

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Audit internal memegang peranan yang penting untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa aktivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pertanggungjawaban melalui sistem akuntabilitas dapat terlaksana seperti yang diharapkan. Audit internal juga merupakan salah satu fungsi di dalam suatu organisasi yang harus dilaksanakan untuk memastikan bahwa setiap permasalahan dan penyimpangan yang terjadi yang berkaitan dengan aktivitas pengelolaan keuangan negara dan pencapaian kinerja dapat ditindaklanjuti dengan didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya pengawasan.

Menurut BPKP (2019) audit internal adalah kegiatan yang *independent* dan *objektif* dalam bentuk pemberian keyakinan (*assurance activities*) dan konsultasi (*consulting activities*), yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (auditi). Kegiatan ini membantu organisasi (auditi) mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan teratur untuk menilai dan meningkatkan efektifitas dari proses manajemen risiko, control (pengendalian), dan tata Kelola (sektor publik).

Kegiatan audit internal yang selaras dengan harapan pemangku kepentingan serta tujuan Pemerintah Daerah sangat diperlukan agar kegiatan pengawasan yang diselenggarakan APIP Daerah dapat memberikan nilai tambah dan perbaikan pada area tata Kelola, manajemen risiko, dan pengendalian intern. Terkait dengan keselarasan kegiatan pengawasan intern dengan harapan pemangku kepentingan dan tujuan Pemerintah Daerah, penyusunan rencana strategis dan rencana pengawasan tahunan APIP merupakan salah satu tahapan penting karena kedua perencanaan tersebut menjadi rujukan pelaksanaan kegiatan pengawasan intern oleh APIP dalam suatu periode tertentu.

Audit internal berbasis risiko di Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit Aparat Pengawas Intern Pemerintah. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 19 Tahun 2009 Bab III, menyatakan bahwa Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Daerah harus menyusun rencana pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi. Dengan semakin banyak regulasi peraturan perundang-undangan yang melibatkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Daerah, seperti penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB), Program Pencegahan dan Pemberantasan korupsi (PPK) melalui *Monitoring Centre for Prevention* (MCP), Zona Integritas Pembentukan Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK)

dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM), Sapu Bersih Pungutan Liar (Saber Pungli) dan lain-lain menyebabkan beban kerja Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di daerah semakin bertambah, termasuk dalam hal ini Inspektorat Kabupaten Rembang.

Audit internal telah berkembang serta melalui beberapa fase perubahan. Paradigma yang mengubah orientasi audit dari control based audit menuju risk based audit. Paradigma baru ini lebih berfokus pada area yang berisiko tinggi, membantu organisasi audit menyelenggarakan kegiatan audit dengan lebih efektif dan efisien (Hariadi, 2020).

Table 1.1  
Perubahan orientasi audit

<i>control based audit</i>	<i>risk based audit</i>
Dimulai dengan pemahaman peta proses bisnis auditan	Dimulai dengan mengetahui tujuan organisasi
Prosedur analitis	Mengidentifikasi peta auditan yaitu wilayah atas area yang memiliki risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan
Penentuan materialitas, penetapan risiko audit dan risiko bawahan ( <i>inherent risk</i> )	Penentuan risiko melalui identifikasi, penilaian, dan penempatan prioritas (penentuan risiko utama)
Penyusunan rencana audit dan program kerja audit	Penyusunan perencanaan pengawasan intern dan alokasi sumber daya audit sesuai hasil indentifikasi/penilaian risiko
Bertujuan memberikan assurance atas 3E (efisiensi, efektifitas dan ekonomis) dan ketaatan	Bertujuan memberikan assurance atas 3E, ketaatan serta peringatan dini dan nilai tambah pada auditan
Ruang lingkup audit : Komprehensif (bersifat menyeluruh)	Fokus pada penerapan manajemen risiko auditan atas program/kegiatan/proses bisnis yang berisiko tinggi
Pendekatan rekomendasi : menghilangkan sebab temuan secara represif ( <i>problem solving</i> )	Menghilangkan sebab temuan secara represif ( <i>problem solving</i> ) dan juga pencegahan ( <i>preventive</i> ) terhadap risiko

Sumber : Rahayu, dkk (2018)

Dalam setiap penugasan audit harus mengacu kepada perencanaan yang telah dibuat. Perencanaan audit dibagi menjadi tiga bagian, yaitu: (1) Perencanaan audit strategis (jangka Panjang), (2) Perencanaan audit tahunan dan (3) Perencanaan audit individu (penugasan audit). Dalam perencanaan audit tahunan, sesuai dengan perkembangan praktik audit internal saat ini, penyusunannya menggunakan pendekatan berbasis risiko. Perencanaan audit sangat berdampak terhadap kualitas pelaksanaan maupun hasil audit. Setiap kegiatan audit tanpa perencanaan akan menghasilkan audit yang tidak sesuai dengan tujuan audit. Apabila setiap penugasan audit dilakukan dengan perencanaan yang sesuai dengan sumber daya yang dibutuhkan dan Teknik audit yang diperlukan maka akan tercipta kualitas audit yang bermutu tinggi. Alasan lain pentingnya perencanaan audit adalah agar auditor bisa mendapatkan bukti yang kompeten dan tercapai apa yang menjadi tujuan audit. Perencanaan audit yang semakin baik akan meningkatkan kualitas hasil audit.

Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) tahun 2013 paragraf 3010, mensyaratkan Pimpinan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) untuk menyusun rencana strategis dan rencana kegiatan audit intern tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hal tersebut dimaksudkan agar Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) mengelola dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki secara efektif untuk area yang memiliki risiko tertinggi yang akan berdampak pada tujuan

organisasi, sedangkan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) Tahun 2021 paragraf 2010 disebutkan bahwa pimpinan Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) harus menyusun perencanaan Pengawasan Intern Berbasis Risiko untuk menetapkan prioritas Pengawasan Intern sesuai dengan tujuan organisasi.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) diwajibkan menyusun rencana strategis lima tahunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) juga mewajibkan menyusun Rencana Pengawasan Tahunan berisi rencana kegiatan audit dalam tahun berjalan serta sumber daya yang diperlukan. Penentuan prioritas kegiatan audit didasarkan pada evaluasi risiko yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah APIP dan dengan mempertimbangkan prinsip kewajiban menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 pasal 5 ayat (3), penyusunan rencana pengawasan tahunan tersebut juga didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya.

Untuk memenuhi persyaratan dalam Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) tahun 2013 paragraf 3010, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) memerlukan sebuah pendekatan sistematis dan terstruktur untuk memprioritaskan kegiatan berdasarkan risiko terbesar dan selaras dengan tujuan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Selain itu,

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2019 yang mewajibkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah APIP untuk menyusun rencana pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi. Persyaratan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Rembang melalui terbitnya peraturan Bupati Rembang nomor 42 tahun 2018 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah di Inspektorat Kabupaten Rembang, pada pasal 5 ayat (3) disebutkan Auditor berkoordinasi dengan sekretaris Inspektorat untuk menyusun rencana audit dan pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi, serta pada ayat (6) Auditor harus mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang memiliki secara ekonomis, efisien dan efektif serta memprioritaskan alokasi sumber daya tersebut pada kegiatan yang mempunyai risiko besar. Pendekatan tersebut dikenal dengan istilah perencanaan pengawasan intern berbasis resiko.

Berdasarkan Peraturan Bupati Rembang No. 19 Tahun 2014 tentang piagam audit intern di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rembang, dalam penyelenggaraan fungsi pengawasan intern, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Inspektorat Kabupaten Rembang memiliki tujuan : 1) meningkatkan sistem pengawasan dan pengendalian intern yang efektif dengan melibatkan peran serta SKPD dan masyarakat untuk mewujudkan tata Kelola pemerintahan yang baik pada pemerintah Kabupaten Rembang, 2) terwujudnya sistem pengawasan dan penendalian intern yang efektif dan

mampu mendeteksi secara dini gejala penyimpangan. Untuk mewujudkan tujuan diatas, maka Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada Inspektorat Kabupaten Rembang memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk : 1) secara terus menerus mengembangkan dan meningkatkan profesionalisme Aparat Pengawasan Intern Pemerintah APIP, kualitas proses pengawasan, dan kualitas hasil pengawasan dengan mengacu kepada standar audit yang berlaku, 2) menyusun, mengembangkan, dan melaksanakan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) yang peduli risiko, khususnya dalam hal penentuan skala prioritas dan sasaran pengawasan dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya pengawasan, 3) menjamin kecukupan dan ketersediaan sumber daya pengawasan sehingga dapat menyelenggarakan fungsi pengawasan intern secara optimal, 4) melakukan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan, 5) menyampaikan laporan hasil pengawasan dan laporan bulanan aktivitas pelaksanaan fungsi pengawasan intern kepada Bupati Rembang. Dengan jumlah aparat pengawasan yang terbatas yaitu sebanyak 28 orang dengan perincian 20 orang auditor dan 8 orang P2UPD tidak sebanding dengan jumlah objek pemeriksaan yang ada di Kabupaten Rembang yaitu 174 objek ditambah dengan berbagai tugas mandatori maupun aduan masyarakat.

Oleh karena banyaknya beban tugas yang diemban, Inspektorat Kabupaten Rembang sejak tahun 2019 telah menerapkan Program Kerja Pengawasan Tahunan Berbasis Risiko (PKPT). Penugasan audit berbasis risiko pada Inspektorat Kabupaten Rembang telah melakukan kepada 16

perangkat daerah di wilayah Pemerintah Kabupaten Rembang yaitu : Badan Kepegawaian Daerah; Badan Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana; Dinas Kearsipan dan Perpustakaan; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Dinas Perhubungan; Dinas Komunikasi dan Informatika; Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa; Dinas Lingkungan Hidup; RSUD dr. R. SOETRASNO; Badan Penganggulangan Bencana Daerah; Satuan Polisi Pamong Praja, Kantor Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Dinas Pertanian dan Pangan; Sekretariat DPRD; Dinas Kelautan dan Perikanan; Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja; Dinas Kesehatan; Dinas Perencanaan Pembangunan Daerah; Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang; Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga; Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM; Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Penelitian terkait audit internal berbasis risiko khususnya pada sektor publik terbilang masih terbatas. Penelitian ini antara lain dilakukan oleh Zacchea (2003) dalam Hariadi, B.W. (2020), tujuan penelitian ialah untuk menguraikan penggunaan audit berbasis risiko dalam memilih auditi sehingga dapat meningkatkan nilai tambah audit. Hasil penelitian menunjukkan bahwa manfaat penggunaan sistem perencanaan audit berbasis risiko dalam memilih aktivitas pemerintah termasuk penentuan auditable units yang terkait dengan skor risiko dapat membantu pemilihan target audit yang independen serta mempermudah perkiraan sumber daya yang dibutuhkan



untuk melaksanakan audit tersebut; hasil selanjutnya yaitu penggunaan proses pemilihan auditi berbasis risiko membantu organisasi audit dalam menentukan audit yang paling produktif dan memberikan nilai tambah dengan memaksimalkan penggunaan sumber daya audit pemerintah yang terbatas, dan yang ketiga ada hasil audit berbasis risiko dapat memberikan dasar yang handal untuk merekomendasikan perbaikan program yang signifikan, modifikasi sistem, perubahan penting dalam kebijakan dan prosedur, serta mengeliminasi dan mencegah risiko yang dapat mengancam pemerintah dalam mencapai tujuannya.

Penelitian lain mengenai audit berbasis risiko juga telah dilakukan. Penelitian tersebut antara lain oleh Abidin (2019) dalam penelitiannya yang berjudul *Factors influencing the implementation of risk-based auditing*. Penelitian ini menunjukkan bahwa “peninjauan dan perhatian komite audit” dan “sistem manajemen risiko” berhubungan secara signifikan dan positif dengan penerapan *risk-based auditing*. Hasil juga menunjukkan pentingnya masukan dan perhatian komite audit dalam meninjau kegiatan audit internal. Temuan ini juga menunjukkan bahwa lingkungan risiko yang lebih formal akan mendorong keberadaan sebuah budaya sadar risiko yang kuat dan karenanya memberikan landasan yang kuat bagi audit internal untuk menerapkan audit berbasis risiko.

## **1.2 Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang berkaitan dengan implementasi perencanaan audit berbasis risiko pada Inspektorat Kabupaten

Rembang sejak dari proses perencanaan audit strategis hingga kepada perencanaan penugasan audit individu serta bagaimana perencanaan tersebut mampu meningkatkan kualitas hasil audit. Selain itu penelitian ini juga mengidentifikasi aspek yang menghambat implementasi perencanaan audit berbasis risiko tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus.

Penelitian ini menyimpulkan, pertama bahwa perencanaan audit berbasis risiko pada Inspektorat Kabupaten Rembang terdiri dari tahap perencanaan strategis, perencanaan audit tahunan hingga perencanaan penugasan audit individu. Kedua, Inspektorat Kabupaten Rembang telah mendorong proses identifikasi dan penilaian risiko kepada OPD melalui penyusunan register risiko dan telah terdokumentasi dengan baik. Namun terkendala adanya keterlambatan penyampaian register risiko OPD kepada Inspektorat.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Perencanaan audit berbasis risiko pada Inspektorat Kabupaten Rembang merupakan proses yang berkesinambungan dengan mempertimbangkan risiko mulai dari tahap perencanaan strategis, perencanaan audit tahunan hingga perencanaan penugasan audit individu. Perencanaan audit berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang secara garis besar telah sesuai dengan pedoman perencanaan pengawasan intern berbasis risiko yang diterbitkan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dimana Inspektorat Kabupaten Rembang telah mendorong risiko

kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) melalui penyusunan register risiko serta telah terdokumentasi dengan baik. Disamping itu penyusunan perencanaan audit berbasis risiko belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan prosedur dan pedoman yang ada karena adanya keterlambatan atau tidak tepat waktu pengumpulan atau menyampaikan register risiko OPD kepada Inspektorat yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT).

Berkaitan dengan pokok permasalahan yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang berdampak pada kualitas audit ?
2. Bagaimana dampak implementasi perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang ?
3. Bagaimana aspek yang menjadi hambatan diidentifikasi dalam implementasi perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang ?
4. Bagaimana Kebijakan Strategi untuk mengatasi hambatan dalam meningkatkan kualitas audit ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang berkaitan dengan kualitas audit, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan Proses perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang.

2. Untuk mendeskripsikan dampak implementasi perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang terhadap kualitas audit.
3. Untuk mengidentifikasi aspek yang menghambat implementasi perencanaan audit internal berbasis risiko di Inspektorat Kabupaten Rembang.
4. Untuk menyusun Kebijakan Strategi dengan mengatasi hambatan dalam meningkatkan kualitas audit.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi, bahan rujukan dan acuan bagi peneliti lain yang tertarik untuk melakukan kajian mengenai perencanaan audit berbasis risiko.

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menggambarkan implementasi Perencanaan audit internal berbasis risiko dan dampaknya pada kinerja audit serta strategi yang diterapkan oleh aparat pengawasan internal pemerintah di bidang audit sektor publik.