

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Audit

Hayes (2014, dikutip dalam Iswari, 2021) menjelaskan bahwa kata audit bersumber dari bahasa latin yaitu *audire* yang berarti mendengar. Pada masa peradaban awal, kata audit atau mendengar digunakan oleh auditor di Roma yang memeriksa dengan mendengarkan penuturan pembayar pajak secara langsung yang mana auditor akan memberikan pernyataan publik mengenai hasil aktivitas bisnis yang terjadi dan beban pajak yang harus dibayarkan. Mendengar dalam suatu proses pemeriksaan haruslah dilakukan secara efektif, yaitu dalam aktivitas tersebut mampu menyerap informasi-informasi serta diikuti oleh respon yang terprogram. Berdasarkan hal tersebut, maka Murwanto dkk (2012) mendefinisikan audit sebagai sebuah kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang dapat dipercaya (auditor) dalam menyerap, mengolah, dan merespon data dan hasilnya disampaikan kepada *stakeholder* untuk ditindaklanjuti.

Adapun pengertian audit menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dalam penjelasan Pasal 48 ayat 2 huruf b bahwa audit adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan

profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

Selain itu, Arens et al (2017) menjelaskan Audit sebagai proses pelaporan tingkat kesesuaian antara informasi dan kriteria yang ditetapkan, yang ditentukan berdasarkan akumulasi dan evaluasi atas bukti-bukti dari informasi tersebut. Maka, secara sederhana audit merupakan suatu proses sistematis dalam membandingkan kondisi aktual dengan kriteria yang telah ditetapkan untuk meyakinkan kesesuaian antara keduanya. Kondisi dalam hal ini adalah keadaan aktual yang ada dan dapat digunakan oleh auditor untuk dijadikan sebagai pedoman dalam mengevaluasi suatu informasi. Sedangkan kriteria adalah standar yang berlaku untuk dijadikan sebagai pedoman. Kriteria yang digunakan biasanya adalah standar akuntansi internasional atau standar yang berlaku pada objek yang diaudit.

Terdapat beberapa jenis audit, namun secara garis besar audit terbagi menjadi audit internal dan audit eksternal. Dalam audit eksternal terkhusus dalam konteks pemeriksaan keuangan negara, diksi yang digunakan adalah pemeriksaan. Dijelaskan dalam Undang-Undang (UU) nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 4 bahwa pemeriksaan terbagi menjadi 3 yang dijelaskan sebagai berikut.

1. Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.
2. Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas atas pengelolaan keuangan negara.

3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan selain dari dua jenis pemeriksaan sebelumnya.

Namun di dalam audit intern terkhusus yang dilakukan oleh auditor intern Aparat pengawasan intern pemerintah (APIP), jenis audit menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 50 menjelaskan bahwa audit terbagi menjadi 2 yang terdiri atas audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu.

1. Audit kinerja merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas.
2. Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja

Auditor merupakan pihak yang kompeten dalam melakukan audit. Kompeten dalam hal ini dapat diartikan sebagai kemampuan auditor dalam memahami kriteria yang dijadikan pedoman dalam proses audit dan kompeten dalam menentukan jumlah dan jenis bukti untuk mendapatkan bukti yang cukup dan tepat sehingga mampu menghasilkan laporan audit yang baik. Terlepas dari kompetensi yang dimiliki auditor, auditor juga harus menjalankan nilai-nilai etika seperti independensi, integritas, dan profesionalisme. Berdasarkan jenis audit secara garis besarnya maka auditor juga terbagi menjadi auditor eksternal dan auditor internal. Perbedaan jenis audit yang dilakukan antara auditor eksternal dan auditor internal terletak pada jenis audit keuangan. Audit keuangan hanya dilakukan oleh auditor eksternal yang memberikan opini sebagai output dari proses audit yang dijalankan.

2.2 Audit Intern

Secara sederhana audit intern terdiri dari dua kata yaitu audit dan intern yang memberikan makna bahwa proses audit yang dilakukan oleh auditor internal dalam lingkungan intern organisasi untuk memberikan nilai tambah bagi organisasi. Penjelasan mengenai audit internal menurut Segah (2018) bahwa audit intern adalah suatu proses yang bertujuan untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan operasi organisasi yang dilaksanakan dalam bentuk kegiatan konsultasi dan penjaminan (*consulting* dan *assurance*) yang independen dan objektif. Hal ini akan membantu suatu organisasi dalam mencapai sasarannya melalui evaluasi yang sistematis dan terencana serta meningkatkan efektivitas proses manajemen risiko, pengendalian dan tata kelola.

Lebih lanjut *The Institute of Internal Auditors* (IIA) menjelaskan audit intern sebagai berikut.

Aktivitas pemberian keyakinan dan konsultasi yang independen dan objektif, yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasi organisasi. Audit intern membantu organisasi mencapai tujuannya melalui pendekatan yang sistematis dan teratur dalam mengevaluasi dan meningkatkan keefektifan proses manajemen risiko, pengendalian, dan tata kelola.

Nilai tambah dalam Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) tahun 2021 yang diterbitkan melalui Peraturan Ketua Umum AAIPI Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 dijelaskan sebagai pemberian nilai tambah kepada organisasi (*auditee*) dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) apabila mempertimbangkan strategi, tujuan dan risiko; memberikan kontribusi terhadap peningkatan proses tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian intern; dan secara objektif memberikan asurans.

Selain itu, pengertian mengenai audit internal didefinisikan oleh sawyer et al. (2005) sebagai berikut.

Audit intern adalah sebuah penilaian yang sistematis dan objektif yang dilakukan auditor internal terhadap operasi dan kontrol yang berbeda-beda dalam organisasi untuk menentukan apakah: (1) informasi keuangan dan operasi telah akurat dan dapat diandalkan; (2) risiko yang dihadapi organisasi telah diidentifikasi dan diminimalisasi; (3) peraturan eksternal serta kebijakan dan prosedur internal yang bisa diterima telah diikuti; (4) kriteria operasi yang memuaskan telah dipenuhi; (5) sumber daya telah digunakan secara efisien dan ekonomis; dan (6) tujuan organisasi telah dicapai secara efektif—semua dilakukan dengan tujuan untuk dikonsultasikan dengan manajemen dan membantu anggota organisasi dalam menjalankan tanggung jawabnya secara efektif.

Penjelasan mengenai audit intern oleh sawyer et al. (2005) tersebut mencakup beberapa hal seperti peranan dan tujuan auditor internal dan kesempatan, tanggung jawab, dan output atas audit internal. Dalam penjelasan tersebut juga menunjukkan telah berkembangnya audit dari lingkup audit intern tradisional atau konvensional menuju lingkup yang lebih modern. Lingkup auditnya bukan hanya bersifat *historical* yang cenderung bersifat melaporkan terhadap hal-hal negatif dari organisasi yang diaudit namun menekankan kepada nilai tambah yang dihasilkan dan segala hal yang berkaitan dengan risiko, tata kelola, dan pengendalian.

Proses audit intern dilakukan baik di sektor privat maupun di sektor publik. Peran auditor intern sebagai pihak yang independen sangat diperlukan dalam melakukan pengukuran dan evaluasi atas kecukupan pengendalian, efektivitas, dan efisiensi kinerja organisasi. Keberadaan auditor intern dalam sektor publik yang berfokus melakukan audit terhadap pengelolaan keuangan sektor publik sangatlah diperlukan. Peran auditor intern tersebut tercerminkan

dalam *Third Line of Defense*. Adanya proses audit intern dalam suatu organisasi sektor publik diharapkan dapat memberikan dorongan untuk tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*).

Menurut PP 60 Tahun 2008, proses audit internal atau yang biasa disebut pengawasan intern sektor publik di Indonesia dijalankan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pengawasan intern dijelaskan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Berdasarkan penjelasan tersebut maka makna pengawasan intern dan audit intern merupakan hal yang sama.

2.3 Risiko

2.3.1 Pengertian Risiko

Mengenai definisi atau pengertian dari risiko, terdapat beberapa sumber yang menjelaskan tentang hal tersebut, diantaranya adalah sebagai berikut

1. SAIPI mendefinisikan risiko sebagai kemungkinan terjadinya suatu peristiwa atau kejadian yang akan berdampak pada pencapaian tujuan yang dapat diukur dari segi dampak dan kemungkinan.
2. ISO 31000 mendefinisikan risiko sebagai “*the effect of uncertainty on objectives*”.
3. Peraturan Deputi BPKP Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengelolaan Risiko Pada Pemerintah Daerah mendefinisikan risiko

sebagai kejadian yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran. Kejadian ini bisa sudah terjadi atau yang akan terjadi.

4. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) mendefinisikan risiko sebagai kemungkinan terjadinya sebuah kejadian yang dapat memengaruhi pencapaian sasaran entitas.

Berdasarkan beberapa definisi dari beberapa sumber tersebut, maka pada dasarnya risiko adalah suatu pandangan ke depan terhadap ketidakpastian akan probabilitas terjadinya suatu peristiwa yang memiliki dampak yang material akan tidak tercapainya tujuan organisasi. Dalam konteks risiko dalam pemerintah daerah (sektor publik) maka secara sederhana risiko dapat diartikan sebagai suatu hal yang dapat mengancam pencapaian tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah.

2.3.2 Jenis-jenis Risiko

Terdapat beberapa jenis risiko, namun dalam hal ini risiko yang dijelaskan dalam pedoman konsepsi perencanaan pengawasan intern berbasis risiko bagi APIP Daerah tahun 2018 terbagi menjadi 2 yaitu sebagai berikut

1. Risiko inheren (*inherent risk*) yaitu risiko yang melekat di suatu organisasi sebelum adanya tindakan yang dilakukan oleh manajemen untuk memengaruhi tingkat keterjadian maupun dampak risiko tersebut.
2. Risiko residual (*residual risk*) yaitu risiko yang tersisa ketika manajemen telah menetapkan dan menerapkan respon atas risiko. Tingkat risiko residual haruslah berada pada tingkat risiko yang telah ditetapkan dapat diterima oleh manajemen yang disebut sebagai selera risiko (*risk appetite*).

Mengenai jenis risiko juga dijelaskan dalam penjelasan pasal 16 huruf b PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP bahwa risiko terbagi menjadi dua jenis berdasarkan sumber risiko tersebut.

1. Risiko yang berasal dari faktor eksternal
2. Risiko yang berasal dari faktor internal

Risiko erat sekali kaitannya dengan pencapaian suatu tujuan organisasi. Dijelaskan dalam pedoman pengelolaan risiko pada pemerintah daerah bahwa dalam pemerintah daerah, tujuan organisasi tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Berdasarkan RPJMN tersebut akan dijabarkan (*cascading*) ke tingkat yang lebih rendah yaitu ke tingkat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), kemudian ke tingkat Rencana Strategis Organisasi Peringkat Daerah (Renstra OPD) sampai pada tingkat Rencana Kerja OPD (Renja OPD). Berdasarkan hal tersebut maka risiko pada pemerintah daerah terbagi menjadi tiga bagian yaitu sebagai berikut.

1. Risiko yang melekat pada tujuan strategis pemerintah daerah yang tertuang pada RPJMD.
2. Risiko yang melekat pada tujuan strategis OPD yang tertuang pada Renstra OPD.
3. Risiko yang melekat pada tujuan pada tingkat kegiatan/operasional yang tertuang dalam Renja OPD.

2.3.3 Manajemen Risiko

Pencapaian tujuan organisasi sangat berhubungan dengan bagaimana suatu risiko dikelola. Manajemen risiko dapat dijadikan sebagai alat oleh manajemen

untuk secara aktif dan efektif dalam menghadapi ketidakpastian risiko beserta dampaknya bagi tujuan organisasi sehingga mampu memberikan kapasitas bagi manajemen untuk memberikan nilai tambah organisasi. Pengertian mengenai manajemen risiko menurut SAIPI adalah sebuah proses untuk mengidentifikasi, menilai, mengelola, dan mengendalikan peristiwa atau situasi potensial untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tujuan organisasi (AAIPI, 2013). Terdapat beberapa penjelasan lain mengenai manajemen risiko yang dijelaskan sebagai berikut.

Gambar II.1 Definisi Manajemen Risiko

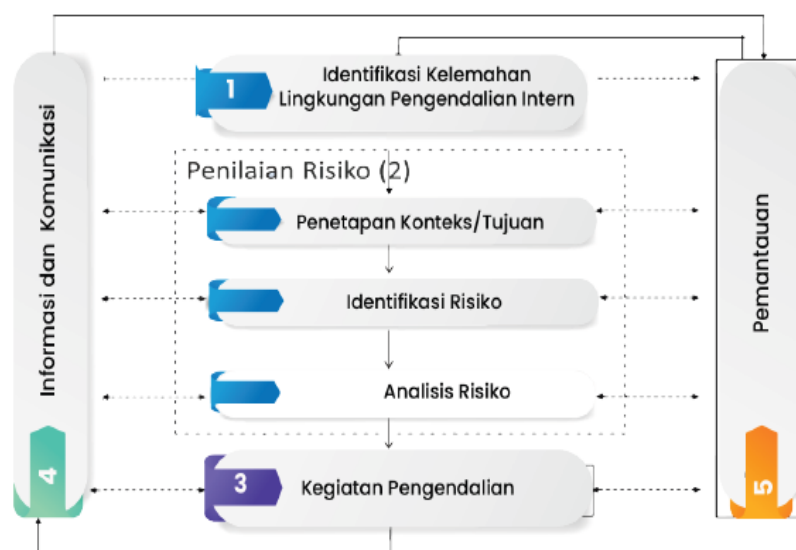
Definisi Manajemen Risiko		
No	Standar	
1	ISO 31000	Aktivitas terkoordinasi yang dilakukan untuk mengarahkan dan mengelola organisasi dalam rangka menangani risiko (ISO: 2009)
2	COSO ERM	Proses, yang dijalankan oleh dewan komisaris/pengawas, manajemen (dewan direksi) dan personel yang lain, yang diterapkan dalam penetapan strategi dan diterapkan di seluruh perusahaan yang dirancang untuk mengidentifikasi potensi kejadian-kejadian yang bisa mempengaruhi perusahaan dan mengelola risiko-risiko itu di dalam perusahaan, untuk menjamin secara rasional pencapaian tujuan-tujuan perusahaan (COSO: 2004)
3	IAS/NZS	Kultur, proses, dan struktur yang diarahkan kepada manajemen yang efektif mengenai peluang-peluang yang potensial dan pengaruh-pengaruh yang merugikan (IAS/NZS: 2004)

Sumber: (BPKP,2019)

Dalam sektor publik, pengelolaan atas risiko merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Semakin baik suatu organisasi dalam mengelola risiko, maka akan berkolerasi positif terhadap penyelenggaraan SPIP. Saat ini seluruh pemerintah daerah di Indonesia diharuskan menerapkan sistem pengendalian intern untuk mencapai tujuan organisasi. Hal ini dapat membentuk suatu tata pemerintah yang baik (*good*

governance) yang mampu menghasilkan tata pemerintah yang bersih (*clean governance*). Secara khusus kepada pemerintah daerah, menurut Peraturan Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah BPKP Nomor 04 Tahun 2019 bahwa gambaran dari penerapan manajemen risiko di tingkat daerah diilustrasikan sebagai berikut.

Gambar II.2 Kerangka Manajemen Risiko Pemerintah Daerah



Sumber: (BPKP, 2019)

Dalam Pasal 13 sampai 17 PP Nomor 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pimpinan instansi pemerintah wajib melakukan penilaian risiko dengan mengidentifikasi dan menganalisis risiko atas tujuan instansi pemerintah bahkan sampai tujuan pada tingkat kegiatan/operasional. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam lampiran peraturan tersebut tentang Daftar Uji Pengendalian Intern Pemerintah pada Bagian II (Penilaian Risiko) disebutkan bahwa Instansi Pemerintah mengidentifikasi secara efisien dan efektif risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan (pada tingkat instansi maupun pada tingkat kegiatan), baik yang bersumber dari dalam maupun luar instansi. Dalam proses

penilaian risiko dikenal sebuah konsep *Controll Self Assessment* (CSA). Dalam pedoman pengelolaan risiko, CSA diartikan sebagai suatu proses penilaian sendiri atau mandiri yaitu upaya yang melibatkan manajemen dan karyawan secara aktif terlibat dalam evaluasi dan pengukuran efektivitas pengendalian yang bertujuan untuk memberi keyakinan bahwa tujuan/sasaran organisasi akan tercapai. Penilaian risiko merupakan tahapan yang sangat krusial dalam kesuksesan penerapan manajemen risiko.

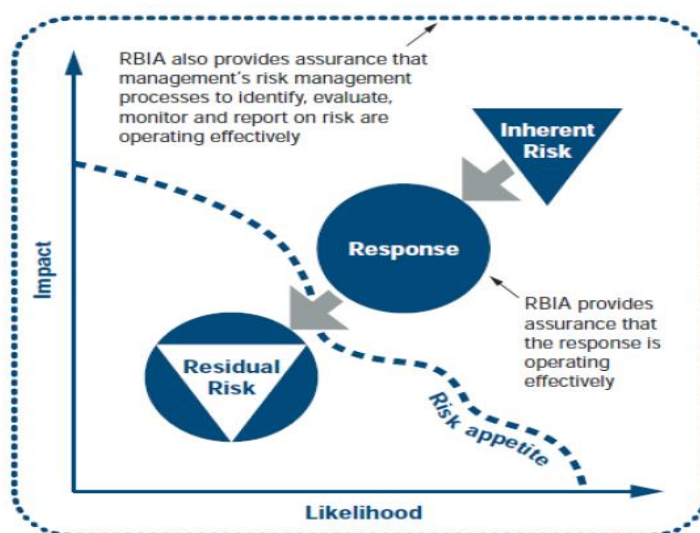
2.4 Audit Intern Berbasis Risiko

Audit intern berbasis risiko merupakan paradigma audit yang mulai banyak digunakan saat ini sejalan dengan pencapaian tujuan organisasi. Paradigma yang baru ini membawa orientasi audit menjadi *risk based audit*. Supono dan Yulianto (2010, dalam Sihotang, 2015) menjelaskan bahwa perbedaan dari pendekatan audit berbasis risiko dengan pendekatan audit konvensional adalah pada metodologi yang digunakan, auditor akan lebih berfokus pada pengujian atas sistem dan proses bagaimana manajemen mengatasi hambatan pencapaian tujuan dan auditor mengurangi perhatian pada pengujian transaksi individual. Berdasarkan hal tersebut, audit intern berbasis risiko memiliki hubungan yang sangat erat dengan manajemen risiko yang dijalankan organisasi.

Menurut Chartered IIA Audit intern berbasis risiko bukanlah audit terhadap risiko namun terhadap manajemen risiko yang dijalankan. Chartered IIA juga mendefinisikan *Risk Based Internal audit* (RBIA) sebagai metodologi yang menghubungkan pengawasan intern dengan kerangka kerja manajemen risiko suatu organisasi (*Chartered Institute of Internal Auditors*, 2014). Hal ini

memungkinkan auditor intern untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa proses manajemen risiko telah mengelola risiko secara efektif. Sejalan dengan hal tersebut Kurniawati (2011) juga menjelaskan konsep RBIA sebagai suatu metodologi yang digunakan oleh fungsi audit internal untuk memberikan keyakinan bahwa risiko telah dikelola dalam suatu *risk appetite* (risiko yang dapat diterima oleh organisasi). Berdasarkan penjelasan tersebut, gambaran umum dari konsep RBIA diilustrasikan sebagai berikut.

Gambar II.3 Gambaran Umum Konsep RBIA



Sumber: (Nasution, 2016)

Konsep RBIA sangatlah perlu dijalankan dalam suatu organisasi baik sektor privat maupun sektor publik agar kemungkinan keterjadian dan dampak yang diberikan tidak memberikan efek negatif bagi organisasi dan menghambat pencapaian tujuan. Pedoman Pengawasan Berbasis Risiko (PPBR) tahun 2018 yang diterbitkan BPKP menjelaskan bahwa fokus RBIA terletak pada dua hal yaitu 1) respon manajemen terhadap masing-masing risiko dan 2) proses

manajemen risiko yang digunakan untuk menilai, merespon, memantau respon, dan melaporkan risiko kepada pimpinan tertinggi.

Selanjutnya *Chartered Institute of Internal Auditors* (2014) menjelaskan mengenai tiga tahapan yang dijalankan dalam implementasi audit intern berbasis risiko sebagai berikut.

1. Penilaian maturitas risiko (*assessing risk maturity*)

Memperoleh gambaran mengenai sejauh mana manajemen menentukan, menilai, mengelola, dan memantau risiko. Hal ini dapat mengidentifikasi keandalan register risiko (*Risk Register*) yang digunakan untuk perencanaan audit.

2. Perencanaan audit periodik (*periodic audit planning*)

Mengidentifikasi penugasan penjaminan dan konsultasi (*assurance and consulting*) untuk periode secara periodik, biasanya tahunan, dengan mengidentifikasi dan mengutamakan seluruh area yang dibutuhkan jaminan objektifnya oleh pimpinan, termasuk proses manajemen risiko, manajemen risiko utama, dan pencatatan dan pelaporan risiko.

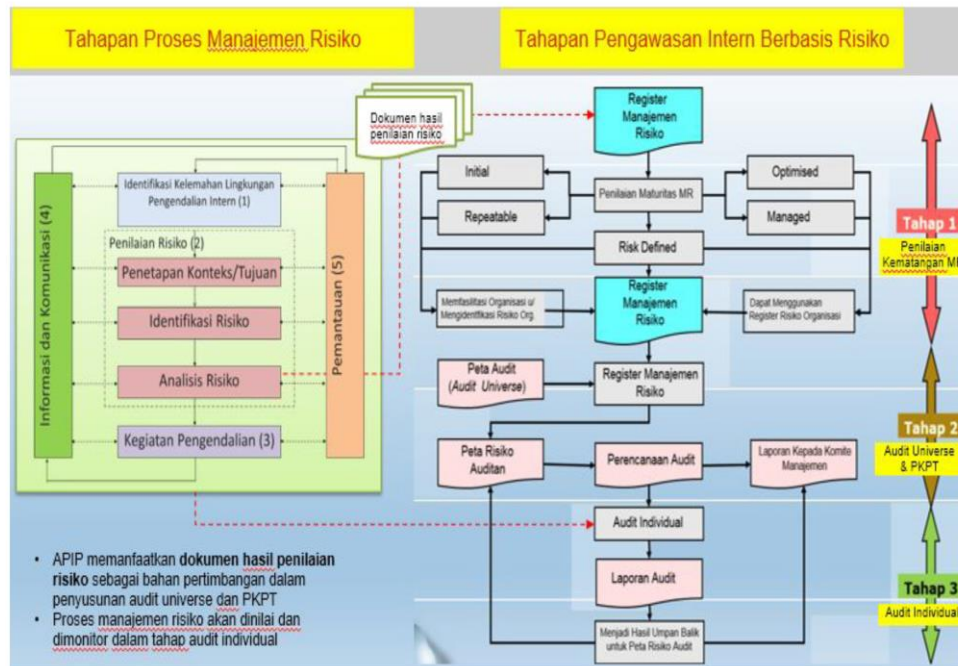
3. Penugasan audit individu (*individual audit assignments*)

Melaksanakan penugasan berbasis risiko individu untuk memberikan jaminan pada sebagian dari kerangka manajemen risiko, termasuk mitigasi risiko individu atau kelompok.

Audit intern sektor publik yang dijalankan oleh APIP khususnya oleh APIP daerah sangatlah bergantung dengan manajemen risiko yang dilaksanakan di tingkat pemerintah daerah. Keterkaitan antara manajemen risiko dan audit intern berbasis risiko tercermin dalam pemanfaatan dokumen penilaian risiko

yang telah disusun dan diformalkan oleh manajemen yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan penyusunan PKPT Berbasis Risiko. Keterkaitan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut.

Gambar II.4 Hubungan PPBR dengan Kerangka Manajemen Risiko



Sumber: (BPKP, 2019)

2.5 Perencanaan Audit Intern Berbasis Risiko

Perencanaan merupakan tahapan awal yang dilakukan dalam proses audit. Amanat penerapan perencanaan audit intern berbasis risiko dijelaskan dalam SAIPI 2010 bahwa pimpinan APIP diharuskan untuk menyusun Perencanaan Pengawasan Intern Berbasis Risiko (PPIBR) untuk menetapkan prioritas pengawasan intern yang sejalan dengan tujuan organisasi. Dengan adanya amanat SAIPI tersebut, muncullah sebuah pendekatan yang disebut Perencanaan Pengawasan Berbasis Risiko (PPBR). Melalui PPBR APIP daerah memiliki

sebuah pendekatan yang sistematis dan terstruktur dalam menjalankan perencanaan pengawasan intern berbasis risiko.

Dalam RPJMN 2015-2019 mengamanatkan bagi seluruh APIP di Indonesia untuk mencapai kapabilitas APIP level 3. Untuk mencapai level 3, *Internal Audit Capability Model (IA-CM)* mensyaratkan kepada APIP daerah untuk mampu melakukan pengawasan pada kegiatan-kegiatan yang memiliki risiko tinggi. Perencanaan audit intern yang berbasis pada risiko auditan harus dimiliki oleh APIP daerah untuk dapat melaksanakan hal tersebut. Pendekatan PPBR disusun agar dapat memberikan gambaran, dijadikan sebagai pedoman, dan mampu menstandarisasi atau memberikan pandangan yang sama bagi APIP daerah dalam pelaksanaan perencanaan audit intern berbasis risiko.

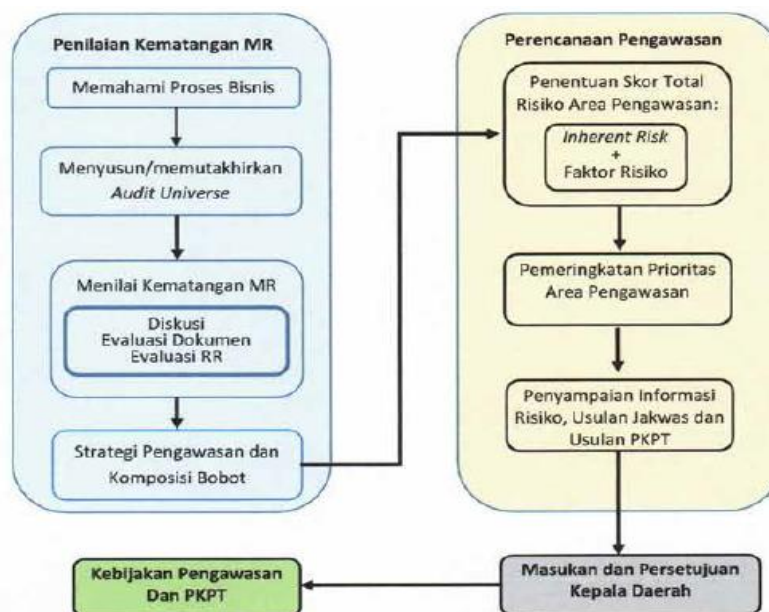
BPKP pada 2018 telah menyusun Pedoman Konsepsi Perencanaan Pengawasan Intern Berbasis Risiko Bagi APIP Daerah yang menjadi acuan bagi APIP daerah. Namun melalui Peraturan Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Nomor 8 Tahun 2020, BPKP menyusun Pedoman Perencanaan Pengawasan Berbasis Risiko Bagi APIP Daerah yang terbaru untuk mengembangkan pedoman sebelumnya. Pengendali teknis bidang P3A BPKP Provinsi NTB mengatakan bahwa melalui pedoman yang terbaru dapat *men-challenge* kapabilitas APIP level 3 untuk mampu menjalankan Perencanaan Audit Intern Berbasis Risiko yang lebih komprehensif.

2.5.1 Tahapan Perencanaan Audit Intern Berbasis Risiko

Tahapan penerapan perencanaan audit intern berbasis risiko secara rinci diatur dalam Pedoman PPBR bagi APIP daerah oleh BPKP tahun 2020. Secara

garis besar tahapan PAIBR terbagi menjadi dua bagian yaitu tahap 1 penilaian kematangan manajemen risiko dan tahap 2 perencanaan pengawasan. Diagram proses PAIBR secara umum diilustrasikan sebagai berikut.

Gambar II.5 Gambaran Umum Proses PPBR



Sumber: (BPKP, 2020)

2.5.1.1 Memahami Proses Bisnis di Lingkungan Pemerintah Daerah

Langkah pertama yang dilakukan APIP daerah dalam menilai maturitas manajemen risiko adalah dengan pemahaman terhadap proses bisnis Pemerintah Daerah (Pemda). Hal ini akan berhubungan dengan proses selanjutnya yaitu mengenai kategorisasi dan relevansi dalam proses penyusunan/pemutakhiran peta auditan. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai proses bisnis pemda, APIP dapat mengumpulkan dan menelaah dokumen-dokumen berikut.

1. Dokumen perencanaan (RPJMN-RPJMD-Renstra-Renja-RKT-APBD-DPA);
2. Peraturan terkait tugas dan kewajiban pemda;

3. Mekanisme pelaporan akuntabilitas;
4. Struktur organisasi, tata laksana dan tanggung jawab masing-masing satker;
5. Kebijakan pemerintah daerah terkait Manajemen Risiko (MR);
6. Register risiko;
7. Temuan hasil audit intern/ekstern, pengaduan masyarakat, kasus hukum, berita media masa;
8. Informasi-informasi lain yang berkaitan dengan pencapaian tujuan pemda.

2.5.1.2 Menyusun/Memutakhirkan Peta Audit (Audit Universe)

Langkah kedua adalah penyusunan/pemutakhiran peta audit. Langkah-langkah yang dijalankan APIP adalah sebagai berikut

1. Kelompokkan Area Pengawasan

Pengelompokan area pengawasan dapat memberikan kemudahan bagi APIP dalam mengidentifikasi dan membandingkan prioritas pengawasan. Terdapat beberapa kategori pengelompokan yang dilakukan yaitu 1) Berdasarkan tujuan; 2) Berdasarkan pemilik risiko (*risk owner*)/Unit Pemilik Risiko (UPR); 3) Berdasarkan satker; 4) Berdasarkan proses.

2. Mengumpulkan data yang relevan terhadap masing-masing kelompok area pengawasan.
3. Menginventarisasi informasi tambahan yang berkaitan dengan area pengawasan.

Proses penyusunan peta audit dilakukan pertama kali bersamaan dengan penyusunan RPJMD dan *risk register* yang bersifat strategis oleh pemda dan

kemudian peta auditan tersebut akan dimutakhirkan setiap tahun untuk memastikan relevansi peta auditan.

2.5.1.3 Menilai Maturitas Manajemen Risiko

Langkah ketiga adalah penilaian terhadap maturitas Manajemen Risiko yang dijalankan dengan langkah-langkah sebagai berikut.

1. Lakukan Diskusi Untuk Memperoleh Gambaran Mengenai Pemahaman Pimpinan dan Manajemen Terhadap Maturitas MR

Terdapat beberapa hal yang diperhatikan APIP dalam memperoleh pemahaman oleh pimpinan dan manajemen terhadap maturitas manajemen risiko yaitu 1) apa yang telah dilakukan organisasi untuk meningkatkan maturitas MR; 2) keyakinan pengelola risiko bahwa register risiko telah menyeluruh; 3) kesadaran pimpinan dan manajemen terhadap tanggung jawabnya untuk mengidentifikasi, menilai, menangani serta memonitor kerangka kerja MR dan respon pada risiko.

2. Dapatkan Dokumen Terkait MR

Dokumen yang relevan dengan MR digunakan APIP sebagai informasi pendukung terhadap hasil diskusi. Dokumen terkait MR yang digunakan yaitu 1) tujuan organisasi; 2) bagaimana analisis risiko dari segi dampak dan keterjadian; 3) proses penilaian risiko; 4) selera risiko organisasi; 5) bagaimana manajemen mempertimbangkan dan memandang risiko dalam penentuan keputusan dan register risiko.

3. Mengevaluasi Register Risiko

APIP daerah haruslah memastikan semua risiko telah diidentifikasi, penilaian risiko (dampak dan keterjadian) telah memadai dan telah diterapkannya pengendalian yang memadai bagi satker yang belum pernah dilakukan penilaian maturitas MR atau satker dengan maturitas MR pada level 1, 2, dan 3. Untuk itu, APIP perlu melaksanakan evaluasi atas register risiko dan rencana pengendalian dengan langkah-langkah sebagai berikut.

- a. Mendapatkan kebijakan manajemen risiko yang berlaku pada pemda;
- b. Mendapatkan dokumen perencanaan terkait tujuan pemda sampai pada tujuan area pengawasan (RPJMD-RKPD-Renstra-Renja-DPA);
- c. Mendapatkan register risiko terbaru;
- d. Mendapatkan informasi terkait proses bisnis, data-data historis seperti hasil audit sebelumnya, laporan capaian kinerja organisasi, kejadian penting yang pernah dialami organisasi, dan informasi penting lainnya
- e. Menganalisis ketepatan penetapan konteks dari tingkat strategis pemda sampai pada operasional OPD termasuk menguji keselarasan risiko yang ditetapkan dengan tujuan dan sasaran strategis pemda.
- f. Mengevaluasi ketepatan perumusan risiko, apakah telah menetapkan *what, where, when, why, dan how* (4W+1H) terhadap risiko yang teridentifikasi sehingga menimbulkan potensi dampak negatif terhadap pencapaian tujuan organisasi.
- g. Mengevaluasi penyebab terjadinya risiko apakah telah mencerminkan penyebab sebenarnya (*root cause*). Dengan itu, akar penyebab risiko dapat dihilangkan melalui pengendalian risiko. Dijelaskan bahwa akar

penyebab risiko mengarah terhadap kurangnya sumber daya 5M (*Man, Money, Mechine, Methode, Material*).

- h. Mengevaluasi kesesuaian antara penetapan probabilitas dan dampak risiko dengan *benchmarking* kondisi serupa di tempat lain serta informasi penting/kredibel lainnya yang dapat dijadikan rujukan.
- i. Menganalisis kemampuan pengendalian yang direncanakan untuk menghilangkan/mengurangi penyebab terjadinya risiko yang berkorelasi terhadap penurunan probabilitas dan dampak risiko.
- j. Melakukan wawancara dan konfirmasi untuk memastikan pengujian atas tahapan identifikasi risiko. Hal-hal yang diperhatikan diantaranya sebagai berikut.
 - a) Dalam prosesnya melibatkan pihak yang memahami risiko
 - b) Proses identifikasi risiko dimulai dari menganalisis tujuan, identifikasi kegiatan/program untuk pencapaian tujuan, serta mengidentifikasi risiko yang melekat dalam setiap kegiatan/program yang dapat menghambat pencapaian tujuan.
- k. Mengklarifikasi kejadian-kejadian penting setelah perumusan sampai dengan evaluasi keandalan register risiko.
 1. Membahas hasil evaluasi dengan satker pemilik risiko.
4. Menyimpulkan tingkat kematangan Manajemen Risiko

Auditor menilai dan menyimpulkan level maturitas MR satker menggunakan informasi dari hasil diskusi dan pemahaman dokumen. Kesimpulan level maturitas MR terbagi ke dalam 5 level yaitu *risk naive*, *risk aware*, *risk*

defined, *risk managed*, dan *risk enabled*. Karakteristik dari kelima level tersebut dijelaskan sebagai berikut.

Gambar II.6 Karakteristik Level Maturitas Manajemen Risiko

No	Level Kematangan	Karakteristik Level
1	<i>Risk Naive</i> (Level 1)	Organisasi dengan tingkat kematangan manajemen risiko <i>risk naive</i> belum memiliki pendekatan formal dalam menerapkan manajemen risiko.
2	<i>Risk Aware</i> (Level 2)	Organisasi dengan tingkat kematangan manajemen risiko <i>risk aware</i> memiliki karakteristik pendekatan manajemen risiko yang masih <i>silo</i> .
3	<i>Risk Defined</i> (Level 3)	Organisasi yang <i>risk defined</i> telah memiliki strategi dan kebijakan terkait manajemen risiko serta telah dikomunikasikan, diimplementasikan dan manajemen organisasi juga telah menetapkan selera risiko.
4	<i>Risk Managed</i> (Level 4)	Organisasi dengan status <i>risk managed</i> telah menggunakan pendekatan secara menyeluruh (<i>enterprise approach</i>) dalam mengembangkan manajemen risiko. Organisasi juga telah mengkomunikasikan penerapan manajemen risiko
5	<i>Risk Enabled</i> (Level 5)	Organisasi dengan tingkat kematangan manajemen risiko <i>risk optimized</i> memiliki karakteristik utama yaitu manajemen risiko dan pengendalian internal telah sepenuhnya menyatu pada kegiatan operasional organisasi

Sumber: (BPKP, 2020)

Dalam proses penilaian maturitas MR, skor maturitas SPIP secara menyeluruh (kelima unsur, bukan hanya elemen yang terkait dengan penilaian risiko) yang dimiliki satker bersangkutan dapat diadopsi oleh APIP daerah. Jika skor maturitas SPIP belum dimiliki satker maka dapat menggunakan skor maturitas pemda. Hubungan level maturitas SPIP dengan level maturitas MR digambarkan sebagai berikut.

Gambar II.7 Hubungan Maturitas SPIP dengan Maturitas MR

Level SPIP	Maturitas SPIP	Skor	Kematangan MR	Level MR
0	Belum ada	$0 \leq \text{skor} < 1$	-	-
1	Rintisan	$1 \leq \text{skor} < 2$	<i>Risk naive</i>	1
2	Berkembang	$2 \leq \text{skor} < 3$	<i>Risk aware</i>	2
3	Terdefinisi	$3 \leq \text{skor} < 4$	<i>Risk Defined</i>	3
4	Terkelola	$4 \leq \text{skor} < 5$	<i>Risk managed</i>	4
5	Optimum	5	<i>Risk enabled</i>	5

Sumber: (BPKP, 2020)

2.5.1.4 Menentukan Strategi Pengawasan dan Komposisi Pembobotan Antara Register Risiko Dan Faktor Pertimbangan

1. Strategi Pengawasan

Strategi PIBR dibedakan menjadi 3 bagian sebagai berikut.

- a. Satker dengan maturitas MR rendah (level 1 dan level 2)
- b. Satker dengan maturitas MR sedang (level 3)
- c. Satker dengan maturitas MR tinggi (level 4 dan level 5)

Berdasarkan strategi PIBR tersebut, terdapat beberapa metode pengawasan (*assurance* dan *consulting*) yang dijalankan di setiap pengelompokannya yang dijelaskan sebagai berikut.

Gambar II.8 Strategi Pengawasan

Level MR	Jenis Pengawasan	
	<i>Assurance</i>	<i>Consulting</i>
Level 1	- <i>Control Based Audit</i> - <i>Process Based Audit</i>	Fasilitasi Penerapan MR sesuai kebijakan MR Pemda yang mengacu Perdep 4/2019
Level 2		
Level 3	- <i>Control Based Audit</i> - <i>Process Based Audit</i> - <i>risk-based Audit</i>	Fasilitasi dalam rangka internalisasi MR dalam proses bisnis
Level 4	- <i>Control Based Audit</i> - <i>Process Based Audit</i> - <i>risk-based Audit</i> - <i>risk management-based Audit</i>	Fasilitasi dilakukan sesuai kebutuhan
Level 5		

Sumber: (BPKP, 2020)

2. Komposisi penilaian antara register risiko dan faktor pertimbangan manajemen (faktor risiko)

Dalam menentukan area pengawasan, penetapan komposisi faktor risiko berbanding terbalik dengan nilai maturitas MR. Semakin matang maturitas MR, maka bobot penggunaan register risiko dan Rencana Tindak Pengendalian (RTP) semakin meningkat serta bobot penggunaan faktor risiko akan semakin berkurang.

Dalam hal ini, APIP sangat disarankan untuk mendorong penerapan manajemen risiko dengan menggunakan register risiko suatu area pengawasan dengan mengevaluasi dan mengintegrasikan dengan strategi/rencana pengawasan APIP.

2.5.1.5 Penentuan Skor Total Risiko Area Pengawasan

APIP daerah mempertimbangkan dua sumber informasi dalam menentukan skor total risiko area pengawasan yaitu risiko bawaan (*Inherent risk*) dalam register risiko dan faktor risiko. Terdapat contoh penentuan skor total risiko area pengawasan oleh BPKP dalam pedoman PPBR tahun 2020 yaitu sebagai berikut.

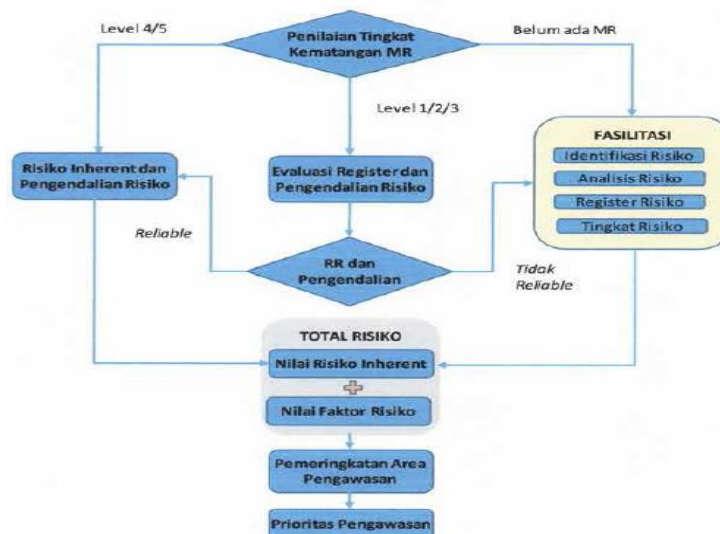
Gambar II.9 Contoh Penentuan Total Risiko

NO	AREA PENGAWASAN (AUDITABLE UNIT)	Inherent Risk			Faktor Pertimbangan Manajemen					Total Risiko		
		Nilai	Skala	Bobot	FR 1	FR 2	FR 3	FR 4	FR 5	Skala	Bobot	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)					(7)	(8)	(9)
1	Area Pengawasan 1	11	3	40%	4	2	1	4	4	2.9	60%	2.9
2	Area Pengawasan 2	10	2	70%	2	2	1	3	3	2.1	30%	2.0
3	Area Pengawasan 3	16	4	40%	5	3	3	4	4	3.8	60%	3.9
4	Area Pengawasan 4	18	4	70%	4	4	4	5	4	4.15	30%	4.0

Sumber: (BPKP, 2020)

1. Pertimbangan *Inherent Risk* dalam Register Risiko

Inherent risk berdasarkan penilaian risiko dalam register risiko dapat digunakan APIP daerah apabila level maturitas MR organisasi berada pada level 4 atau 5. Organisasi dengan level maturitas manajemen risiko di bawah level 4, APIP daerah terlebih dahulu mengevaluasi register risiko sebelum nilai risiko inheren digunakan dalam perencanaan audit. Hubungan antara tingkat maturitas MR dengan penggunaan skor *inherent risk* untuk menentukan total skor risiko disajikan sebagai berikut.

Gambar II.10 Hubungan Maturitas MR dengan *Inheren Risk*

Sumeber: (BPKP, 2020)

Dalam proses penentuan nilai total risiko area pengawasan, APIP perlu menggabungkan (komposit) nilai risiko apabila dalam satu area pengawasan terdapat lebih dari satu risiko teridentifikasi. APIP dapat melakukan komposit dengan mengalikan Rata-rata Level Kemungkinan (RLK) dan Rata-rata Level Dampak (RLD) dari seluruh risiko yang teridentifikasi dalam suatu area pengawasan. Hal ini perlu dilakukan dengan tujuan nilai risiko masing-masing area pengawasan dapat diperbandingkan. Contoh penghitungan nilai risiko komposit di dalam pedoman PPBR dijelaskan sebagai berikut.

Gambar II.11 Contoh Perhitungan Nilai Komposit

No	Area pengawasan	Daftar risiko	Level dampak	Level Kemungkinan	Besaran risiko	RLD	RLK	Nilai risiko komposit
1	area pengawasan 1	risiko 1	4	3	12	4,33	2,67	11.69
		risiko 2	5	2	10			
		risiko 3	4	3	12			
2	area pengawasan 2	risiko 1	2	5	10	2,33	4,33	10.09
		risiko 3	3	3	9			
		risiko 4	2	5	10			
3	area pengawasan 3	risiko 1	3	5	15	3,00	5,00	15,00
4	area pengawasan 4	risiko 1	5	3	15	4,50	4,00	18,00
		risiko 2	4	5	20			

Sumeber: (BPKP, 2020)

2. Faktor Risiko

APIP daerah dapat menggunakan faktor risiko yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan APIP daerah disamping menggunakan *inherent risk* dalam menyeleksi area pengawasan untuk menampung adanya permintaan yang merupakan prioritas manajemen serta kebutuhan APIP daerah. Berdasarkan pada pertimbangan profesional yang dimilikinya, APIP memiliki kebebasan dalam menetapkan faktor risiko sehingga pemahaman auditor terhadap sistem operasi organisasi sangatlah bermanfaat dalam penetapan faktor risiko. APIP daerah dapat mengembangkan faktor risiko yang tepat untuk area pengawasan di pemda berdasarkan ciri-ciri operasinya. Menurut AAIFI (2018) menjelaskan di dalam pedoman PAITBR bahwa auditor intern dianjurkan untuk menggunakan faktor risiko sejumlah 5 sampai dengan 7 faktor risiko. Berikut beberapa contoh faktor risiko yang dapat digunakan oleh APIP daerah.

a. Anggaran

Semakin tinggi anggaran area pengawasan maka akan berkorelasi positif dengan skor risiko.

b. Keterkaitan program dengan sektor unggulan daerah dan RPJMN

Suatu area pengawasan yang termasuk dalam sektor unggulan pemda atau program pada area pengawasan yang tercermin dalam RPJMD mendukung pencapaian nasional yang tercermin dalam RPJMN maka perlu menjadi prioritas dalam pengawasan.

c. Temuan dan tindak lanjutnya, serta potensi *fraud* dan kasus hukum

Temuan auditor intern dan ekstern atas program dan tindak lanjutnya, serta potensi *fraud* dan kasus hukum dapat dijadikan sebagai pertimbangan. Jika skor program terhadap faktor pertimbangan tersebut tinggi maka mengindikasikan MR atas program tersebut belum berjalan dengan baik dan dapat menjadi prioritas area pengawasan.

d. Isu terkini terkait program

Isu terkini seperti adanya sorotan masyarakat, isu nasional, keterkaitan program dengan layanan publik, dan program yang memengaruhi hajat hidup orang banyak dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan prioritas pengawasan.

e. Pertimbangan lain dan permintaan oleh stakeholder

Pertimbangan lain dapat berupa kemampuan APIP dalam melaksanakan penugasan dan jangka waktu terakhir dilaksanakannya pengawasan pada suatu program. Permintaan oleh *stakeholder* yang terkait perlu menjadi perhatian bagi APIP. Dalam pedoman PPBR dijelaskan jika area pengawasan yang menjadi perhatian *stakeholder* dan APIP diminta untuk melakukan pengawasan atas area tersebut maka APIP wajib memasukkannya dalam rencana pengawasan tanpa mempertimbangkan nilai risiko.

2.5.1.6 Pemeringkatan Prioritas Area Pengawasan 1 sampai dengan 5 tahun

Setelah memiliki penilaian risiko atas setiap area pengawasan, APIP melakukan pemeringkatan area pengawasan dan frekuensi pengawasan yang akan dilakukan selama lima tahun kedepan. Dengan skala interval 5 dalam

penghitungan risiko, prioritas pengawasan sampai dengan 5 tahun yang disusun APIP adalah sebagai berikut.

- a. Total bobot risiko 3-5 (zona merah), dilakukan audit setiap tahun
- b. Total bobot risiko 2-3 (zona kuning), dilakukan audit setiap 2-3 tahun
- c. Total bobot risiko 0-2 (zona hijau), dilakukan audit setiap 4-5 tahun.

Gambar II.12 Contoh Pemeringkatan Prioritas Area Pengawasan

NO	AREA PENGAWASAN (AUDITABLE UNIT)	Skala Inherent Risk	Faktor Pertimbangan Manajemen					Total Risiko	Tingkat Risiko	Frekuensi Pengawasan	Rencana Pengawasan					
			FR 1	FR 2	FR 3	FR 4	FR 5				Skala	202X	X+1	X+2	X+3	X+4
1	Area Pengawasan 1	3	4	2	1	4	4	2.9	2.9	Sedang	2 s.d 3 tahun sekali	X		X		X
2	Area Pengawasan 2	2	2	2	1	3	3	2.1	2.0	Sedang	2 s.d 3 tahun sekali		X			X
3	Area Pengawasan 3	4	5	3	3	4	4	3.8	3.9	Tinggi	1 tahun sekali	X	X	X	X	X
4	Area Pengawasan 4	4	4	4	4	5	4	4.15	4.0	Sangat Tinggi	1 Tahun sekali	X	X	X	X	X

Sumber: (BPKP, 2020)

2.5.1.7 Penyampaian Informasi Risiko, Usulan Kebijakan Pengawasan dan Usulan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) kepada Pimpinan Daerah

1. Penyampaian Informasi Risiko

APIP menyampaikan profil risiko satker serta usulan strategi pengawasan dan jenis pengawasn (apakah *assurance* atau *consulting*) berdasarkan hasil penilaian maturitas MR

2. Usulan Kebijakan Pengawasan (Jakwas)

Usulan Jakwas memuat informasi mengenai rencana pengawasan tahun selanjutnya yang antara lain berisi 1) Nama objek/unit yang akan diaudit; 2) Total nilai risiko (*inherent risk* dan faktor risiko); 3) Frekuensi dan waktu dilaksanakan pengawasan 4) jenis pengawasan (*assurance* atau *consulting*); 5) sumber daya yang dibutuhkan dan sebagainya. Usulan

jakwas akan selalu dimutakhirkan setiap tahun sesuai dengan informasi yang dimutakhirkan dalam peta auditan, terutama mengikuti perkembangan maturitas MR serta arahan/masukan/permintaan Kepala Daerah.

3. Usulan PKPT

Penyusunan PKPT merupakan ujung dari proses perencanaan yang sifatnya makro yang didalamnya berisi rancangan seluruh kegiatan pengawasan yang akan dilaksanakan dalam periode satu tahun. Masing-masing langkah dalam pemilihan area pengawasan dalam penyusunan PKPT dijelaskan sebagai berikut.

- a. Menetapkan kegiatan APIP yang wajib dimasukkan dalam perencanaan pengawasan tahunan tanpa mempertimbangkan tingkat risiko (*mandatory*)

Kegiatan kegiatan pengawasan yang bersifat *mandatory* diantaranya sebagai berikut.

- a) Audit tujuan tertentu berdasarkan pengaduan masyarakat
- b) Pengawasan terhadap suatu program/kegiatan yang mendesak bagi pencapaian tujuan daerah berdasarkan permintaan manajemen/pimpinan yang bersifat mendesak.
- c) Penugasan yang merupakan amanat peraturan perundangan atau mandat bagi APIP

APIP dapat mempertimbangkan nilai risiko maupun faktor risiko untuk memilih prioritas/urusan rencana pengawasannya jika terdapat beberapa area pengawasan yang akan diuji bersifat *mandatory*.

- b. Mengidentifikasi area pengawasan yang tidak dimasukkan dalam perencanaan pengawasan tahunan

Area pengawasan yang menjadi objek pengawasan pihak lain (BPK, BPKP, dan APIP lain) pada tahun yang sama maka area pengawasan tersebut tidak dimasukkan dalam perencanaan pengawasan tahunan APIP.

- c. Menetapkan area pengawasan yang akan dilakukan pengawasan berbasis risiko

4. Permintaan Masukan dan Persetujuan

Tahap terakhir adalah pengajuan usulan PKPT yang telah selesai disusun kepada Kepala Daerah untuk memperoleh masukan dan persetujuan menjadi PKPT. Informasi yang disampaikan APIP diantaranya adalah sebafei berikut.

- a. Daftar area pengawasan
- b. Dokumen matriks risiko dan pengendaliannya
- c. Dokumen rencana pengawasan tahunan
- d. Analisis atas risiko dan dampak adanya keterbatasan anggaran dan SDM

Analisis atas risiko dan dampak tidak dilaksanakan rencana pengawasan atas risiko yang telah diidentifikasi.