

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia telah melewati perjalanan panjang dalam mewujudkan suatu sistem desentralisasi. Sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri, pemerintah telah mengambil berbagai langkah penting dalam mewujudkan desentralisasi dan dekonsentrasi. Langkah ini tergambar dari dibuatnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 pasal 6 ayat 1 tentang kekuasaan pengelolaan keuangan negara menyebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sistem desentralisasi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 pasal 6 ayat 2 poin 3 yang menyebutkan bahwa kekuasaan yang dimaksud dalam ayat (1) diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kemudian, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu langkah nyata pemerintah Indonesia dalam mewujudkan sistem reformasi di dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Perubahan sistem tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip

desentralisasi. Perubahan sistem ini diselenggarakan dengan menitikberatkan pada otonomi daerah pada kabupaten/kota dengan maksud mewujudkan :

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik
2. Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan
3. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah

Untuk mewujudkan ketiga tujuan tersebut, dibutuhkan sistem *corporate governance* yang baik dan mampu menerapkan prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektif, dan dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.

Indonesia dinilai masih kesulitan dalam proses mencapai *good corporate governance*. Ini tercermin dari keadaan Indonesia yang masih menghadapi masalah mengenai tingginya tingkat korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dewasa ini, kasus KKN telah mengakar hampir di seluruh lapisan masyarakat, baik di sektor publik maupun swasta.

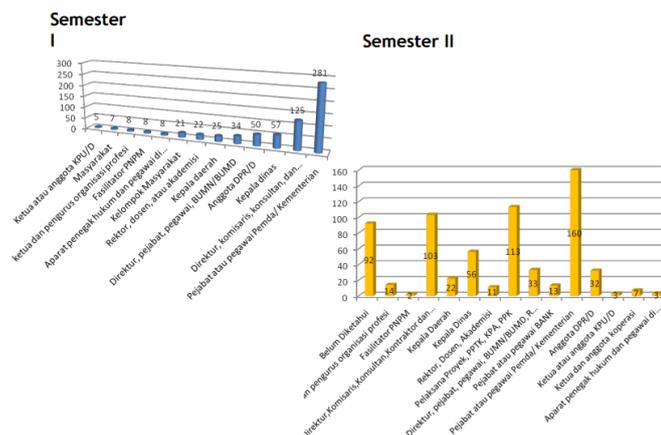
Contohnya saja adalah pelanggaran atau penyalahgunaan wewenang yang telah menjadi permasalahan pelik dan bisa membahayakan serta merugikan negara maupun masyarakat. Apabila dibiarkan secara terus menerus, pelanggaran atau penyalahgunaan wewenang dapat berdampak secara umum pada (Rahaditya dan Darsono, 2015) :

1. Rendahnya kualitas infrastruktur dan pelayanan publik;
2. Timbulnya biaya ekonomi yang tinggi
3. Berkurangnya penerimaan negara atau daerah;

4. Runtuhnya nilai-nilai demokrasi;
5. Membahayakan kelangsungan pembangunan dan supremasi hukum;
6. Meningkatkan kemiskinan dan kesengsaraan rakyat;
7. Bertambahnya masalah sosial dan kriminal;
8. Adanya mata rantai antara korupsi dengan bentuk kejahatan lain, khususnya kejahatan terorganisir dan kejahatan ekonomi.

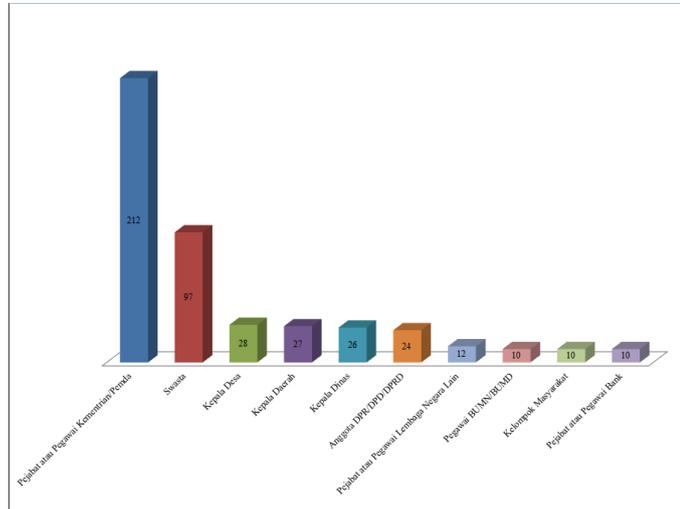
Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) tahun 2014, masih terdapat banyak kasus korupsi di Indonesia yang terbagi dalam dua bagian, yaitu jabatan dan sektor. Gambar-gambar dibawah ini akan menjelaskan secara rinci mengenai kasus korupsi berdasarkan jabatan dan sektor.

Gambar 1.1
Korupsi Berdasarkan Jabatan 2014



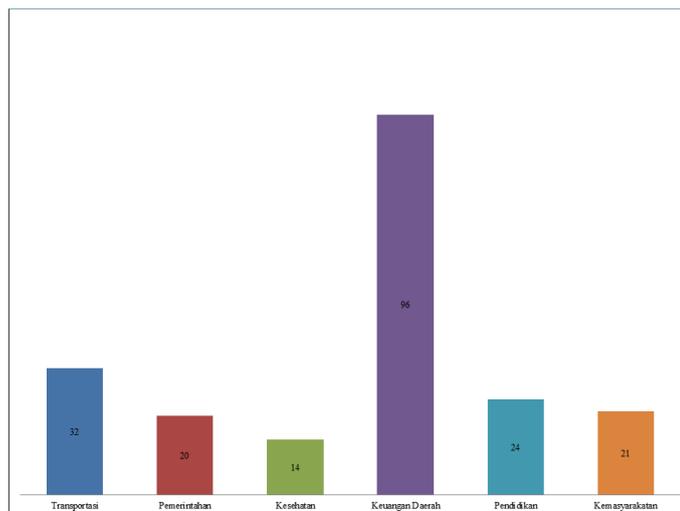
Gambar 1.1 menjelaskan tentang penanganan kasus korupsi berdasarkan jabatan pelaku tindak pidana korupsi. Dapat dilihat bahwa pejabat atau pegawai pmda/kementerian menduduki peringkat pertama baik pada semester I dan II dengan jumlah kasus sebanyak 281 (43%) dan 160 (24%).

Gambar 1.3
Korupsi Berdasarkan Jabatan 2015



Gambar 1.3 menjelaskan tentang penanganan kasus korupsi berdasarkan jabatan pelaku tindak pidana korupsi. Dapat dilihat bahwa pejabat atau pegawai pemma/kementerian masih menduduki peringkat pertama pada tahun 2015 dengan jumlah kasus sebanyak 212 (46%).

Gambar 1.4
Korupsi Berdasarkan Sektor 2015



Gambar 1.4 menjelaskan tentang penanganan kasus korupsi berdasarkan sektor. Dapat dilihat bahwa sektor keuangan daerah menjadi peringkat pertama pada tahun 2015 dengan jumlah kasus sebanyak 96 (46%).

Berdasarkan empat gambar diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada tahun 2014 dan 2015 saja masih banyak kasus korupsi yang terjadi di daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota. Sehingga terdapat indikasi bahwa fungsi pengawasan dan kontrol di tingkat daerah belum berjalan dengan efektif dan efisien yang berdampak pada banyaknya kasus korupsi di Indonesia.

Rahaditya dan Darsono (2015) menyebutkan bahwa pemerintahan dikatakan berhasil menyelenggarakan sistem pemerintahannya apabila mampu untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik dapat tercapai apabila sistem pengawasannya mampu berfungsi dengan efektif dan efisien, sehingga sistem pengawasan mempunyai peran yang sentral dalam penyelenggaraan pemerintah. Pengawasan merupakan bagian yang penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan karena tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam suatu pemerintahan akan berjalan sesuai kehendak pemegang kekuasaan (*power maker*) (Ruddin, 2015).

Mardiasmo (2005) mengemukakan tiga aspek utama yang mendukung terciptanya tata pemerintahan yang baik yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan kegiatan pemerintahan sesuai dengan yang

direncanakan. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya. Apabila ditemukan adanya penyimpangan, harus segera diambil tindakan korektif.

Menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Apabila pengertian pengawasan tersebut diterapkan terhadap pengawasan keuangan negara, maka dapat dikemukakan bahwa pengawasan keuangan negara adalah segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, dan aturan-aturan yang telah digariskan.

Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 tentang perbendaharaan negara bab 10 mengenai pengendalian internal pemerintah pasal 58 menyebutkan bahwa :

1. Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.
2. Sistem pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Pengawasan yang dimaksud dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat kabupaten/kota/provinsi yang bertindak

sebagai auditor internal. Inspektorat kabupaten sesuai dengan PP no 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pasal 12 menyebutkan :

1. Inspektorat merupakan pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
3. Inspektorat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi :
 - a. Perencanaan program pengawasan
 - b. Perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan
 - c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.
4. Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Bupati/Walikota dan secara administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.

Audit internal mempunyai peran penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Dittenhofer (2001) menyebutkan bahwa audit internal muncul sebagai komponen penting dari manajemen dan merupakan mekanisme tata kelola organisasi, baik di sektor swasta maupun publik. Montodon dan Fischer (dalam Prakoso, 2015) menegaskan bahwa fungsi audit internal yang mempunyai kredibilitas yang tinggi sangat dibutuhkan dalam sektor publik, karena mereka bertanggung jawab kepada para

pemangku kepentingan yang beragam apabila dibandingkan dengan sektor swasta.

Di sisi lain, auditor internal diharapkan dapat memberikan perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam rangka peningkatan kinerja organisasi. Sehingga, auditor internal pemerintah daerah memegang peranan yang sangat penting dalam proses terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang transparan, akuntabel, efektif, dan efisien.

Melihat pemerintahan Indonesia yang masih banyak tersandung kasus KKN, *stakeholder* pemerintah daerah, dalam hal ini masyarakat, tentunya mempunyai harapan besar kepada pemerintah daerah untuk bekerja dengan baik. Masyarakat ingin terciptanya suatu pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Karena masyarakat memang tidak bisa mengawasi langsung kinerja pemerintah daerah, maka disini inspektorat yang berperan sebagai wakil masyarakat untuk mengawasi kinerjanya.

Alzeban dan Gwilliam (2014) menyebutkan bahwa peran tradisional dari audit internal difokuskan pada pemantauan pengendalian intern dan kepatuhan dalam penyelenggaraan keuangan. Namun, peran audit internal telah tumbuh secara signifikan dalam beberapa tahun terakhir, menuju peran konsultasi internal yang lebih luas dalam fungsi manajemen risiko perusahaan. Dalam konteks ini, penting untuk menyelidiki seberapa efektif internal audit mampu mengawasi organisasi dalam mencapai tujuannya.

Arena dan Azzone (2009) mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan untuk mendapatkan hasil yang konsisten dengan tujuan yang

diinginkan. Kemudian, Mardiasmo (2002) menyebutkan bahwa efektivitas adalah ukuran berhasil atau tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila organisasi telah berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah berjalan secara efektif. Sterck dan Bouckaert (2006) menyebutkan bahwa pelaksanaan fungsi audit internal di sektor publik akan menjadi efektif bila ada persyaratan hukum untuk pembentukan fungsi audit internal, strategi untuk pengembangan kompetensi staf audit internal, dukungan dari manajemen puncak dan keberadaan komite audit, serta unit pusat untuk memajukan fungsi audit internal.

Beberapa penelitian tentang evaluasi aspek kinerja dan efektivitas internal audit telah dilakukan. Badara dan Saidin (2014) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas internal audit sektor publik di Nigeria. Badara dan Saidin (2014) menemukan bahwa manajemen resiko, efektivitas SPI, pengalaman audit, hubungan antara auditor internal dengan eksternal, dan pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal. Kemudian, Hailemariam (2014) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas internal audit sektor publik di Ethiopia yang menemukan bahwa persepsi *auditee*, dukungan manajemen, independensi auditor, kompetensi auditor, dan adanya pengakuan gelar internal audit berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal di Ethiopia.

Alzeban dan Gwillam (2014) meneliti faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas audit internal yang meliputi kompetensi, ukuran departemen audit internal, hubungan antara auditor internal dengan eksternal,

dukungan manajemen terhadap audit internal dan Independensi audit internal. Alzeban dan Gwillam meneliti 203 manajer dan 239 auditor internal dari 79 organisasi sektor publik Arab Saudi. Alzeban dan Gwillam menemukan bahwa kompetensi, ukuran departemen audit internal, hubungan antara auditor internal dengan eksternal, dukungan manajemen terhadap audit internal dan Independensi audit internal berpengaruh positif secara signifikan terhadap tingkat efektivitas internal audit di Arab Saudi.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat meningkatkan efektivitas audit internal. Secara keseluruhan penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Alzeban dan Gwillam (2014) dan Badara dan Saidin (2014) yang membahas tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas audit internal di Arab Saudi dan Nigeria. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada :

Tabel 1.1
Perbedaan Penelitian

Variabel	Objek	Tujuan	Sampel
Hubungan Antara Auditor Internal dan Eksternal	Inspektorat dan Dinas Kabupaten dan Kota Magelang	Meneliti Efektivitas Audit Internal pada Inspektorat Kabupaten dan Kota Magelang	Auditor Internal dan Pegawai dinas yang berhubungan dengan pengawasan audit internal.

Mengingat pentingnya peran audit internal dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, penulis bermaksud melakukan penelitian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas audit internal sektor publik sebagaimana yang telah dilakukan oleh Alzeban dan Gwillam (2014)

serta Badara dan Saidin (2014) dengan judul **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Audit Internal”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan suatu pertanyaan penelitian (research question) yang akan dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2010). Briggs and Coleman (2007) dalam Sugiyono (2010) menyatakan bahwa:

“Research questions are the vital first step in any research. They guide you to toward the kind of information you need and the ways you should collect the information. The also help you to analyze the information you have collect.”

Bentuk rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah rumusan masalah asosiatif dengan bentuk hubungan kausal. Di mana rumusan masalah asosiatif adalah suatu rumusan masalah penelitian yang bersifat menanyakan hubungan antara dua variabel atau lebih. Sedangkan yang dimaksud dengan hubungan kausal adalah hubungan yang bersifat sebab akibat (Sugiyono, 2010).

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan sebelumnya, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah hubungan antara auditor internal dan eksternal berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal?
2. Apakah dukungan manajemen berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal?

3. Apakah persepsi manajemen berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal?
4. Apakah pengalaman audit berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal?
5. Apakah pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap efektivitas audit internal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh hubungan antara auditor internal dan eksternal terhadap efektivitas audit internal.
2. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh dukungan manajemen terhadap efektivitas audit internal.
3. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh persepsi *auditee* terhadap efektivitas audit internal.
4. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pengalaman audit terhadap efektivitas audit internal.
5. Memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pengukuran kinerja terhadap efektivitas audit internal.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini menjadi tambahan referensi atau rujukan mengenai pengaruh hubungan antara auditor internal dan eksternal, dukungan manajemen, persepsi *auditee*, pengalaman audit, dan pengukuran kinerja terhadap efektivitas audit internal.

2. Manfaat Praktik

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi Inspektorat sebagai bahan pertimbangan dan acuan untuk menjadikan Inspektorat sebagai auditor internal pemerintah yang berkualitas dan kompeten.