

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Tujuan Negara Indonesia adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur, terjamin kesejahteraan, melindungi kehidupan bangsa, serta mampu mencakup kepentingan masyarakat Indonesia secara menyeluruh, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.

Dalam hal kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah melaksanakan otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah yang lebih efisien, efektif, dan bertanggung jawab. Kemudian diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian timbul hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang sehingga diperlukan pengelolaan keuangan negara yang cepat, tepat, dan akurat agar mencapai sasaran yang diinginkan dengan disertai perhatian pada segi-segi efisiensi kelemahannya.

Ruang lingkup keuangan daerah adalah semua unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah memerlukan akuntansi yang bukan hanya merupakan pembukuan transaksi semata melainkan sebagai wahana pelayanan jasa yang berfungsi

mempersiapkan informasi keuangan guna pengambilan keputusan bagi pemakai laporan keuangan, baik bagi sektor swasta atau bisnis maupun sektor publik untuk mendukung tercapainya tujuan organisasi yaitu pengendalian manajemen dan akuntabilitas publik.

Pembaharuan peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dengan disahkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada hakekatnya, orientasi reformasi pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan, baik dalam tahap penyusunan, penggunaan, maupun pertanggung jawaban dengan mendasarkan pada konsep *value for money*, sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*).

Dalam kaitannya dengan daerah, reformasi pengelolaan keuangan daerah sangat erat berhubungan dengan perubahan mekanisme dan *instrument* (aturan main) pengelolaan keuangan daerah, serta perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Ini berarti, reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak saja fokus pada kreativitas daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, namun juga pembenahan *instrument* (aturan main) dalam pengelolaan keuangan daerah.

Reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari tujuan diberlakukannya otonomi daerah itu sendiri, yaitu selain untuk peningkatan pelayanan publik, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, juga dalam rangka pengalokasian sumber daya yang efisien dan efektif, serta penciptaan ruang gerak bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Sekalipun demikian, berbagai perubahan tersebut harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yaitu akuntabilitas, kejujuran dalam mengelola keuangan publik, transparan, dan pengendalian. Keuangan daerah dikelola dengan berdasarkan azas umum: tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah pada saat ini kurang menunjukkan hasil yang kredibel hal ini disebabkan oleh kurang baiknya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Di antara seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia yang diperiksa oleh BPK ada beberapa Kabupaten/Kota yang mendapatkan opini *disclaimer*, selebihnya hanya mendapatkan opini wajar dengan pengecualian. Hal ini menjadi fenomena yang memprihatinkan. Sedangkan pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola dana publik secara efektif, efisiensi, ekonomi dan juga patuh terhadap semua aturan serta mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah secara tepat waktu dan akuntabel.

Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menyoroti banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 343 kepala daerah yang berperkara hukum baik di kejaksaan, kepolisian, mau pun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebagian besar karena tersangkut masalah pengelolaan keuangan daerah. Data terakhir sampai bulan Desember tercatat cukup tinggi, gubernur, bupati, walikota adalah 343 orang yang ada masalah hukum baik di kejaksaan, polisi, KPK yang ada masalah hukum soal anggaran.

Data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan, hingga tahun 2010, ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin yaitu 40 kepala daerah (tahun 2011), 41 kepala daerah (2012), dan 23 kepala daerah (2013). Sementara itu, kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut di KPK hingga tahun 2014 yakni mencapai 56 kepala daerah.

Tjahjo menyebutkan, sebagian besar diketahui melakukan korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah yang bersumber pada penyusunan anggaran, pajak dan retribusi daerah, pengadaan barang dan jasa, belanja hibah dan bansos, dan belanja perjalanan dinas. Kemendagri mengungkapkan, penyebab banyaknya kepala daerah yang terkena kasus korupsi adalah komitmen antikorupsi yang belum memadai, tidak adanya integritas, belum diterapkannya e-procurement, dan rentannya birokrasi terhadap intervensi kepentingan.

Selain itu, Tjahjo juga menyebutkan, penyusunan laporan harta kekayaan 36 persen kepala daerah tidak dilakukan dengan benar. Ke depan, kata Tjahjo, pemerintah pusat akan memberikan pendampingan setiap kepala daerah oleh lima orang BPKP.

Selain itu, Kemendagri juga akan melakukan penyempurnaan PP kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, PP kedudukan keuangan pimpinan dan anggota DPRD, PP dana perimbangan, PP pinjaman daerah, PP pengelolaan keuangan daerah, PP perusahaan daerah, dan penyempurnaan pedoman umum penyusunan APBD.

Sumber:<http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum> (Diakses pada Tanggal 28 Oktober 2015)

The Indonesian Institute (TII) menilai konflik antara Gubernur DKI Jakarta dengan DPRD Provinsi Jakarta mengenai pembahasan APBD menjadi contoh bahwa pengelolaan keuangan daerah harus transparan agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Melihat konflik antara Ahok dan DPRD DKI Jakarta seharusnya dapat menjadi pembelajaran bagi pengelolaan keuangan daerah. Pembahasan anggaran daerah seharusnya bukan lagi menjadi ruang gelap transaksi antara eksekutif dan legislatif, jangan sampai APBD menjadi proyek "bancakan" antara eksekutif dan legislatif. Prinsip transparansi dalam pembahasan dan penggunaan APBD harus lebih dikedepankan untuk terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan bersih atau "*good and clean governance*".

DPRD DKI mengusulkan hak angket yang telah ditandatangani oleh semua anggota yang berjumlah 106 orang. Hak itu diajukan setelah Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahja Purnama menyerahkan RAPBD 2015 ke Kemendagri berbeda dengan usulan yang diajukan ke DPRD DKI Jakarta. Ahok menilai DPRD DKI telah memasukkan anggaran siluman sebesar Rp12,1 triliun dalam usulan RAPBD 2015, anggaran itu dimasukkan dalam kegiatan di Dinas Pendidikan.

Keinginan politik atau "political will" pemimpin daerah seperti Ahok untuk menerapkan transparansi haruslah dicontoh. Prinsip transparansi yang diperjuangkan Ahok harus dicontoh walaupun harus menghadapi tekanan DPRD. Maraknya kasus korupsi yang menyeret pemimpin politik di daerah, baik eksekutif dan legislatif, disebabkan rendahnya transparansi pengelolaan keuangan daerah dari pembahasan hingga pelaksanaan.

Sumber: <http://www.antaraneews.com/berita/482532/pengelolaan-keuangan-daerah-haruslah-transparan> (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2015)

Buruknya pengelolaan keuangan daerah di Indonesia dapat dilihat juga dari berbagai kasus tindak korupsi yang terjadi. Dewasa ini di Indonesia pemberantasan terhadap korupsi merupakan fokus yang sangat krusial dan penting, bahkan jika suatu negara bebas dari korupsi adalah merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintahan dalam suatu negara. Banyak faktor keberhasilan pemerintah dalam mengelola suatu negara dan penegakkan hukum, dan salah satu unsur yang sangat penting tersebut adalah pemberantasan terhadap korupsi, dikarenakan korupsi merupakan perusak semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk perekonomian.

Fenomena kasus korupsi yang terjadi di Indonesia salah satunya adalah kasus Gubernur nonaktif Annas Maamun atas dugaan suap terkait Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (RAPBDP) tahun 2014 dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tambahan tahun 2015 Provinsi Riau. Namun sebelumnya dia sudah terjaring sebagai tersangka penerimaan suap alih fungsi lahan di Riau pada September 2014 dalam operasi tangkap tangan. Dari dirinya, KPK menyita barang bukti uang senilai Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dalam bentuk Dollar Singapura dan Rupiah.

Sumber:<http://news.liputan6.com/read/2163894/gubernur-nonaktif-riau-annas-maamun-jadi-tersangka-kasus-baru> (Diakses pada tanggal 13 April 2015)

Berdasarkan kasus-kasus di atas, pemerintahan juga memerlukan serangkaian prosedur dan metodologi yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau, dan mengendalikan risiko yang timbul dari pengelolaan keuangan yang biasa disebut sebagai manajemen risiko.

Penerapan manajemen risiko dalam pengelolaan keuangan sangat diperlukan karena organisasi/lembaga pemerintahan berada dalam tanggung jawab yang berisiko tinggi, di mana pemerintah dalam menjalankan tugasnya melakukan pelayanan jasa, pemerintah juga harus menerima dan mengelola berbagai jenis risiko keuangan secara efektif agar dampak negatifnya tidak terjadi. Selain para pengelola keuangan pemerintah mengakui bahwa krisis moneter 1997 terjadi karena belum terciptanya manajemen risiko.

Oleh karena itu, dalam terciptanya kondisi pemerintahan yang sehat dan baik maka perlu diterapkannya manajemen risiko dengan melakukan audit yang dilaksanakan oleh auditor, dalam hal ini auditor yang dimaksud adalah auditor internal. Auditor internal yang objektif memerlukan alokasi sumber daya, sumber daya yang dimaksud mencakup sumber daya anggaran, sumber daya manusia, dan hari kerja efektif auditor internal yang mengalami keterbatasan. Maka perlu pendekatan audit yang dapat membantu kegiatan operasional dengan sumber daya yang tersedia.

Pendekatan audit internal berbasis risiko merupakan alternatif untuk melakukan fungsi audit agar berjalan secara efektif dan efisien. Dengan kata lain pelaksanaan audit internal berbasis risiko merupakan konsekuensi dari penerapan manajemen risiko. Dengan audit berbasis risiko maka proses audit akan dilaksanakan dengan mengevaluasi risiko-risiko apa yang mungkin terjadi dalam proses pengelolaan keuangan. Evaluasi pada risiko-risiko ini kemudian ditanggulangi dengan menerapkan kontrol yang efektif.

Aktivitas penaksiran risiko yang harus dilakukan oleh fungsi audit internal dalam rangka penyusunan jadwal pekerjaan audit. Penaksiran risiko didefinisikan sebagai proses penaksiran dan pengintegrasian pertimbangan-pertimbangan profesional (*professional judgements*) tentang kemungkinan timbulnya kondisi-kondisi dan atau peristiwa-peristiwa yang merugikan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut menjadi urgensi bagi fungsi audit internal akan perlunya suatu pendekatan audit yang memasukkan proses penaksiran risiko sebagai *centerpiece* dari

keseluruhan tahapan audit. Pendekatan inilah yang kemudian dikenal dengan sebutan audit internal berbasis risiko.

Audit internal berbasis risiko bukanlah suatu metodologi yang menggantikan secara total pendekatan audit konvensional yang selama ini telah digunakan dalam pelaksanaan audit, melainkan merupakan suatu pendekatan dan pemahaman atas risiko yang harus diantisipasi, dihadapi, atau dialihkan oleh manajemen dalam mencapai tujuan organisasi.

Penelitian ini merupakan replikasi penelitian sebelumnya yang diteliti oleh Francis K. Kirogo, Mr. Solomon Ngahu, Mr. Juna Wagoki (2014) dengan judul *Effect of Risk- Based Audit on Financial Perfomance: A Survey of Insurance Companies in Nakuru Town, Kenya* (Pengaruh Audit Berbasis Risiko Terhadap Kinerja Keuangan: Sebuah Survey Perusahaan Asuransi di Kita Nakuru, Kenya). Hasil penelitian menerangkan bahwa audit berbasis risiko berpengaruh positif terhadap keuangan. Walaupun penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya, akan tetapi terdapat perbedaan pada pemilihan variabel Y, waktu dan lokasi penelitian, responden yang dipilih, serta teknik pengambilan sampel yang digunakan. Dalam penelitian ini penulis mengambil judul yang sama pada variabel X dan merubah variabel Y menjadi pengelolaan keuangan. Waktu dan tempat penelitian ini dilakukan pada Inspektorat Provinsi Jawa Barat sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan di perusahaan asuransi di Kenya pada tahun 2014. Dan penelitian ini menggunakan auditor sebagai responden sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan karyawan manajemen sebagai responden. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan

rumus slovin sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan sampel jenuh (*census sample*).

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik melakukan penelitian mengenai audit dan menuangkannya ke dalam laporan skripsi yang berjudul **“PENGARUH AUDIT INTERNAL BERBASIS RISIKO TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH”**.

1.2. Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah Penelitian

1.2.1 Identifikasi Masalah Penelitian

Pengelolaan keuangan daerah pada saat ini kurang menunjukkan hasil yang kredibel hal ini disebabkan oleh kurang baiknya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Buruknya pengelolaan keuangan daerah di Indonesia dapat dilihat juga dari berbagai kasus tindak korupsi yang terjadi. Dewasa ini di Indonesia pemberantasan terhadap korupsi merupakan fokus yang sangat krusial dan penting, bahkan jika suatu negara bebas dari korupsi adalah merupakan tolak ukur keberhasilan pemerintahan dalam suatu negara. Oleh karena itu, dalam terciptanya kondisi pemerintahan yang sehat dan baik maka perlu diterapkannya manajemen risiko dengan melakukan audit yang dilaksanakan oleh auditor, dalam hal ini auditor yang dimaksud adalah auditor internal. Pendekatan audit internal berbasis risiko merupakan alternatif untuk melakukan fungsi audit agar berjalan secara efektif dan efisien.

1.2.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi audit internal berbasis risiko pada Inspektorat Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan di Inspektorat Provinsi Jawa Barat.
3. Seberapa besar pengaruh audit internal berbasis risiko terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Inspektorat Provinsi Jawa Barat.

1.3. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah diidentifikasi di atas, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui audit internal berbasis risiko di Inspektorat Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui pengelolaan keuangan daerah di Inspektorat Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh audit internal berbasis risiko terhadap pengelolaan keuangan daerah di Inspektorat Provinsi Jawa Barat.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap permasalahan ini, antara lain:

1.4.1 Kegunaan Teoritis/Akademis

1. Mahasiswa Jurusan Akuntansi, penelitian ini bermanfaat sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya dan pembanding untuk menambah ilmu pengetahuan.
2. Masyarakat, sebagai sarana informasi tentang audit internal berbasis risiko serta menambah pengetahuan akuntansi khususnya *auditing* dan pengelolaan keuangan daerah dengan memberikan bukti empiris tentang pengaruh audit internal berbasis risiko terhadap pengelolaan keuangan daerah.
3. Peneliti berikutnya, sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melaksanakan penelitian lebih lanjut mengenai topik ini.
4. Penulis, sebagai sarana untuk memperluas wawasan serta menambah referensi mengenai *auditing*, terutama tentang audit internal berbasis risiko sehingga diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis di masa yang akan datang.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Auditor dan Inspektorat, sebagai tinjauan yang diharapkan dapat dijadikan informasi untuk meningkatkan mengetahui lebih dalam mengenai audit internal berbasis risiko.
2. Organisasi/Lembaga atau User dari jasa Inspektorat, diharapkan dapat bermanfaat dalam menilai hal-hal apa saja yang mempengaruhi pertimbangan auditor, serta pengaruh kredibilitas klien yang menjadi bahan pertimbangan auditor.
3. Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif sehingga dapat dijadikan dasar pertimbangan dalam pembuatan keputusan yang berkenaan mengenai audit berbasis risiko.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Dalam penelitian ini penulis akan melakukan penelitian di Inspektorat Provinsi Jawa Barat yang beralamat di Jalan Surapati No. 4 Bandung. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan objek yang akan diteliti, dan waktu yang diambil adalah bulan November 2015.