Bahan tahun depan, bukan risiko tahun ini

Aturan perancangan untuk mencatat insiden dan mengangkatnya menjadi risiko pada pemerintah daerah

Faizul Abrori
Auditor, Inspektorat Aceh, Banda Aceh, Indonesia
ORCID 0009-0005-8378-6639

Versi 1.0 · 26 September 2026

Ringkasan

Register risiko pemerintah daerah lazim disusun sekali dalam setahun lalu ditetapkan sebagai dokumen yang sah. Tulisan ini membahas dua kekeliruan yang menyangkut dokumen itu, yaitu insiden yang terlalu cepat dimasukkan sebagai risiko dan insiden yang tidak pernah diangkat menjadi risiko.

Pada kekeliruan pertama, insiden yang sudah terjadi pada suatu tahun anggaran dimasukkan sebagai risiko pada register tahun itu juga. Niatnya baik, tetapi tempat dan waktunya salah. Menurut tafsiran penulis atas pedoman yang rumusannya tidak seragam, register tahun berjalan disusun untuk hal yang mungkin terjadi, sedangkan yang sudah terjadi menjadi bahan bagi register berikutnya. Kekeliruan ini hanya mungkin bila register masih disusun atau diubah ketika tahun anggarannya sudah berjalan, padahal pedoman yang sama menjadwalkannya selesai sebelum tahun itu dimulai.

Pada kekeliruan kedua, insiden yang semestinya menjadi bahan risiko tahun berikutnya tidak pernah sampai ke register. Penghalangnya dapat berupa dua hal yang saling mengunci, yaitu formulir yang mewajibkan setiap catatan menunjuk risiko yang sudah terdaftar dan keengganan menuliskan risiko yang terkesan menuduh diri sendiri. Bila register tidak disusun menurut jadwalnya, insiden itu juga tidak punya saat yang pasti untuk ditimbang.

Dari kedua kekeliruan itu disusun lima aturan perancangan yang diusulkan untuk dipakai pemerintah daerah ketika membangun atau menilai alat pengelolaan risikonya. Tulisan ini menyatakan aturannya, bukan hasil pengujiannya.

---

1. Dua kekeliruan dengan satu akar

Pada masa penyusunan atau pemutakhiran register risiko, sebagian penyusun memasukkan hal yang sudah terjadi pada tahun anggaran berjalan sebagai risiko tahun anggaran itu juga. Sepintas ini tampak seperti kepekaan yang patut dipuji, karena pengalaman nyata ikut diperhitungkan.

Sementara itu, di bagian lain organisasi yang sama, insiden yang sesungguhnya layak menjadi risiko baru tidak pernah sampai ke register. Ia dialami, mungkin dibicarakan, lalu hilang.

Keduanya tampak tidak berhubungan. Yang satu terlalu cepat memasukkan, yang lain tidak pernah memasukkan. Menurut tulisan ini, keduanya berakar pada hal yang sama, yaitu insiden dan risiko tidak diberi tempat yang terpisah, sehingga perpindahan dari yang satu ke yang lain tidak punya jalur yang jelas. Tanpa jalur itu, perpindahan terjadi di tempat yang salah atau tidak terjadi sama sekali.

Jalan masuk bagi kedua kekeliruan itu terbuka karena keadaan yang lebih mudah dikenali, yaitu register yang tidak disusun menurut jadwalnya. Bagian 3 membahasnya.

2. Empat hal yang berbeda

Pedoman pengelolaan risiko pada pemerintah daerah memuat dua rumusan risiko yang tidak sama. Uraian pedoman itu merumuskan risiko sebagai kemungkinan kejadian yang dapat mengancam pencapaian tujuan, dengan bersandar pada rumusan penilaian risiko dalam peraturan tentang sistem pengendalian intern pemerintah (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 9; Pemerintah Republik Indonesia, 2008, Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf b). Daftar istilahnya menyebut risiko sebagai kejadian yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran, baik yang sudah maupun yang akan terjadi (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. xiv).

Rumusan kedua bisa dibaca sebagai izin memasukkan hal yang sudah terjadi ke register tahun berjalan, dan pembacaan itu mungkin ikut melatari kekeliruan pertama. Tulisan ini membacanya bersama bagian identifikasi risiko di pedoman yang sama. Di sana risiko tetap disebut kejadian, tetapi dikenali melalui peristiwa yang sudah pernah terjadi atau yang diperkirakan akan terjadi (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 59). Identifikasinya pun bertumpu baik pada permasalahan yang pernah terjadi maupun pada kejadian yang mungkin terjadi (hlm. 60). Menurut tafsiran itu, peristiwa yang sudah terjadi adalah sumber untuk mengenali risiko, bukan risikonya.

Karena itu, tulisan ini memakai pembedaan berikut.

	Pertanyaan yang dijawab	Kapan muncul
Insiden	Apa yang sudah terjadi, belum tentu ada risikonya di register	Kapan saja sepanjang tahun
Kejadian risiko	Risiko terdaftar mana yang sudah terjadi	Kapan saja sepanjang tahun
Risiko	Apa yang belum terjadi tetapi mungkin terjadi	Pada penilaian berkala
Pengendalian	Apa yang dirancang untuk mencegah risiko terjadi atau membatasi akibatnya	Ditetapkan bersama register, lalu dipantau

Pedoman yang sama mencontohkan formulir untuk mendokumentasikan "keterjadian risiko yang telah teridentifikasi" (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 81). Formulir itu disediakan untuk baris kedua tabel di atas, yaitu kejadian atas risiko yang sudah ada di register. Tulisan ini memakai istilah *kejadian risiko* dalam arti sempit itu, meskipun di bagian lain pedoman istilah yang sama juga dipakai untuk mengenali risiko yang belum terdaftar (hlm. 60). Kalau hanya formulir itu yang tersedia, baris pertama tidak punya tempat, dan di situlah kedua kekeliruan bermula.

Tiga dari empat hal dalam tabel itu berurutan searah. Insiden yang sudah ditimbang menjadi bahan risiko, dan risiko menjadi dasar pengendalian. Setiap langkah mengubah sifat informasinya, dari pengamatan menjadi perkiraan, lalu dari perkiraan menjadi rancangan. Kejadian risiko berada di luar urutan itu, sebagai catatan atas risiko terdaftar yang ternyata terjadi.

3. Jadwal yang memisahkan tahun

Pembedaan di atas baru bisa dipakai kalau jelas kapan register disusun. Pedoman yang sama menautkan penyusunan register dengan daur perencanaan dan penganggaran. Risiko operasional perangkat daerah disusun bersama rencana kerja dan anggaran pada Agustus sampai September tahun sebelum tahun anggarannya, lalu difinalkan pada Oktober sampai Desember tahun itu (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 36). Uraiannya menegaskan bahwa ketika dokumen pelaksanaan anggaran perangkat daerah ditetapkan, dokumen penilaian risiko beserta rencana tindak pengendaliannya sudah harus final (hlm. 35). Jadwal yang sama tercantum pula dalam lampiran peraturan kepala daerah, misalnya Peraturan Gubernur Aceh Nomor 2 Tahun 2021, dengan penyesuaian nama dokumen (Pemerintah Aceh, 2021, lampiran hlm. 2-4).

Menurut jadwal itu, register suatu tahun anggaran sudah final sebelum tahun itu dimulai, sehingga tidak mungkin memuat insiden tahun itu. Insiden tahun berjalan menjadi bahan register yang disusun sesudahnya. Menurut jadwal yang sama, penyusunan itu dimulai pada Agustus tahun berjalan dan difinalkan menjelang akhir tahun. Pedoman itu juga menyatakan bahwa dokumen penilaian risiko tahun berjalan menjadi bahan masukan bagi penyusunan dokumen tahun yang akan datang (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 35). Jadwal inilah yang sebenarnya memisahkan register tahun berjalan dari register berikutnya.

Karena itu, kekeliruan pertama hanya mungkin bila register tahun anggaran masih disusun atau diubah ketika tahun itu sudah berjalan. Pada register semacam itu, insiden bisa masuk sebagai risiko sekalipun penyusunnya tidak salah membaca pedoman, karena insidennya sudah ada di depannya ketika ia menyusun register dan tidak ada tempat lain untuk mencatatnya. Dari mana pun asal tenggatnya, jalan yang sama terbuka bila tenggat penyusunan register jatuh sesudah dokumen pelaksanaan anggaran ditetapkan.

Pada kekeliruan kedua, jadwal menyediakan saat yang tetap untuk menimbang insiden, yaitu ketika register berikutnya disusun. Penyusunan yang dilakukan sewaktu-waktu menghilangkan saat itu, sehingga insiden hanya ditimbang bila masih ada orang yang mengingatnya. Pedoman itu sendiri mencatat salah satu permasalahan pada pemerintah daerah yang capaian maturitas sistem pengendalian internnya sudah level 3, yaitu penilaian risiko yang waktunya tidak terstandar dan dilakukan sewaktu-waktu (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2019, hlm. 4).

Jadwal yang dipatuhi menutup jalan penyusunan yang terlambat, tetapi tidak mencegah register diubah di tengah tahun, tidak menyediakan tempat untuk mencatat insiden sepanjang tahun, dan tidak menghilangkan keengganan menuliskan risiko yang terkesan menuduh. Karena itu, jadwal dibahas di sini sebagai jalan masuk bagi kedua kekeliruan itu, sedangkan akarnya tetap seperti yang disebut di bagian 1.

4. Insiden yang dimasukkan terlalu cepat

Penyusun yang mencampurkan insiden dengan risiko biasanya tidak lalai. Ia sulit membedakan risiko dengan insiden, karena keduanya sama-sama menyangkut hal buruk dalam kegiatannya, dan pedomannya sendiri tidak memberinya pembeda yang tegas. Kesulitan itu baru menjadi kekeliruan bila register disusun atau diubah ketika tahun anggarannya sudah berjalan (bagian 3).

Memasukkan insiden ke register tahun berjalan menimbulkan dua akibat. Yang pertama, hal yang sudah terjadi tercatat sebagai sesuatu yang mungkin terjadi, sehingga dokumennya tidak lagi mencatat bahwa ia pernah terjadi. Yang kedua, bila insiden itu dimasukkan sesudah register ditetapkan, isi register tahun berjalan berubah di tengah masa berlakunya tanpa keputusan yang tercatat, padahal register itu sudah ditetapkan sebagai dasar pengendalian tahun itu.

Jalur yang tepat lebih panjang satu langkah. Insiden dicatat lebih dulu sebagai insiden, pada saat ia terjadi. Pada penyusunan register berikutnya, catatan itu ditimbang, lalu diangkat menjadi risiko bila layak. Pengalaman tahun ini tetap diperhitungkan, hanya saja pada daur yang memang disediakan untuk itu.

Peraturan tentang sistem pengendalian intern pemerintah sudah meminta pimpinan, ketika mengidentifikasi risiko, mempertimbangkan risiko akibat kegagalan pencapaian tujuan dan keterbatasan anggaran yang pernah terjadi (Pemerintah Republik Indonesia, 2008, Penjelasan Pasal 16 huruf c). Peraturan itu meminta yang pernah terjadi ditimbang sebagai faktor yang dapat meningkatkan risiko. Ia tidak meminta hal itu dicatat sebagai risiko pada register tahun yang sama,

dan tidak mengatur bentuk pencatatan insiden maupun waktu pertimbangannya. Waktunya disediakan jadwal pedoman yang diuraikan di bagian 3, sedangkan bentuk pencatatannya menjadi pokok aturan di bagian 7.

5. Insiden yang tidak pernah diangkat

Kekeliruan ini dapat bersumber pada dua penghalang, dan keduanya perlu dilihat bersama.

Penghalang pertama ada pada formulir. Kalau formulir pencatatan menanyakan lebih dulu *ini kejadian atas risiko yang mana*, insiden yang tidak cocok dengan risiko mana pun tidak punya baris untuk diisi. Pengisinya bisa menempelkannya pada risiko terdekat meski tidak cocok, mengarang risiko baru sesudah insidennya terjadi, atau tidak mencatat sama sekali. Dua pilihan pertama menuntut penjelasan, sedangkan pilihan ketiga tidak menuntut apa pun. Yang timpang adalah susunan pilihannya, bukan kesungguhan pengisinya.

Penghalang kedua ada pada orangnya. Sebagian risiko terkesan menuduh pemiliknya sendiri. Bagi pemilik risiko, menuliskan risiko laporan yang disusun tidak sesuai kenyataan, atau risiko data yang disajikan tidak sahih, terasa seperti mencurigai dirinya sendiri dan stafnya. Karena itu, orang enggan menuliskan risiko semacam ini, meskipun formulirnya tersedia.

Padahal risiko ditulis bukan karena seseorang diduga akan melakukan perbuatan itu, melainkan supaya semua orang sadar bahwa hal itu bisa terjadi, dan kesadaran itu ikut mencegahnya. Orang justru paling enggan menuliskan risiko yang paling perlu dicegah.

Kedua penghalang saling mengunci. Menyediakan formulir yang lebih longgar tidak cukup kalau orang tetap enggan menuliskan risiko yang terkesan menuduh. Menumbuhkan kesediaan tidak cukup kalau formulirnya tetap menolak insiden yang belum punya risiko. Kalau hanya salah satunya yang dibuka, insiden tetap tidak sampai ke register.

Dalam kajiannya di rumah sakit, Tamuz dan Thomas (2006) menemukan bahwa penggolongan kejadian dipengaruhi sudut pandang profesi, dan bahwa kejadian yang berpotensi berbahaya dapat dijauhkan dari pelaporan dengan menggolongkannya ke kategori yang tidak wajib dilaporkan. Kaitan antara rasa aman untuk berbicara dan kesediaan menyampaikan kekeliruan juga sudah lama dibahas (Reason, 1998; Edmondson, 1999). Yang dikemukakan tulisan ini adalah bentuk khusus kedua hal itu pada register risiko, yaitu bahwa keengganan menuliskan risiko yang terkesan menuduh sudah muncul pada tahap menyebutkan risiko, sebelum ada satu kejadian pun yang perlu dilaporkan.

6. Yang rusak

Organisasi hanya belajar dari yang sudah ia duga. Register tahun berikutnya disusun dari catatan tahun ini, sedangkan catatan tahun ini sebagian besar memuat hal yang sudah ada di register yang sedang berlaku. Isi registernya berulang dari tahun ke tahun, dan pengulangan itu dikira kemapanan.

Yang didaftarkan cenderung yang aman ditulis. Risiko yang tidak menyinggung siapa pun mudah dijelaskan dan tidak menuntut siapa pun mengubah cara kerjanya. Register menjadi rapi justru pada bagian yang paling jarang memerlukan perhatian.

Register tahun berjalan kehilangan kepastiannya. Kalau insiden bisa masuk sebagai risiko kapan saja tanpa keputusan yang tercatat, dokumen yang sudah ditetapkan tidak lagi bisa dipakai sebagai dasar pengendalian yang tetap.

Jejak insiden hilang. Insiden yang diubah menjadi risiko tidak lagi tercatat sebagai sesuatu yang pernah terjadi, dan penyusunan berikutnya kehilangan buktinya.

7. Aturan perancangannya

Aturan 1. Insiden dapat berdiri sendiri. Catatan insiden harus bisa disimpan tanpa lebih dulu ditautkan dengan risiko mana pun. Tautan itu boleh ada, tetapi tidak boleh menjadi syarat penyimpanan.

Aturan 2. Insiden tahun berjalan tidak masuk register tahun berjalan. Ia dicatat sebagai insiden dan masuk antrean bahan bagi penyusunan berikutnya. Register yang sudah ditetapkan tidak diubah karena insiden baru. Tanpa aturan ini, Aturan 1 akan ditolak dengan alasan kepastian dokumen, dan penolakan itu masuk akal.

Pengecualiannya satu. Register tahun berjalan boleh diubah bila perubahan itu diputuskan pejabat yang berwenang, yaitu pimpinan perangkat daerah atau pemilik risiko yang ditetapkan di perangkat daerah itu. Keputusan itu harus tercatat beserta alasannya. Yang dilarang aturan ini adalah perubahan yang tidak diputuskan dan tidak tercatat.

Aturan 3. Pencatatan insiden dibuka sepanjang tahun. Bukan hanya pada masa penyusunan, dan bukan hanya bagi pejabat yang menandatangani register. Pencatatan yang hanya dibuka pada masa penyusunan menghasilkan catatan insiden yang menggambarkan ingatan, bukan kenyataan.

Aturan 4. Pengangkatan insiden menjadi risiko adalah keputusan pejabat yang berwenang, bukan hasil hitungan. Yang memutuskan adalah pejabat yang berwenang menetapkan risiko pada tingkat yang bersangkutan, sesuai kerangka risiko yang berlaku di organisasinya. Penolakan wajib disertai alasan yang tercatat. Alat yang mengangkat insiden secara otomatis berdasarkan jumlah laporan memindahkan tanggung jawab kepada angka, dan angka tidak bisa dimintai penjelasan.

Aturan 5. Risiko yang menyangkut perbuatan orang di dalam organisasi sendiri tetap didaftarkan. Menyebutkannya adalah bagian dari pencegahan. Register yang hanya memuat risiko dari luar organisasi menghindari bagian yang paling bisa dikendalikan organisasi itu.

8. Cara mengetahui aturan ini berhasil

Pertanyaan berikut dapat dijawab dari catatan insiden dan register itu sendiri, tanpa alat ukur khusus. Periksa lebih dulu tanggal penetapan register tahun ini. Kalau register ditetapkan sesudah tahun anggarannya mulai berjalan, pertanyaan 2 tidak bisa dijawab dengan pasti, karena insiden yang terjadi sebelum penetapan bisa masuk tanpa melalui perubahan register.

1. Adakah insiden yang tercatat tanpa tertaut dengan risiko mana pun? Kalau formulirnya tidak mengizinkan, Aturan 1 belum berjalan.
2. Adakah risiko di register tahun berjalan yang sebenarnya menggambarkan hal yang sudah terjadi pada tahun itu? Kalau ada dan tidak disertai keputusan perubahan yang tercatat, Aturan 2 belum berjalan.
3. Adakah insiden yang dicatat di luar masa penyusunan? Adakah yang dicatat oleh orang yang bukan penanda tangan register? Kalau salah satunya tidak ada, Aturan 3 belum berjalan penuh.
4. Apakah setiap insiden yang ditimbang punya keputusan yang tercatat, diangkat atau ditolak, beserta alasannya?
5. Seberapa besar bagian risiko baru tahun ini yang berasal dari insiden yang tercatat tahun lalu?
6. Adakah risiko yang menyangkut perbuatan orang di dalam organisasi sendiri?

9. Batas klaim

Tulisan ini menyatakan aturan perancangan dan belum melaporkan hasil pengukuran apa pun. Gambaran praktik di bagian 1, 4, 5, dan 6 berasal dari pengamatan penulis dan belum diukur. Penulis juga belum mengamati penerapan penuh aturan-aturan ini.

Penulis bekerja di inspektorat dan juga merancang alat pengelolaan risiko yang dipakai perangkat daerah dan inspektorat. Pembedaan di bagian 2 dipakai dalam alat itu. Pembaca sebaiknya menimbang aturan-aturan ini dengan mengingat peran ganda tersebut.

Pembedaan antara risiko yang belum terjadi dan hal yang sudah terjadi bukan gagasan yang pertama kali diajukan tulisan ini. Rumusan yang dipakai di sini adalah tafsiran penulis atas dua rumusan pedoman yang tidak sama, bukan tafsir resmi. Jadwal penyusunan register yang diuraikan di bagian 3 juga berasal dari pedoman. Gagasan bahwa penggolongan kejadian dapat menjauhkannya dari pelaporan bersumber pada Tamuz dan Thomas (2006). Kaitan antara rasa aman untuk berbicara dan kesediaan menyampaikan kekeliruan bersumber pada Reason (1998) serta Edmondson (1999).

Yang dikemukakan sebagai sumbangan hanya dua hal. Pertama, kedua kekeliruan yang dibahas di sini berakar pada insiden dan risiko yang tidak diberi tempat terpisah, dan jalan masuknya terbuka bila register tidak disusun menurut jadwalnya. Kedua, keengganan menuliskan risiko yang terkesan menuduh sudah muncul pada tahap menyebutkan risiko.

Tulisan ini tidak membahas cara menangani insiden pada tahun terjadinya. Yang dibahas hanya tempat pencatatannya dan kapan ia ditimbang untuk diangkat menjadi risiko.

Kelima aturan di atas adalah usul perancangan dari penulis, bukan kriteria pemeriksaan, dan bukan pula penjabaran kewajiban yang ditetapkan peraturan mana pun. Tulisan ini tidak membahas objek pemeriksaan mana pun, tidak memuat hasil pemeriksaan, dan tidak menilai perangkat daerah mana pun.

Rujukan

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2019). *Peraturan Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengelolaan Risiko pada Pemerintah Daerah*.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly, 44*(2), 350-383. https://doi.org/10.2307/2666999
- Pemerintah Aceh. (2021). *Peraturan Gubernur Aceh Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengelolaan Risiko Pemerintah Aceh* (Berita Daerah Aceh Tahun 2021 Nomor 2).
- Pemerintah Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127).
- Reason, J. (1998). Achieving a safe culture: Theory and practice. *Work & Stress, 12*(3), 293-306. https://doi.org/10.1080/02678379808256868
- Tamuz, M., & Thomas, E. J. (2006). Classifying and interpreting threats to patient safety in hospitals: Insights from aviation. *Journal of Organizational Behavior, 27*(7), 919-940. https://doi.org/10.1002/job.419

Tentang penulis

Faizul Abrori adalah auditor pada Inspektorat Aceh. Sebagian besar waktunya untuk reviu dan pemeriksaan keuangan daerah. Selebihnya ia merancang dan membangun sendiri perkakas yang dipakainya bekerja, lalu menuliskan pengalaman dan pandangan pribadinya atas praktik pengawasan. Catatan ini salah satunya.

Surel **halo@fairi.id**. Tulisan lain dan riwayat lengkapnya di **https://fairi.id**

Pandangan dalam tulisan ini adalah pandangan pribadi penulis dan bukan sikap resmi Inspektorat Aceh.