

# 1 PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Sejalan dengan visi pembangunan nasional tahun 2015-2019 yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong royong, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) memegang peranan yang besar dalam pencapaian salah satu sasaran utama pembangunan nasional yaitu pembangunan sektor unggulan yang didalamnya terdapat sasaran kedaulatan energi. Untuk mencapai sasaran pembangunan nasional bidang energi, KESDM menetapkan tujuan yang akan dicapai pada periode 2015-2019 yaitu terjaminnya penyediaan energi dan bahan baku domestik, terwujudnya optimalisasi penerimaan negara dari sektor Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), terwujudnya subsidi energi yang lebih tepat sasaran dan harga yang kompetitif, terwujudnya peningkatan investasi sektor ESDM, dan terwujudnya manajemen dan sumber daya manusia yang profesional serta peningkatan kapasitas iptek dan pelayanan bidang geologi.

Untuk mendukung tercapainya tujuan yang telah ditetapkan oleh KESDM, maka diperlukan peran audit internal yaitu Inspektorat Jenderal dalam mengawasi dan memastikan bahwa pelaksanaan program/kegiatan telah sesuai dengan koridor yang telah ditetapkan agar tujuan dan sasaran KESDM dalam mewujudkan pembangunan nasional bidang energi dapat berhasil. Peran Inspektorat Jenderal semakin besar tatkala tuntutan akuntabilitas dan transparansi publik menjadi hal yang penting untuk ditunjukkan kepada masyarakat umum. Inspektorat Jenderal sebagai audit internal harus mampu membangun organisasi publik yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menghadapi tuntutan kinerja Inspektorat Jenderal pada periode pembangunan nasional 2015-2019, yaitu mengawasi dan menjamin tercapainya tujuan organisasi, maka dibutuhkan peran audit internal yang efektif dan efisien. Efektifitas dan efisiensi audit internal diperlukan seiring dengan peningkatan risiko dan belum diimplementasikannya manajemen risiko pada masing-masing unit kerja di lingkungan KESDM, serta terbatasnya sumber daya yang dimiliki oleh Inspektorat Jenderal dalam melaksanakan audit kinerja. Inspektorat Jenderal sebagai Audit Internal harus menetapkan arah kebijakannya dalam pengawasan internal agar lebih efektif dan efisien. Perubahan paradigma dari *watchdog* menuju ke peran audit internal sebagai *consulting and evaluating unit* yang mampu membantu organisasi memenuhi tuntutan atas tata kelola yang baik (*good governance*) yang menggabungkan kebutuhan manajemen risiko dan pengendalian internal yang efektif dan handal, mampu memberikan kontribusi terhadap mitigasi risiko, dan mampu memberikan nilai tambah bagi organisasi melalui jasa evaluasi dan konsultasi, menjadi arah kebijakan yang harus dipertimbangkan oleh Inspektorat Jenderal. Penerapan audit internal berbasis risiko (*risk-based internal audit*) atau disebut juga sebagai audit internal dengan pendekatan manajemen risiko (*internal audit-risk management approach*) yang selama ini belum dilaksanakan sepenuhnya, menjadi tantangan bagi Inspektorat Jenderal dalam mewujudkan audit internal yang efektif dan efisien.

Audit internal menghadapi tantangan untuk memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh unit organisasi mengikuti prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai efisiensi operasi organisasi. Sebagai fungsi organisasi, unit audit internal menghadapi keterbatasan sumber daya, berupa keterbatasan waktu dan anggaran. Untuk memberikan efisiensi maksimum dan manfaat bagi organisasi, sumber daya yang tersedia harus dialokasikan secara optimal sehingga perlu dilakukan pendekatan terpadu dalam penyusunan perencanaan audit yang berdasarkan pada risiko (*risk-based*) yang terdiri atas kegiatan penilaian risiko (*risk assessment*) dan pengalokasian sumber daya (*resource allocation*) yang optimal.

Perencanaan audit berbasis risiko digunakan untuk menetapkan prioritas kegiatan aktivitas audit internal sesuai dengan tujuan organisasi. Pembangunan perencanaan audit berbasis risiko merupakan suatu keharusan dan menjadi tanggung jawab kepala audit internal, yang dibangun dengan memanfaatkan kerangka manajemen risiko organisasi, termasuk penggunaan tingkat selera risiko (*risk appetite*) yang ditetapkan manajemen pada berbagai aktivitas atau bagian organisasi. Apabila kerangka kerja manajemen risiko tidak ada atau tidak dapat diandalkan, maka auditor internal harus mempromosikan praktik manajemen risiko untuk meningkatkan sistem pengendalian internal dan melakukan penilaian risiko sendiri untuk menentukan tingkat risiko yang tepat untuk selanjutnya fokus pada area berisiko yang telah ditetapkan (IIA 2003; IIA 2014; IIA 2012).

KESDM sebagai organisasi pemerintahan yang masing-masing unit organisasinya belum mengimplementasikan manajemen risiko, yaitu belum adanya peta risiko dan piagam manajemen risiko (*risk management charter*), menjadikan audit internal kesulitan dalam menerapkan perencanaan audit berbasis risiko. Atas tuntutan keterbatasan sumber daya yang dimiliki dan kewajiban membangun perencanaan tahunan yang memadai, audit internal harus mampu membangun perencanaan audit berbasis risiko, sekaligus mendorong unit audit mengimplementasikan manajemen risiko. Adanya kewajiban membangun perencanaan audit berbasis risiko dan upaya mendorong implementasi manajemen risiko, maka perlu dilakukan penelitian yang terintegrasi. Dalam penelitian ini, akan dibangun sebuah perencanaan audit dengan pendekatan manajemen risiko dimana proses implementasi manajemen risiko dibangun terlebih dahulu dengan menggunakan kerangka ISO 31000:2009 untuk mendapatkan peta risiko dan nilai risiko melekat (*inherent risk*) yang selanjutnya dijadikan sebagai masukan dalam perencanaan audit internal yaitu pada tahap penilaian risiko oleh auditor (*self-risk assessment*) sebagai salah satu faktor risiko. Penilaian ulang tingkat risiko *auditable unit* ini didasari atas pertimbangan bahwa proses implementasi manajemen risiko masih dalam tahap promosi dengan tingkat maturitas yang rendah.

Faktor-faktor risiko yang telah disepakati oleh organisasi melalui *focuss group discussion* (FGD) yang didahului dengan studi literatur dan survei, diolah menggunakan *analytic hierarchy process* (AHP) untuk mendapatkan bobot kriteria faktor risiko dilanjutkan dengan bobot alternatif setiap *auditable unit* untuk mendapatkan gambaran kondisi ideal tingkat risiko pada masing-masing unit kerja dan dibuat tingkat (*ranking*) prioritas audit. Perencanaan sumberdaya auditor dibuat sesuai dengan hasil yang didapat pada proses penetapan tingkat prioritas audit dengan mengacu kepada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan

Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 220 tahun 2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya (KPANRBRI 2008).

Kerangka ISO 31000:2009 dipilih sebagai acuan penyusunan manajemen risiko karena memiliki keunggulan esensial dalam memberikan panduan yang lebih mendetail dan komprehensif, dimana keberadaan prinsip manajemen risiko, penetapan konteks eksternal, dan pemisahan antara kerangka kerja dengan proses manajemen risiko menjadi keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh ISO 31000:2009, serta telah diakui dan diadaptasi sebagai standar manajemen risiko di hingga 40 negara (Kusuma 2014).

*Analytic Hierarchy Process* (AHP) dipilih dalam penetapan ranking prioritas audit karena teknik ini berbasis matematis yang sangat baik dan sesuai untuk evaluasi atribut-atribut kualitatif dan memperhitungkan validitas sampai dengan batas toleransi inkonsistensi berbagai kriteria dan alternatif yang dipilih oleh pengambil keputusan (Saaty 1994). Metode AHP ini sudah cukup banyak digunakan dalam melakukan pembobotan tingkat risiko untuk kepentingan perencanaan audit, antara lain oleh Patton *et al.* (1982), Kruger dan Hatting (2006), Miltz *et al.* (1990), Hamid (2012), Desmukh dan Millet (1999) dan Zacharias (2007).

### Masalah

Manajemen risiko sebagai suatu proses dimana berbagai risiko diidentifikasi, diukur dan dikendalikan diseluruh bagian organisasi, sampai dengan saat ini belum diimplementasikan oleh KESDM. Dengan belum diimplementasikannya sistem manajemen risiko, maka unit kerja di lingkungan Kementerian ESDM tidak memiliki daftar dan tingkat risiko yang dihadapi oleh masing-masing unit kerja. Kondisi ini tentunya menjadi kendala bagi audit internal dalam melakukan perencanaan audit berbasis risiko, dimana perencanaan audit berbasis risiko mengandalkan hasil manajemen risiko untuk memprioritaskan *auditable unit*.

Sebagai unit audit internal yang memiliki sumber daya terbatas, maka diperlukan strategi perencanaan audit supaya kegiatan audit internal dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Metode perencanaan audit menggunakan pendekatan risiko (*risk-based audit*) adalah cara yang tepat untuk menjalankan kegiatan pengawasan internal yang dibatasi oleh sumber daya yang dimiliki.

Belum diimplementasikannya sistem manajemen risiko menyebabkan kegiatan audit internal tidak fokus pada unit kerja (*auditable unit*) yang berisiko tinggi yang berpotensi menyebabkan tidak tercapainya tujuan organisasi. Audit internal yang tidak berbasis risiko turut serta mengakibatkan membengkaknya ukuran organisasi dan besarnya anggaran audit yang dibutuhkan setiap tahunnya. Dengan terbatasnya anggaran dan sumber daya manusia yang dimiliki oleh satuan kerja audit internal serta meningkatnya risiko unit audit karena kompleksitas proses bisnis, cakupan wilayah kerja yang luas dan tuntutan akuntabilitas yang tinggi maka perlu dilakukan pemeringkatan prioritas unit yang akan diaudit berdasarkan tingkat risiko yang dimiliki.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka perlu dilakukan penelitian untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apa saja risiko dan bagaimana tingkat risiko yang dihadapi oleh unit kerja atau unit audit (*auditable unit*)?
2. Seberapa efisien perencanaan audit internal berbasis risiko?

### Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi, mengukur, memetakan, dan memperlakukan risiko yang dihadapi oleh unit audit melalui implementasi sistem manajemen risiko.
2. Membuat alokasi sumber daya audit secara optimal untuk menghasilkan perencanaan audit internal yang efisien berbasis risiko.

### Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada Unit Kerja (*Auditable Unit*) dalam melakukan pengelolaan risiko dan kepada Unit Audit Internal dalam menyusun perencanaan audit berbasis risiko melalui pengalokasian sumber daya yang efektif dan efisien.

### Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menggunakan kerangka manajemen risiko ISO 31000:2009 yang dibatasi pada unit audit kerja dalam lingkup pengawasan Inspektorat I pada Inspektorat Jenderal KESDM yaitu Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (DJEBTKE), Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan (DJK) dan Sekretariat Dewan Energi Nasional (SDEN). Penelitian ini hanya sampai pada pemberian saran dan masukan sedangkan implementasi diserahkan kepada manajemen di unit kerja dan unit audit internal.

## 2 TINJAUAN PUSTAKA

### Kerangka Teoritis

#### Audit Internal

*The Institute of Internal Auditors* (IIA) mendefinisikan audit internal (*internal auditing*) sebagai aktivitas penjaminan dan konsultansi yang independen dan objektif, yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan kegiatan organisasi. Audit internal membantu organisasi mencapai tujuannya melalui pendekatan yang sistematis dan teratur dalam mengevaluasi dan meningkatkan efektifitas proses manajemen risiko, pengendalian dan tata kelola organisasi (IIA 2003).

Berdasarkan definisi internal auditing yang dikeluarkan oleh IIA diatas, maka fokus fungsi audit internal bergeser dari penjaminan menuju nilai tambah pada organisasi, dimana auditor internal harus melakukan *refocusing* usaha mereka diluar masalah kepatuhan terhadap peraturan untuk selanjutnya berperan dalam *Enterprise Risk Management* melalui aktivitas identifikasi risiko, penyesuaian orang, proses, dan sistem dengan strategi bisnis, menetapkan