

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dewasa ini keinginan dan tuntutan *stakeholders* belum dapat terpenuhi apabila hanya didasarkan pada hasil audit laporan keuangan yang memuat opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan. Selain opini yang merupakan hasil audit laporan keuangan, *stakeholders* khususnya dalam sektor publik umumnya ingin mengetahui keberhasilan pelaksanaan program-program strategis oleh pemerintah, baik pada level kementerian, lembaga maupun Pemerintah Daerah. Adapun informasi yang mereka butuhkan mengenai pelaksanaan program ini adalah apakah pelaksanaan program-program tersebut telah dilakukan secara efektif, efisien dan ekonomi.

Evaluasi sehubungan dengan efektivitas, efisiensi maupun ekonomi pelaksanaan program-program tersebut hanya dapat dilakukan jika telah dilakukan audit kinerja berbasis risiko secara independen oleh pihak yang kompeten. Adapun pihak pelaksanaan audit kinerja atas pelaksanaan program-program tersebut adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hasil audit yang diharapkan tersebut merupakan *outcome* dari pencapaian dan pemenuhan kapabilitas APIP Level 3.

Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) semakin strategis dan bergerak mengikuti kebutuhan pemangku kepentingan dan tantangan zaman. APIP diharapkan menjadi agen perubahan yang mampu memberikan nilai tambah

(*value added*) pada perbaikan tata kelola (*governance*), manajemen risiko, penguatan pengendalian, dan optimalisasi kinerja pemerintah.

Salah satu kewajiban Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor: Per/05/M.Pan/03/2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Internal Pemerintah seksi 1110 adalah penyusunan Rencana Pengawasan, dijelaskan bahwa APIP harus menyusun rencana pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi. APIP diwajibkan menyusun rencana strategis lima tahunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rencana pengawasan tahunan berisi rencana kegiatan audit dalam tahun yang bersangkutan serta sumber daya yang diperlukan. Penentuan prioritas kegiatan audit didasarkan pada evaluasi risiko yang dilakukan oleh APIP dan dengan mempertimbangkan prinsip kewajiban menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat.

Penyusunan rencana pengawasan tahunan tersebut didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya. Pada seksi 1130 disebutkan pula mengenai mengelola Sumber Daya, APIP harus mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara ekonomis, efisien dan efektif, serta memprioritaskan alokasi sumber daya tersebut pada kegiatan yang mempunyai risiko besar. Sumber daya yang harus dikelola APIP meliputi sumber daya manusia, keuangan dan peralatan. Sumber daya tersebut harus dikelola sesuai dengan praktik-praktik pengelolaan yang sehat. Dengan

terbatasnya alokasi dana dari Pemerintah, maka APIP hendaknya membuat skala prioritas pada pekerjaan-pekerjaan pengawasan yang menurut peraturan perundang-undangan harus diselesaikan dalam periode waktu tertentu.

Menurut Mulyadi (2014: 9) pengertian audit secara umum adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan. Sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, audit kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi, dan efisiensi serta pemeriksaan pada efektivitas (3E).

Sesuai Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban menyusun dokumen perjanjian kinerja, melakukan pengukuran kinerja, serta menyusun laporan kinerja atas prestasi kerja yang telah dicapai. Sekretariat Utama Badan Standardisasi Nasional (Settama BSN) sebagai salah satu unit penunjang dalam unsur penyelenggaraan Negara mempunyai kewajiban dalam menyusun dokumen perjanjian kinerja, melakukan pengukuran kinerja, serta menyusun laporan tersebut. Selanjutnya dalam Perpres Nomor 29 Tahun 2014 dinyatakan bahwa setiap entitas akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) unit organisasi dan

satuan kerja didalamnya wajib membuat laporan akuntabilitas kinerja secara berjenjang serta berkala untuk disampaikan kepada atasan.

Sesuai amanat peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), APIP diberi kewenangan untuk melaksanakan audit kinerja terutama pada penguatan dan *area of improvement* menuju kapabilitas APIP level 3 (*integrated*). Pada kondisi ini, diharapkan APIP mampu merencanakan dan melaksanakan audit kinerja dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Inspektorat. Secara internal, tugas Inspektorat Daerah terutama membantu Gubernur dalam menegakan dan memperkuat otonomi daerah melalui pengawasan internal. Salah satu audit kinerja yang berkembang belakangan ini adalah audit berbasis risiko.

Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2004, PP No. 60 Tahun 2008 Pasal 50 ayat 2 dan Peraturan BPK No 1 Tahun 2007, dan SAIPI dari beberapa sumber tersebut dapat disimpulkan bahwa audit kinerja berbasis risiko adalah audit yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja dan perbaikan proses pengelolaan risiko atas program strategis/prioritas pimpinan daerah dengan sasaran menilai ketaatan terhadap ketentuan yang berlaku, menilai aspek ekonomis,efektivitas dan efisiensi (3E), menilai keberhasilan pencapaian program strategis, memberikan saran perbaikan pengelolaan risiko dan pengendalian intern.

Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Semakin baik suatu organisasi dalam mengelola risikonya maka akan semakin baik pula penyelenggaraan SPIP-nya. Apabila penyelenggaraan SPIP baik, diharapkan tata kelola pemerintah juga baik Setiap aktivitas yang dilakukan organisasi, termasuk oleh organisasi Instansi

Pemerintah tidak terlepas dari adanya risiko yang dapat berpengaruh pada pencapaian tujuan. Risiko yang dihadapi oleh organisasi jika tidak dikelola dengan baik dapat menyebabkan tujuan organisasi tidak tercapai. Pengelolaan atas risiko merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Sistem. Namun fakta yang terjadi di berbagai daerah selama ini memperlihatkan lemahnya peran APIP dalam meminimalisasi berbagai tindakan kecurangan yang terjadi khususnya tindakan korupsi.

Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Agus Rahardjodi gedung KPK, Jalan Kuningan Persada, Kuningan, Jakarta Selatan, Jumat (26/5/2017) mengatakan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) belum mampu berfungsi dalam mencegah korupsi di lingkungan pemerintah selama ini. Pasalnya, laporan yang diterima oleh KPK tentang korupsi di daerah tidak ada yang berasal dari APIP. Selanjutnya Ketua KPK menjelaskan bahwa KPK merasakan sejak lama APIP belum berfungsi secara optimal. Khusus di daerah dimana kasus yang ditangani KPK, laporannya tidak ada yang berasal dari APIP. Pernyataan ini saat itu juga disambut oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumolo yang mengatakan bahwa Kemendagri akan mematuhi perintah Presiden Joko Widodo untuk membangun tata kelola pemerintahan yang semakin efektif dan efisien. Salah satu caranya adalah dengan penguatan tim di daerah. Mendagri mengakui bahwa faktor yang menyebabkan kurang cepatnya reformasi birokrasi dan kurang berfungsinya APIP adalah adanya tumpang tindih aturan. Dengan percepatan yang ada nantinya diharapkan fungsi inspektorat dapat meningkat, sehingga KPK tidak lagi perlu terjun langsung. Sementara Inspektur Jenderal

Kementerian Dalam Negeri melihat kurang berfungsinya APIP sebagai akibat posisi inspektorat yang masih berada di bawah Sekretaris Daerah.

Beberapa penelitian empiris yang relevan terkait evaluasi pelaksanaan auditkinerja berbasis risiko seperti yang dilakukan oleh Marlaini, Aliamin, Mirna (2018) pada salah satu inspektorat di Aceh menemukan bukti bahwa metode, pendekatan dan fokus audit yang seharusnya dilakukan dalam paradigma baru, belum berubah secara keseluruhan. Implementasi penguatan peran APIP juga memiliki beberapa kendala diantaranya, kompetensi sumber daya manusia para auditor yang minim, jumlah anggaran relatif kecil, lemahnya independensi lembaga APIP, objektivitas auditor masih kurang, dan komitmen dari *stakeholder* belum maksimal. Peran APIP yang efektif akan sulit diwujudkan, apabila perubahan paradigma peran auditor intern belum menyeluruh dan aspek pendukung penguatan peran APIP masih memiliki banyak kendala.

Demikian juga hasil penelitian oleh Kusyanuarto dan Rusdi (2018) tentang Evaluasi peran Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada Inspektorat Kabupaten Paser Kalimantan Timur, yang mendapatkan bukti adanya faktor-faktor yang menghambat belum optimalnya peran APIP, seperti: kurangnya pengembangan kompetensi sumber daya manusia (auditor), kurangnya jumlah auditor, pedoman atau kebijakan pengawasan yang masih kurang, dan hubungan antara Inspektorat dengan objek pemeriksaan masih kurang kuat.

Inspektorat Daerah Provinsi NTT sebagai sub-sistem pemerintahan provinsi sebagai contoh mempunyai andil yang besar atas terselenggaranya

pemerintahan yang baik. Inspektorat Daerah Provinsi NTT sesuai tugas dan fungsinya melakukan audit kinerja berbasis risiko pada perangkat daerah lingkup Pemerintah Provinsi NTT berdasarkan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Dilihat dari fenomena umum peran Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur masih belum optimal dalam memenuhi kriteria audit kinerja berbasis risiko. Hal ini diungkapkan oleh Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Alexander Marwata (2017) yang dikutip dari beranda berita perwakilan, dalam memberikan arahan kepada peserta diklat pembentukan auditor ahli bagi pegawai BPKP dan Inspektorat di wilayah Provinsi NTT yang diselenggarakan di Hotel Sotis, selanjutnya Marwata (2017) yang dikutip dari media suara.com, menyampaikan bahwa peran Inspektorat belum nampak dalam membantu pemberantasan korupsi terutama yang terkait dengan pejabat-pejabat di daerah.

Demikian juga diungkapkan oleh Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Nusa Tenggara Timur, Iwan Agung Prasetyo pada acara penandatanganan komitmen bersama peningkatan SPIP, kapabilitas APIP dan upaya pencegahan korupsi di NTT (Kupang Kamis, 06/02/2020). Dalam sambutan-nya, Prasetyo (2010) menekankan bahwa dalam mencapai tujuan organisasi terdapat risiko yang harus dikelola, sehingga perlu adanya manajemen risiko pada setiap proses tata kelola pemerintah terutama atas risiko *fraud*. Koordinator Pengawasan Bidang APD.

Fahmi Kurniawan dalam materinya terkait peningkatan penyelenggaraan SPIP menekankan bahwa dalam rangka mencapai level 3, baik SPIP maupun

kapabilitas APIP, Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) NTT menerapkan strategi dengan pendekatan program prioritas daerah yang bertujuan mendapatkan *outcome* berupa peta proses bisnis PPD dan rencana antisipasi risiko. Pada materi lain, Auditor Madya BPKP, Risnandar menekankan beberapa permasalahan utama yang menjadi fokus dalam peningkatan kapabilitas APIP. Diantaranya, APIP belum melaksanakan audit kinerja, perencanaan pengawasan yang belum berbasis risiko, pelaksanaan kegiatan pengawasan belum didukung dengan pedoman dan APIP belum menjadi partner Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam memecahkan masalah yang dihadapi oleh OPD.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena di atas, maka Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Evaluasi Tahapan Pelaksanaan Audit Kinerja Berbasis Risiko Oleh Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur (2020 – 2021)**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah Apakah penerapan pelaksanaan audit kinerja berbasis risiko pada Inspektorat Daerah Provinsi NTT (2020-2021) sudah sesuai dengan PP No. 60 Tahun 2008?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan audit kinerja berbasis risiko oleh Inspektorat Daerah Provinsi NTT (2020-2021) telah sesuai dengan PP No. 60 Tahun 2008

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan penulis sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis
 - a. Bagi penulis, pada prinsipnya untuk mengembangkan teori-teori akademis dalam rangka memberikan kontribusi pemikiran dari segi efek keilmuan dan secara akademis dalam pengembangan ilmu akuntansi pada khususnya.
 - b. Dapat dijadikan sebagai acuan untuk pengembangan ilmu yang terkait dalam masalah tersebut. Artinya setiap hasil yang didapatkan dari penelitian ini bisa kita kembangkan menjadi suatu ilmu yang terkonsep dan nantinya dapat dijadikan sebagai bahan acuan untuk pengembangan penelitian.
2. Manfaat secara praktik
 - a. Untuk mendapatkan pengalaman dan wawasan mengenai prosedur pelaksanaan audit kinerja berbasis risiko pada Inspektorat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur
 - b. Dapat digunakan sebagai bahan menambah ilmu pengetahuan dan referensi bagi peneliti selanjutnya.