-kasus penyimpangan sistem pengendalian intern. Hal ini dilakukan dengan cara melaksanakan reformasi birokrasi dan menindaklanjuti temuan-temuan pemeriksaan baik oleh BPKP maupun BPK.
  
9. Kondisi birokrasi yang kurang kondusif merupakan salah satu hambatan dalam menciptakan sistem pengendalian intern yang efektif pada entitas pemerintah daerah. Pejabat-pejabat yang memiliki kewenangan pada instansinya harus diberikan pelatihan berupa *hard skills* (pemahaman akan pentingnya sistem pengendalian intern) maupun *softs kills* (moral dan etika kepemimpinan) baik oleh Inspektorat, BPK, maupun BPKP agar terjadi kesinambungan antara *hard controls* dengan *soft controls* sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008.

## DAFTAR PUSTAKA

- Robert R. Moeller, **COSO Enterprise Risk Management-Understanding The New Integrated ERM Framework**, (United States: John Wiley and Sons, Inc., 2007)
- Agung Swastika, **“Sistem Pengendalian Intern pada entitas pemerintahan”**, **Majalah Pemeriksaan**, (Desember, 2008), Hal. 20.
- Romi S., **“Pemeriksaan Laporan Keuangan oleh BPK”**, **Majalah Pemeriksaan**, (November, 2008), Hal. 5.
- Al. Haryono Jusup, **Auditing (Pengauditan)**, (Yogyakarta: STIE YKPN, 2001).
- Alvin A. Arens, Randal J. Elder, Mark S. Beasley, **Auditing dan Pelayanan Verifikasi Pendekatan Terpadu edisi sembilan**, (Kajarta: PT Indeks Gramedia, 2003).
- Ikatan Akuntan Indonesia, **Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) SA Seksi 333 [PSA No.17] Representasi Manajemen**, (Jakarta, 2003).
- Larry F. Konrath, **Auditing: A Risk Analysis Approach-5th edition**, (Ohio: The Thomson Learning, 2002).
- Sugiyono, **Metode Penelitian Bisnis**, Cetakan Kesembilan, Alfabeta, Bandung, 2006
- Pemerintah Republik Indonesia, **Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**
- Pemerintah Republik Indonesia, **Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**
- Pemerintah Republik Indonesia, **Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**
- Pemerintah Republik Indonesia, **Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 j.o. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah**
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, **Petunjuk Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan BPK RI**, 2008
- Pemerintah Republik Indonesia, **Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**