

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu unsur terpenting dalam pembangunan daerah dan pengelolaan pemerintahan. Hal ini penting dan mendasar untuk memperbaiki kelemahan dan kesenjangan yang ada dan berusaha untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat, dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Pemerintah Daerah melakukan pengelolaan keuangan dengan melakukan tindakan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, serta bertanggung jawab atas pelaksanaan Anggaran pendapatan dan belanja daerah. Tindakan pengelolaan keuangan tersebut, dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari adanya risiko *fraud* (pelanggaran ketentuan/perbuatan melawan hukum) yang mengakibatkan kerugian Keuangan Daerah. Hal ini sejalan dengan pernyataan *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) yang menyatakan bahwa “*Fraud is ubiquitous*, yakni tidak membedakan dalam kemunculannya”, tidak ada organisasi atau entitas yang memiliki kekebalan terhadap ancaman ini, dan Pemerintah adalah organisasi yang paling dirugikan akibat terjadinya *fraud* (ACFE Indonesia, 2020). Kerugian keuangan yang dialami oleh Pemerintah Daerah, tentunya akan berdampak pula pada pencapaian tujuan pemerintah daerah, yakni melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Kerugian Keuangan Daerah didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Selain itu, berdasarkan penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dari beberapa ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kerugian keuangan daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya (dapat ditentukan besaran nilainya sesuai hasil pemeriksaan pihak yang memiliki kewenangan) atas kegiatan melawan hukum, baik yang disengaja dan/atau lalai.

Berdasarkan *fraud pentagon theory*, pengelola keuangan dan setiap individu dalam organisasi dapat melakukan tindakan yang dapat merugikan keuangan yang dimotivasi oleh adanya tekanan, peluang, rasionalisasi tindakan, kompetensi, dan arogansi (Sarikhani & Ebrahimi, 2021). Fungsi internal audit yang efektif akan menjadi salah satu sarana penutup celah *opportunity* tersebut. Pandangan *stewardship teory* terkait fungsi audit internal dalam meminimalisir kerugian keuangan daerah dapat dijelaskan bahwa antara masyarakat/publik selaku *principal* dan audit internal selaku *steward* memiliki tujuan yang sama untuk menciptakan *Good Corporate Governance* guna meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan ekonomis suatu program/kegiatan (Pasoloran & Rahman, 2001).

Ebimobowei & Binaebi, (2013) menyatakan bahwa ketika sebuah organisasi menggunakan pendekatan *stewardship*, akan terarah pada mekanisme akuntabilitas yang tinggi. Pendekatan ini akan melacak aktivitas organisasi, sehingga *internal auditor* akan termotivasi untuk menerapkan berbagai macam upaya untuk terciptanya tujuan strategi organisasi (Cribb, 2006).

Audit internal menjadi peran yang penting dalam memerangi *fraud* (perbuatan melawan hukum) di Lembaga Sektor Publik (Abdul Aziz & Othman, 2021; Othman et al., 2015), dikarenakan audit internal merupakan komponen yang terintegrasi dengan sistem tata kelola organisasi (J. Cohen et al., 2010; Prawitt et al., 2009) yang dapat mencegah kesalahan yang dilakukan oleh manajemen (Ege, 2015), serta merupakan bagian dari pertahanan ketiga dalam konsep *Three Lines Model*, yang mendukung pencapaian tujuan organisasi dan mendorong peningkatan berkelanjutan, dengan memberikan jaminan dan saran yang independen dan obyektif kepada manajemen terkait kecukupan serta efektivitas tata kelola perusahaan, pengendalian internal dan manajemen risiko (IIA, 2020). Audit internal juga menjadi *strategic business partner* bagi manajemen untuk melakukan perbaikan dalam manajemen risiko, pengendalian internal, dan peningkatan tatakelola organisasi (BPKP, 2015), dan membantu Kepala Daerah dalam melakukan pembinaan dan mengawasi pelaksanaan berbagai urusan Pemerintahan yang menjadi bagian dari kewenangan Daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah).

Penelitian audit internal pada sektor publik didorong oleh kebutuhan untuk mengukur keluaran, hasil dan kegiatan evaluasi di semua tingkatan, antara lain lokal, regional, nasional dan internasional. Audit internal juga telah diteliti terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitasnya (Alzeban & Gwilliam, 2014; A. Cohen & Sayag, 2010). Audit internal bertindak sebagai mekanisme penting yang memfasilitasi efektivitas organisasi publik, sehingga para peneliti mulai menyoroti pentingnya audit internal di sektor publik. Berbagai penelitian telah diterbitkan yang mengeksplorasi perspektif yang berbeda dari audit internal di sektor publik, sebagai contoh Aikins, (2011) mengkaji bagaimana kinerja audit internal pemerintah dalam meningkatkan kinerja keuangan pemerintah, Roussy, (2013) yang mengkaji pergeseran peran audit internal dari *watchdog* menjadi *helper* dan *protector*, dan Alzeban & Gwilliam, (2014) serta A. Cohen & Sayag, (2010) yang meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas dari audit internal. Namun demikian, penelitian yang menyelidiki pengaruh fungsi audit internal pada pengelolaan sumber daya keuangan dan pelaksanaan anggaran, dalam mencegah penyelewengan dana publik yang berakibat pada kerugian keuangan masih jarang diteliti (Nerantzidis et al., 2020).

Penelitian yang menguji fungsi audit internal pada pelaksanaan anggaran dalam menurunkan tingkat kerugian keuangan daerah telah ditinjau dalam berbagai metode dan pengukuran. Sebagian besar penelitian yang menguji hal ini mempergunakan instrument data primer yang berupa persepsi personal dari auditor internal, seperti Alzeban & Gwilliam, (2014); Endaya & Hanefah, (2016); dan Mahyoro & Kasoga, (2021). Namun demikian penelitian dengan mempergunakan

metode ini memiliki kekurangan/kelemahan, yakni jawaban/tanggapan yang diberikan dapat bersifat normatif, yang akan menimbulkan bias dalam hasil penelitian (Alzeban & Gwilliam, 2014; Endaya & Hanefah, 2016).

Sementara itu, beberapa penelitian yang menyoroti fungsi audit internal dalam meminimalisir kerugian keuangan/dana publik di Indonesia masih memberikan hasil yang beragam. Muhtar et al., (2018) dan (Nurhasanah, 2016) dalam penelitiannya yang mengkaitkan audit internal di sektor publik dengan tingkat kasus korupsi, menyimpulkan bahwa audit internal tidak memberikan dampak terhadap penurunan tingkat korupsi. Hal ini menyiratkan bahwa audit internal tidak berpengaruh terhadap penurunan kerugian keuangan. Namun Fuadi & Mabur, (2021); Rahman, (2020); dan Rustendi, (2017) memberikan hasil yang sebaliknya, yakni audit internal memainkan peran strategis dalam memerangi tindakan yang mengakibatkan kerugian sehingga memiliki pengaruh yang signifikan dalam pengurangan kerugian keuangan. Hasil yang beragam tersebut tidak terlepas dari keterbatasan proksi pengukuran kerugian keuangan daerah yang digunakan, dimana dalam penelitian tersebut kerugian keuangan daerah di proksikan dari hasil putusan pengadilan atas tindakan korupsi yang terjadi, hal ini tentunya menjadi batasan dimana kerugian keuangan daerah bukan hanya disebabkan oleh tindakan korupsi, melainkan dapat disebabkan oleh perbuatan melawan hukum lainnya baik sengaja maupun lalai (UU Nomor 1 Tahun 2004).

Untuk menjawab limitasi penelitian tersebut, penelitian ini mengukur fungsi audit internal menggunakan hasil pengukuran Kapabilitas Aparat pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang didasarkan pada *Internal Audit Capability Model*

(IA-CM) pada masing-masing Pemerintah Daerah yang telah dilakukan validasi oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). IA-CM adalah panduan internasional yang komprehensif untuk membantu setiap organisasi publik dalam mengidentifikasi dasar-dasar yang diperlukan untuk membentuk audit internal yang efektif (Rensburg & Coetzee, 2011). Penelitian ini juga menggunakan proksi lain kerugian keuangan daerah yakni nilai temuan yang mengandung unsur finansial yang berasal dari audit keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Proksi ini digunakan dengan pertimbangan bahwa audit keuangan dilakukan pada seluruh Pemerintah Daerah dengan ruang lingkup pemeriksaan yang sama, sehingga akan memberikan gambaran yang menyeluruh dan sepadan atas pengelolaan keuangan daerah pada setiap Pemerintah Daerah.

Audit internal pada sektor publik (di Indonesia disebut sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) pada Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Provinsi/Kota/Kabupaten (Permenpan RB Nomor 51 Tahun 2012), yang memiliki tugas diantaranya dalam perumusan kebijakan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, dan koordinasi pencegahan Tindak Pidana Korupsi (PP Nomor 72 Tahun 2019). Dalam setiap pelaksanaan tugasnya tersebut, Inspektorat Daerah harus menjaga independensi dan objektivitasnya (AAIPI, 2021), serta jika terdapat tindakan melawan hukum yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan daerah, Inspektorat Daerah dapat melaksanakan tugasnya tersebut tanpa menunggu penugasan/perintah dari Kepala Daerah (PP Nomor 72 Tahun 2019). Hal ini menunjukkan bahwa Inspektorat Daerah telah memiliki kewenangan yang

memadai dan dapat menjalankan tugas dengan independen/bebas, khususnya dalam meminimalisir kejadian/tindakan yang mengakibatkan kerugian keuangan daerah.

Namun demikian, berdasarkan *fraud pentagon theory*, dalam pengelolaan keuangan, setiap individu dalam pemerintahan Daerah dapat melakukan tindakan yang merugikan keuangan yang dimotivasi oleh adanya tekanan, peluang, rasionalisasi tindakan, kompetensi, dan arogansi (Sarikhani & Ebrahimi, 2021), dan untuk meminimalisir hal tersebut, dibutuhkan partisipasi dan kesadaran akuntabilitas dari seluruh individu dalam pemerintahan daerah agar setiap program/kegiatan terlaksana dengan efisiensi, efektivitas, dan ekonomis, sehingga setiap uang dikeluarkan akan memiliki nilai manfaat bagi masyarakat.

Penelitian ini menawarkan penggunaan variabel moderasi berupa komitmen Kepala Daerah untuk meningkatkan akurasi penelitian, dimana komitmen dari pimpinan/Kepala Daerah ini dapat menjadi pendorong/motivasi individu lain dalam organisasi agar berusaha keras dalam pencapaian tujuan organisasi (Porter et al., 1974). Komitmen Kepala Daerah sebagai wujud *tone of the top* memegang peranan penting dalam menekan motivasi rasionalisasi pelaku fraud (Mintchik & Riley, 2019). Komitmen dari Kepala Daerah akan menjadi motivasi bagi setiap individu pada SKPD lainnya untuk menyelenggarakan suatu program/kegiatan dengan efisiensi, efektivitas, dan ekonomis, sehingga setiap uang dikeluarkan akan memiliki nilai manfaat bagi masyarakat. Namun demikian, ketika Kepala Daerah sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan daerah melakukan perbuatan merugikan keuangan daerah, dia dapat mempengaruhi orang lain dalam pemerintahan daerah untuk melakukan tindakan yang diinginkan (Azam,

2018). Oleh karena itu, komitmen Kepala Daerah akan memainkan peran penting sebagai *moderator* dalam meningkatkan efektivitas internal audit dalam pelaksanaan tugasnya untuk meminimalisir tingkat kerugian keuangan daerah.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, selama tahun 2016 hingga 2020 pada seluruh pemerintah daerah, baik tingkat Provinsi, Kabupaten, dan kota, total nilai kerugian keuangan daerah masih relatif tinggi, yakni berada pada angka 1,5 Triliun sampai dengan 2,5 Triliun. Kondisi tersebut menjadi potret lemahnya pengelolaan keuangan daerah, dan sekaligus menjadi bahan evaluasi serta tatangan bagi internal audit pada pemerintah daerah guna meningkatkan efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsinya. Fungsi audit internal sektor publik di Indonesia yang diproksikan dengan kapabilitas APIP dalam IA-CM dibagi menjadi 5 (lima) level. Apabila kapabilitas unit audit internal suatu pemerintah daerah telah berada pada level 3 atau lebih, hal ini menunjukkan bahwa praktik profesional dan audit internalnya telah ditetapkan secara konsisten dan sesuai dengan standar standar yang berlaku. Dalam hal ini, unit audit internal telah dapat menilai efektivitas, efisiensi, dan keekonomian suatu program/kegiatan dan memiliki kemampuan untuk memberikan nasihat tentang tata kelola, manajemen risiko dan pengendalian internal (BPKP, 2015). Rincian mengenai kerugian keuangan daerah berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas LKPD dan level kapabilitas internal audit pada seluruh pemerintah daerah Provinsi/Kabupaten/Kota periode tahun 2016 sampai dengan 2020 pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
Perbandingan Tingkat Kerugian Keuangan Daerah dan Kapabilitas Internal Audit Seluruh Pemerintah Daerah

Tahun	Nilai Temuan Kerugian Keuangan Daerah (Dalam Jutaan Rupiah)	Kapabilitas Internal Audit		
		Level 3 (Pemda)	Level 2 (Pemda)	Level 1 (Pemda)
2016	2.092.498,00	16	354	172
2017	2.544.963,84	136	234	172
2018	2.191.440,55	2	470	70
2019	1.558.293,17	155	313	74
2020	2.089.960,83	191	292	59

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK tahun 2016-2020
dan Laporan Kinerja BPKP tahun 2016-2020

Berdasarkan tabel 1.1. diatas, sampai dengan tahun 2020 belum terdapat internal audit yang mencapai level kapabilitas melebihi 3. Jumlah internal audit dengan capaian kapabilitas level 3 selama periode tahun 2016 hingga 2020 mengalami peningkatan, dimana pada tahun 2016 jumlah internal audit yang mencapai kapabilitas level 3 hanya sebanyak 17 Pemerintah Daerah (3,17%), dan meningkat menjadi menjadi 191 Pemerintah Daerah (35,24%) di tahun 2020. Kondisi fluktuasi kapabilitas ini diikuti pula dengan naik dan turun nya nilai temuan kerugian keuangan daerah. Fenomena ini memberikan gambaran singkat yang menarik mengenai relevansi antara fungsi *internal audit* dengan pencegahan kerugian keuangan daerah, yang perlu dilakukan pengujian dan penelitian yang lebih mendalam.

Atas latar belakang tersebut, penelitian ini mengambil judul **Efektifitas Audit Internal Sektor Publik: Implikasi Terhadap Penurunan Jumlah Kerugian Keuangan Daerah**

1.2. Rumusan Masalah

Audit internal menjadi peran yang penting dalam memerangi *fraud* di Lembaga sektor publik (Abdul Aziz & Othman, 2021; Othman et al., 2015), dan merupakan bagian dari pertahanan ketiga dalam konsep *Three Lines Model* yang bertugas mendukung tercapainya tujuan perusahaan serta mendorong dan berkontribusi dalam perbaikan berkelanjutan (IIA, 2020). Audit internal berperan sebagai pertahanan organisasi yang berfungsi untuk menutup celah *opportunity* bagi penyelenggara daerah dalam melakukan pelanggaran yang berakibat pada kerugian Keuangan Daerah. Untuk mewujudkan peran tersebut, dibutuhkan audit internal yang efektif. Efektifitas fungsi audit internal pada pemerintah daerah dapat tercermin melalui level kapabilitasnya. Selama periode tahun 2016 sampai dengan 2020, audit internal pemerintah daerah dengan kapabilitas level 3 mengalami fluktuasi (naik/turun). Kondisi ini diikuti pula naik dan turun nya nilai temuan kerugian keuangan daerah yang berbanding terbalik dengan peningkatan/penurunan level kapabilitas tersebut.

Inspektorat Daerah selaku audit internal pada Pemerintah Daerah telah memiliki kewenangan yang memadai dalam menjalankan tugasnya, khususnya dalam meminimalisir nilai kerugian keuangan daerah (PP Nomor 72 Tahun 2019). Namun untuk dapat mencapai tujuan tersebut, dibutuhkan partisipasi dan kesadaran akuntabilitas dari seluruh individu dalam pemerintahan daerah. Komitmen dari

pimpinan/Kepala Daerah dapat menjadi pendorong/motivasi individu lain dalam organisasi agar berusaha keras dalam pencapaian tujuan organisasi (Porter et al., 1974). Komitmen Kepala Daerah sebagai wujud *tone of the top* juga memegang peranan penting dalam menekan motivasi rasionalisasi pelaku fraud (Mintchik & Riley, 2019), dan ketika Kepala Daerah selaku pemilik kekuasaan tertinggi dalam pengelolaan keuangan daerah melakukan tindakan yang merugikan keuangan daerah, dia dapat mempengaruhi orang lain untuk bertindak dan melakukan apa yang diinginkan (Azam, 2018). Atas latar belakang tersebut dapat dirumuskan pertanyaan penelitian:

- (1) Apakah fungsi audit internal berpengaruh terhadap kerugian Keuangan Daerah?
- (2) Apakah komitmen Kepala Daerah memoderasi pengaruh fungsi audit internal terhadap kerugian keuangan daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan gambaran latar belakang, penelitian ini bertujuan:

- (1) Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh fungsi audit internal sektor publik terhadap kerugian keuangan daerah.
- (2) Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh komitmen kepala daerah dalam memoderasi pengaruh fungsi audit internal sektor publik terhadap kerugian keuangan daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari perspektif teoretis, penelitian ini bermanfaat dalam berkontribusi mendukung model pengukuran efektifitas audit internal menggunakan *Internal*

Audit Capability Model (IA-CM). Dari perspektif praktis, penelitian ini bermanfaat dalam memberikan informasi dan bukti empiris kepada Kepala Daerah tentang bagaimana mereka dapat menyelenggarakan pelaksanaan anggaran yang efektif dan efisien, yang berimplikasi terhadap penurunan kerugian keuangan daerah dengan meningkatkan efektifitas dan kapabilitas audit internal.

1.5. Lingkup Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk menguji pengaruh antara fungsi audit internal sebagai variabel independen, Kerugian Keuangan Daerah sebagai variabel dependen, Komitmen Kepala Daerah sebagai variabel moderasi, dan penggunaan variabel kontrol berupa penerapan sistem pengendalian internal pemerintah, aset daerah, pendapatan daerah, belanja daerah, dan kategori daerah. Subjek penelitian ini yakni pemerintah Daerah tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota, dengan populasi sebanyak 542 Pemerintah Daerah, dengan rentang waktu (*time frame*) pengujian yakni tahun 2016 sampai dengan tahun 2020.

1.6. Sistematika Tesis

Tesis ini dibagi menjadi 5 (lima) bab, dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang yang mendasar pentingnya penelitian yang menguji pengaruh fungsi audit internal terhadap penurunan jumlah kerugian keuangan daerah. Audit internal menjadi peran yang penting dalam memerangi *fraud* di Lembaga sektor publik dan merupakan bagian dari pertahanan ketiga dalam konsep *Three Lines Model*, sehingga fungsi audit internal yang efektif

akan berperan sebagai pertahanan organisasi yang berfungsi untuk menutup celah *opportunity* bagi penyelenggara daerah dalam melakukan pelanggaran yang berakibat pada kerugian Keuangan Daerah. Atas latar belakang tersebut dirumuskan pertanyaan penelitian apakah fungsi audit internal memiliki pengaruh pada penurunan jumlah kerugian Keuangan Daerah. Tujuan penelitian ini yakni memberikan bukti empiris mengenai pengaruh fungsi audit internal yang efektif pada pelaksanaan anggaran dalam mencegah kerugian keuangan daerah, sehingga dapat memberikan manfaat baik dari praktis maupun dari segi teoritis. Penelitian ini menguji 542 Pemerintah Daerah, dengan rentang waktu (*time frame*) pengujian yakni tahun 2016 sampai dengan tahun 2020.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini, yakni teori *stewardship*, penelitian terdahulu terkait dengan fungsi audit internal dalam kaitannya dengan penurunan jumlah kerugian keuangan daerah, dan kerangka konseptual yang dibangun untuk penelitian ini, pengembangan hipotesis yang akan dilakukan pengujian serta model analisis.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan pemilihan penelitian korelatif sebagai jenis penelitian yang digunakan, definisi operasional variabel, pengukuran variabel-variabel yang digunakan (independen, dependen, dan moderasi), penggunaan data kuantitatif dengan berbagai skala pengukuran, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, penjelasan metode penggunaan analisis kuantitatif menggunakan alat bantu berupa aplikasi Stata 14 dan kriteria pengujian hipotesis.

BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai gambaran umum objek penelitian (fungsi audit internal pada Pemerintah Daerah, kerugian keuangan daerah, dan komitmen kepala daerah), hasil pengujian statistik atas model yang telah diestimasi menggunakan aplikasi Stata 14, serta pembahasan/analisis atas hasil yang didapatkan dari pengujian secara statistik tersebut.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini berisi simpulan atas hasil penelitian secara keseluruhan, dimana penelitian ini menyajikan bukti empiris terkait dampak pelaksanaan fungsi *internal audit* pada sektor publik (yang diproksikan dengan kapabilitas APIP) dalam mencegah kerugian keuangan daerah. Pengujian hipotesis pertama menghasilkan kesimpulan bahwa fungsi audit internal pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kerugian keuangan daerah, sementara hipotesis kedua disimpulkan bahwa komitmen kepala daerah tidak memoderasi fungsi audit internal. Pada bagian ini juga disajikan mengenai implikasi yang dihasilkan dari penelitian ini (baik dari segi akademis maupun manajerial), kelemahan/batasan penelitian beserta saran untuk penelitian berikutnya.