

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Risiko selalu melekat pada kegiatan apapun yang kita kerjakan, bahkan tidak melakukan sesuatu pun tidak terlepas dari risiko yang tidak terduga. Sebagai manusia, secara alamiah kita mengelola risiko secara berkelanjutan yang kita lakukan secara tidak sadar meskipun kadang-kadang secara sadar.

Organisasi harus mengelola risiko-risiko yang mungkin dihadapinya secara logis, sistematis, terstruktur dan terdokumentasi dengan baik. Hal ini berlaku bagi seluruh fungsi dan bagian organisasi serta meliputi seluruh kegiatan organisasi tersebut. Selain itu, kebutuhan atas pengelolaan risiko juga harus disadari dan diketahui sebagai sesuatu yang penting serta mendasar.

Kesadaran mengenai pentingnya manajemen risiko telah menghasilkan berbagai macam standar mengenai manajemen risiko di berbagai negara, seperti di Australia dan New Zealand AS/NZS 4360:2004; Canada CAN/CSA Q850-97; Jepang JIS Q 2001; Amerika Serikat NFPA 1600 dan COSO-ERM *Integrated Framework*; United Kingdom BS-6079-3:2000, dan lain-lain. Dengan adanya berbagai standar manajemen risiko, maka International Standard Organization mulai menyusun sebuah standar manajemen risiko, yaitu *ISO 31000 Risk Management – Guideline on Principles and Implementing of Risk Management*. Melalui standar ini diharapkan akan tercipta komunikasi dan koordinasi yang lebih baik terkait manajemen risiko.

Di dalam setiap organisasi, tentu terdapat tujuan dan sasaran yang harus dicapai. Aktivitas-aktivitas yang dijalankan oleh organisasi juga tidak terlepas dari berbagai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Dengan adanya berbagai faktor atau fenomena dalam menjalankan aktivitasnya, organisasi menghadapi berbagai ketidakpastian baik kecil maupun besar, serta dapat menjadi ancaman atau bahkan peluang. Risiko diartikan sebagai efek dari ketidakpastian yang terdapat pada tujuan organisasi. Risiko sering disebut sebagai kombinasi dari dampak suatu peristiwa (termasuk dalam hal ini perubahan suatu keadaan) dan digabungkan dengan kemungkinan terjadinya peristiwa tersebut.

Organisasi perlu mengetahui penyebab kegagalan dalam mencapai sasaran. Dengan demikian, dapat dilakukan manajemen risiko dengan benar. Oleh karena itu, seluruh anggota organisasi harus menyadari potensi penyebab kegagalan pencapaian sasaran. Jika tidak, maka yang terjadi bukanlah manajemen risiko, tetapi manajemen berisiko. Manajemen yang berisiko akan mengambil keputusan tanpa pertimbangan yang matang dan tanpa memperhatikan hal-hal yang dapat mengakibatkan kegagalan pencapaian sasaran. Manajemen berisiko kurang dapat menjamin keberhasilan pencapaian organisasi.

Berikut merupakan contoh kasus yang memperlihatkan betapa kerugian bisa timbul karena kurangnya penerapan manajemen risiko. Kasus pertama terkait tutupnya jaringan *convenience store* 7-Eleven di Indonesia.

Bisnis.com, JAKARTA - Besarnya beban yang ditanggung dan manajemen risiko yang kurang mumpuni dinilai sebagai penyebab utama tutupnya jaringan *convenience store* 7-Eleven di Indonesia. Executive Director PPM Manajemen Bramantyo Djohanputro mengatakan jika regulasi yang dituding sebagai penyebab, maka mestinya ada bisnis lain dengan model serupa Sevel yang juga tutup. Namun, hal ini tidak terjadi. "7-Eleven (Seven Eleven/Sevel) high cost. Orang hanya nongkrong. Sehingga, kurang pas kelihatannya dengan modal kerja dan tingkat profitabilitas," sebut dia dalam kunjungannya ke Redaksi *Bisnis Indonesia*, Kamis (6/7/2017). Bram menerangkan perusahaan yang mempunyai fixed cost tinggi biasanya memiliki risiko yang besar. Dalam kasus Sevel, beberapa hal yang menjadi masalah adalah produk siap saji yang ditawarkan mempunyai risiko tidak terjual, waktu operasional hingga 24 jam, dan konsumen lebih banyak nongkrong. "Selama dia tidak mampu mendorong penjualan, pasti kedodoran," tutur dia. Selain itu, manajemen jaringan *convenience store* itu pun dipandang kurang mampu beradaptasi dalam bisnis ritel modern.

Seperti diketahui, pengelola Sevel yaitu PT Modern Internasional Tbk. (MDRN) awalnya bergerak dalam distribusi Fuji Film di Indonesia. Sebelum memutuskan menutup Sevel, perseroan sebenarnya berencana menjualnya ke PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk. (CPIN) dengan nilai Rp1 triliun. Namun, rencana transaksi itu akhirnya batal. (sumber: <http://industri.bisnis.com/read>

/20170706/100/668978/sevel-tutup-beban-besar-dan-manajemen-risiko-jadi-penyebab).

Kasus kedua, terkait Kasus Adam Air yang hilang di perairan Masalembo, Sulawesi Selatan, Akhir 2006. Susilo dan Kaho (2017: xxv) memberikan ilustrasi contoh kasus Adam Air. Persoalan yang dihadapi Adam Air ternyata sangat rumit. Selain menghadapi kebangkrutan, maskapai penerbangan itu ternyata juga dililit kasus dugaan korupsi. Wakil Direktur Utama / Direktur Keuangan PT Adam SkyConnection Airlines, Gustiono Kustianto, sudah membeberkan berbagai dugaan korupsi dan penggelapan yang dilakukan oleh jajaran direksi di Adam Air. Dugaan korupsi tersebut telah dilaporkan ke Mabes Polri, Jakarta, Rabu (26/3).

Posisi direktur keuangan Adam Air disandang Gustiono sejak Mei 2007 lalu sebagai perwakilan dari PT Global Transpor Service dan PT Bright Star Perkasa (BSP). Keduanya merupakan anak perusahaan PT Bhakti Investama yang menanamkan modalnya di Adam Air. Dari berbagai laporan mengenai dugaan korupsi tersebut, ada beberapa poin yang perlu mendapat perhatian serius.

*Pertama*, soal uang kas dan bank sebesar Rp 132 miliar yang tidak jelas penggunaannya. *Kedua*, pembelian sparepart sebesar Rp 120 miliar yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena tiadanya bukti pembelian. Diduga sparepart yang dibeli tidak berlisensi dan kualitasnya di bawah standar. *Ketiga*, laporan pembelian aktiva senilai Rp 55 miliar yang tidak pernah terlihat fisiknya dan tidak ada bukti-bukti pembelian. *Keempat*, kewajiban pajak sebesar Rp 15,2 miliar yang belum dibayar kepada pemerintah.

*Kelima*, kewajiban pajak dari keuntungan Adam Air Rp 152,8 miliar yang diperkirakan angkanya mencapai Rp 45,8 miliar diduga juga belum dibayar. Bukti-bukti pembayarannya tidak ada. *Keenam*, tagihan dari PT Jasa Raharja sebesar Rp 16,3 miliar yang belum tercatat pembayarannya. Begitu juga dengan tagihan dari PT Angkasa Pura Rp 669 juta dan US\$ 602 ribu dari PT Garuda Maintenance Facility, yang belum jelas pembayarannya. *Ketujuh* selisih hasil penjualan tiket Adam Air pada bulan Agustus 2007 sampai Januari 2008. Fakta penjualan tercatat Rp 1,17 triliun. Tetapi dilaporkan dan dimasukkan ke kas hanya Rp 1,14 triliun. Artinya ada selisih Rp 30 miliar. *Kedelapan*, tidak ada laporan pertanggungjawaban pembuatan tiket *free of charges* sebanyak 27.834 pada 2007.

*Kesembilan*, penjualan tiket di medan untuk tanggal 23 Juni sampai 20 Juli 2007 sebanyak US\$ 147.200 tidak pernah disetor ke rekening Adam Air. *Kesepuluh*, pemasukan angkutan kargo periode Agustus 2007 sampai Februari 2008 yang nilainya diperhitungkan mencapai Rp 61,3 miliar, namun uang yang masuk ke kas perusahaan hanya Rp 21 miliar. Dengan demikian terdapat selisih Rp 40,3 miliar yang tidak dipertanggungjawabkan. *Kesebelas*, penggunaan kartu kredit atas nama pribadi pada periode Januari 2007 sampai Januari 2008 sebesar Rp 2 miliar yang dibebankan perusahaan. *Keduabelas*, perbedaan jumlah pilot dan pramugari. Pada tanggal 17 April 2007 jumlah pilot 215 dan pramugari 294. Pada tanggal 28 Februari pilot tinggal 195 dan pramugari tinggal 261 orang. Dengan demikian terjadi selisih 20 orang pilot dan 33 orang pramugari. (Leo J Susilo, Manajemen Risiko berbasis ISO 31000, hal xxv-xxvii)

Berita diatas memperlihatkan betapa manajemen Adam Air telah melakukan tata kelola perusahaan berdasarkan “manajemen yang berisiko”. Kecelakaan pesawat Adam Air Boeing 737-400 PK-KKW KI 574 Jurusan Surabaya-Manado yang hilang di perairan Masalembo, Sulawesi Selatan dari hasil penelitian ditengarai sebagai akibat perawatan pesawat yang jauh di bawah standar. Hal ini akhirnya menguak semua praktik “manajemen yang berisiko” tersebut. Perusahaan penerbangan Adam Air pun terpaksa gulung tikar dan hilang dari percaturan bisnis penerbangan komersial di Indonesia.

Sensi (2006) dalam penelitiannya yang berjudul Evaluasi manajemen risiko Kantor Akuntan Publik (KAP) dalam keputusan penerimaan klien berdasarkan pertimbangan dari risiko klien, risiko audit dan risiko bisnis KAP (Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia, Desember 2006, Vol. 3, No. 2, pp 191-211) menyimpulkan bahwa telah terbukti secara empiris bahwa risiko klien, risiko audit dan risiko bisnis KAP mempunyai dampak signifikan terhadap proses penerimaan klien di KAP. Lestari (2013) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh manajemen risiko terhadap kinerja organisasi (studi pada dana pensiun pemberi kerja di wilayah Jabar-Banten) (Jurnal Riset Akuntansi dan Bisnis Vol. 13 No. 2/ September 2013) menyimpulkan bahwa manajemen risiko berpengaruh signifikan terhadap kinerja organisasi pada Dana Pensiun Pemberi Kerja yang menyelenggarakan program pensiun manfaat pasti di seluruh Jawa Barat-Banten.

Sedangkan Aditya (2017) dalam penelitiannya yang berjudul Penerapan manajemen risiko perusahaan dan nilai perusahaan di sektor konstruksi dan properti (Jurnal Bisnis dan Manajemen Volume 7(2), Oktober 2017) menyimpulkan bahwa variabel manajemen risiko perusahaan (ERM) tidak berpengaruh signifikan terhadap nilai perusahaan di sektor konstruksi dan properti.

Audit kepabeanan dan/atau cukai bertujuan untuk menguji tingkat kepatuhan orang yang bertindak sebagai importir, ekportir, pengusaha tempat penimbunan sementara, pengusaha tempat penimbunan berikat, pengusaha pengurusan jasa kepabeanan, pengusaha pengangkutan, pengusaha pabrik, pengusaha tempat penyimpanan, importir barang kena cukai, penyalur, dan pengguna barang kena cukai yang mendapatkan fasilitas pembebasan cukai atas pelaksanaan pemenuhan ketentuan perundang-undangan di bidang kepabeanan dan/atau cukai.

Dalam pelaksanaan audit ada yang bersifat umum, khusus dan investigasi. Pelaksanaan audit umum bisa dilaksanakan secara terencana atau sewaktu-waktu. Audit secara terencana dilaksanakan atas objek audit yang telah disusun oleh Sub Direktorat Perencanaan Audit. Penyusunan Daftar Rencana Objek Audit (DROA) diawali dengan proses penentuan objek audit. Penentuan objek audit dilakukan melalui analisis terhadap data yang terkait kegiatan kepabeanan dan/atau cukai. Pada umumnya, DROA disusun untuk periode 6 (enam) bulan dengan memperhatikan kesediaan tim audit dan beban kerja, melalui analisis dan atau observasi lapangan dengan menggunakan manajemen risiko yang dituangkan dalam Lembar Analisis Objek Audit (LAOA). (Warta bea cukai Volume 47, Nomor 5, Mei 2015)

Sesuai dengan pasal 5 ayat (1) Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 35/BC/2017 tanggal 17 November 2017 tentang Tatalaksana Audit Kepabeanan dan Audit Cukai disebutkan bahwa Penentuan Objek Audit dilakukan melalui proses perencanaan berdasarkan manajemen risiko atas data dan informasi yang berkaitan dengan kegiatan kepabeanan dan cukai dan/atau rekomendasi dari unit terkait. Terhadap data, informasi dan/atau rekomendasi unit terkait dilakukan analisis untuk penentuan objek audit. Hasil analisis dituangkan dalam Lembar Analisis Objek Audit (LAOA) dan dijadikan dasar dalam penentuan objek audit untuk pelaksanaan audit.

Direktorat Audit Kepabeanaan dan Cukai tidak dapat dipisahkan dari peran dan fungsi yang ada di DJBC, dimana audit kepabeanaan lebih banyak berperan untuk menguji kepatuhan entitas penerima layanan kepabeanaan dan cukai setelah barang keluar dari pelayanan kepabeanaan dan cukai. Berdasarkan pengalaman pelaksanaan audit kepabeanaan selama ini, dari berbagai lingkup audit yang dilakukan hampir selalu ditemukan adanya ketidaksesuaian atau pelanggaran yang jumlahnya signifikan.

*Audit Coverage Ratio (ACR)* yaitu rasio yang membandingkan antara jumlah pelaksanaan audit setiap tahun dengan jumlah objek audit pada Direktorat Audit Kepabeanaan dan Cukai, relatif masih sangat rendah yaitu di bawah 2% atau tepatnya 1,69%. Meskipun idealnya tidak seluruh objek audit itu perlu dilakukan audit setiap tahun, namun jumlah ACR diatas adalah sangat rendah. Karena ACR yang rendah maka tidak ada jaminan bahwa seluruh potensi penerimaan yang seharusnya dikutip di tingkat pelayanan akan ditemukan pada saat pelaksanaan audit. (*Warta Bea Cukai Volume 47, Nomor 5, mei 2015*). Karena kemampuan dalam pelaksanaan audit terhadap objek audit yang tercermin dalam ACR sangat kecil, maka diperlukan manajemen risiko dalam perencanaan dan penentuan objek audit sehingga walaupun jumlah pelaksanaan audit tergolong kecil dibandingkan populasi objek audit, diharapkan perencanaan audit dan jumlah tagihan audit bisa tetap optimal.

Laporan Analisis Objek Audit (LAOA) yang merupakan hasil analisis dan observasi melalui manajemen risiko dalam menentukan layak atau tidaknya suatu entitas untuk dilakukan audit ternyata berdasarkan progress report pasca pekerjaan lapangan tim audit dan Laporan Hasil Audit ditemukan bahwa masih terdapat LAOA yang tidak sesuai dengan fakta di lapangan saat dilakukan audit dan penerimaan negara dari hasil audit belum sesuai target yang diharapkan sehingga proses perencanaan audit dianggap belum optimal. Selain itu, dalam melakukan pemilihan terhadap objek audit (*auditee*) yang mencapai jumlah ribuan perusahaan, DJBC belum mempunyai sistem yang memadai dalam perencanaan auditnya, terutama berkaitan dengan pemanfaatan sumber data yang dimiliki oleh DJBC (Arkan, 2010).

Nirwala Dwi Heryanto selaku Direktur Audit Kepabeanan dan Cukai saat melakukan monitoring *piloting* pelaksanaan fungsi audit Kepabeanan dan Cukai pada Kantor Wilayah DJBC Jakarta menyatakan bahwa tingkat kesesuaian data LAOA dengan Temuan di Laporan Hasil Audit saat ini sudah cukup tinggi, namun realisasi jumlah tagihan audit relatif kecil.

Penentuan objek audit yang dilakukan melalui proses perencanaan berdasarkan manajemen risiko atas data dan informasi dilakukan dengan menggunakan beberapa kriteria tertentu. Namun proses perencanaan dan kriteria yang digunakan dalam analisis akan berbeda tergantung jenis objek audit. Sehingga perlu dilakukan penelitian atau kajian untuk mengetahui proses perencanaan dan penentuan objek audit kepabeanan dan cukai berdasarkan manajemen risiko yang optimal dalam memaksimalkan penerimaan negara dari audit kepabeanan dan cukai.

Berdasarkan fenomena diatas, penulis bermaksud mengangkat topik tersebut dalam tesis dengan judul ***“Implementasi Manajemen Risiko Dalam Penentuan Objek Audit Kepabeanan dan Cukai (Studi Pada Direktorat Audit Kepabeanan dan Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kementerian Keuangan)”***.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari uraian tersebut diatas, maka dapat diidentifikasi masalah yang menjadi tema terkait implementasi manajemen risiko dalam penentuan objek audit kepabeanan dan cukai adalah:

- a. Laporan Analisis Objek Audit (LAOA) yang merupakan hasil analisis dan observasi melalui manajemen risiko dalam menentukan layak atau tidaknya suatu entitas untuk dilakukan audit ternyata berdasarkan *progress report* pasca pekerjaan lapangan tim audit dan Laporan Hasil Audit ditemukan bahwa masih terdapat LAOA yang tidak sesuai dengan fakta di lapangan saat dilakukan audit dan penerimaan negara dari hasil audit belum sesuai target yang diharapkan sehingga proses perencanaan audit dianggap belum optimal.
- b. Dalam melakukan pemilihan terhadap objek audit (*auditee*) yang mencapai jumlah ribuan perusahaan, DJBC belum mempunyai sistem yang memadai

dalam perencanaan auditnya, terutama berkaitan dengan pemanfaatan sumber data yang dimiliki oleh DJBC.

- c. Nirwala Dwi Heryanto selaku Direktur Audit Kepabeanan dan Cukai saat melakukan monitoring *piloting* pelaksanaan fungsi audit Kepabeanan dan Cukai pada Kantor Wilayah DJBC Jakarta menyatakan bahwa kesesuaian data LAOA dengan Temuan di Laporan Hasil Audit saat ini sudah cukup tinggi, namun realisasi jumlah tagihan audit relatif kecil.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Dalam rangka memfokuskan pada masalah yang ada, maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah penggunaan manajemen risiko dalam penentuan objek audit sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor 35/BC/2017 tanggal 17 November 2017 tentang Tatalaksana Audit Kepabeanan dan Audit Cukai dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 171/PMK.01/2016 tanggal 14 November 2016 tentang Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Keuangan.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Perumusan masalah diperinci dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses penentuan objek audit yang optimal?
- 2) Apakah implementasi manajemen risiko bisa mengatasi proses penentuan objek audit tidak optimal?

### **1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.5.1 Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi manajemen risiko dalam penentuan objek audit kepabeanan dan cukai. Tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui proses penentuan objek audit yang optimal.
- 2) Untuk mengetahui apakah implementasi manajemen risiko bisa mengatasi penentuan objek audit tidak optimal?

### **1.5.2 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1) **Kegunaan Operasional**

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan masukan bagi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai khususnya Subdirektorat Perencanaan Audit, Direktorat Audit Kepabeanan dan Cukai berupa proses penentuan objek audit yang optimal dan implementasi manajemen risiko dalam penentuan objek audit kepabeanan dan cukai untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam proses penentuan objek audit di masa yang akan datang.

2) **Kegunaan Pengembangan Ilmu**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan mengenai implementasi manajemen risiko dalam penentuan objek audit kepabeanan dan cukai serta diharapkan teori-teori dalam penelitian dapat memberikan masukan yang berharga bagi peneliti selanjutnya.