Kriteria, bukan kelaziman

Pembanding dalam audit kinerja dan audit kepatuhan di lingkungan pengawasan intern pemerintah

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

Versi 1.2 · 25 September 2026

Ringkasan

Temuan audit lahir dari perbandingan antara keadaan yang ada dan kriteria. Dalam praktik, pembanding itu kadang bergeser tanpa disadari dari kriteria yang berlaku ke praktik yang lazim. Pergeseran itu biasanya muncul dalam kalimat pembelaan yang akrab, yaitu bahwa semua pihak memang melakukannya begitu.

Tulisan ini berpendapat bahwa pergeseran tersebut tidak disebabkan oleh ketiadaan kriteria. Ia terjadi karena pengetahuan tentang kriteria tidak merata, dan karena auditor sendiri bisa bekerja di instansi yang menjalankan kebiasaan yang sama. Yang hilang bukan hanya ketepatan temuan, melainkan juga alasan bagi siapa pun untuk mengusulkan cara kerja yang lebih baik.

Tulisan ini juga memberi batas pada tesisnya. Prosedur yang diperbarui berdasarkan praktik lapangan tetap sah, bahkan diperlukan, selama praktik itu diuji kesesuaiannya dengan ketentuan di atasnya. Yang ditolak bukan praktik, melainkan praktik yang tidak diuji lalu dipakai sebagai pembanding.

---

1. Kalimat yang terdengar seperti pembelaan

Dalam audit kinerja dan audit kepatuhan, juga sesekali dalam evaluasi, ada satu kalimat yang sering muncul ketika suatu kondisi dipersoalkan. Isinya kurang lebih sama, yaitu bahwa instansi lain juga melakukannya begitu.

Kalimat itu tidak membantah kondisinya. Ia tidak menyatakan bahwa keadaan yang dipersoalkan sesungguhnya sesuai aturan. Ia hanya memindahkan pembandingnya, dari yang seharusnya ke yang umum terjadi.

Pemindahan itu mudah diterima karena terasa adil. Menuntut satu pihak memenuhi ketentuan yang tidak dipenuhi pihak lain tampak seperti perlakuan yang tidak setara. Namun, keadilan dalam perlakuan dan ketepatan dalam pembanding adalah dua hal yang berbeda, dan tulisan ini membahas yang kedua.

Peraturan tentang sistem pengendalian intern pemerintah membagi audit menjadi audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit yang tidak termasuk audit kinerja (Pemerintah Republik Indonesia, 2008, Pasal 50 ayat (1) dan (3)). Audit kepatuhan dalam tulisan ini tergolong audit dengan tujuan tertentu.

2. Kriteria menurut standar

Standar audit intern pemerintah Indonesia menyatakan bahwa kriteria yang memadai diperlukan untuk mengevaluasi tata kelola, manajemen risiko, dan pengendalian intern. Auditor wajib memastikan apakah pimpinan telah menetapkan kriteria yang memadai, memakainya bila memadai, dan mengembangkan kriteria lain bersama pimpinan bila tidak memadai (Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, 2021, butir 2210.A3). Interpretasinya menyebut tiga jenis kriteria, yaitu kriteria intern seperti kebijakan dan prosedur organisasi, kriteria ekstern seperti peraturan, dan praktik terdepan, misalnya panduan industri dan profesional.

Standar audit intern global memuat daftar contoh yang lebih luas. Di dalamnya ada praktik yang diakui sebagai acuan, seperti kerangka, standar, panduan, dan tolok ukur yang khusus berlaku bagi industri atau profesi tertentu, lalu praktik organisasi yang sudah mapan, dan prosedur yang mungkin tidak didokumentasikan secara resmi (The Institute of Internal Auditors, 2024, Standar 13.4). Dilihat dari konteksnya, praktik organisasi yang dimaksud adalah praktik di organisasi yang sedang diaudit, dan standar yang sama meminta auditor menilai lebih dulu apakah kriteria itu memadai.

Standar itu juga menganjurkan auditor membandingkan kriteria manajemen dengan kriteria yang dipakai organisasi lain. Yang dibandingkan dalam anjuran itu adalah kriterianya, untuk menilai apakah kriteria itu memadai, bukan kondisinya untuk membenarkan keadaan yang ada. Di bagian lain, standar global itu menyebut perbandingan dengan informasi dari organisasi sejenis sebagai salah satu contoh analisis, dan analisis dipakai untuk menentukan ada tidaknya selisih antara kondisi dan kriteria menurut Standar 13.4 (The Institute of Internal Auditors, 2024, Standar 14.2). Informasi dari organisasi lain tidak menggantikan kriteria itu.

Dengan demikian, ada dua hal yang tidak ditemukan di kedua standar itu. Yang pertama, praktik yang lazim di antara instansi lain tidak disebut sebagai jenis kriteria, dan yang terdepan tidak sama dengan yang terbanyak. Yang kedua, kedua standar tidak menyebut praktik sebagai pengganti ketentuan yang berlaku. Keduanya meminta kecukupan kriteria diuji lebih dulu.

3. Mengapa kelaziman menggantikan kriteria

Kriterianya ada, tetapi tidak diketahui secara merata. Peraturan dan pedoman teknis tersedia bagi siapa pun, tetapi yang membacanya hanya orang yang memang ingin tahu. Banyak pelaksana di instansi yang diperiksa tidak membacanya, dan tidak semua orang di instansi pemeriksa membacanya. Ketika ketentuannya tidak dikenal, yang tersisa sebagai pegangan bersama adalah kebiasaan yang terlihat.

Auditor bisa menjalankan kebiasaan yang sama di instansinya sendiri. Auditor tidak datang dari tempat yang bebas kebiasaan. Kalau cara kerja yang dipersoalkan juga berjalan di kantornya, ia cenderung menganggapnya wajar sebelum penugasan dimulai. Pembandingnya sudah bergeser sebelum ada satu kondisi pun yang diperiksa.

Kedua sebab ini saling menguatkan. Pihak yang diperiksa tidak mengenal kriterianya, pihak yang memeriksa terbiasa dengan kelazimannya, dan kalimat bahwa semua instansi melakukannya begitu diterima kedua pihak tanpa ada yang merasa sedang mengabaikan aturan.

4. Yang hilang

Ketepatan temuan. Kondisi yang menyimpang dari ketentuan tidak dicatat sebagai temuan karena ia sama dengan kondisi di tempat lain. Penyimpangannya tetap ada, hanya tidak lagi terlihat.

Alasan untuk mengusulkan perbaikan. Kalau pembandingnya kelaziman, instansi yang caranya sudah sama dengan kebanyakan instansi tidak punya alasan berubah. Auditor tidak punya dasar untuk merekomendasikan cara yang lebih baik, dan instansi yang diperiksa tidak punya dorongan untuk mencarinya. Keduanya kehilangan alasan sekaligus.

Pijakan bagi prinsip ekonomis, efisien, dan efektif. Ketiganya bertumpu pada pertanyaan apakah sumber daya dapat dipakai lebih baik. Bagi instansi yang caranya sudah sama dengan kebanyakan instansi, kelaziman tidak memberi pembanding yang lebih baik, sehingga perbaikan bertahap tidak punya titik tuju.

Prosedur yang tidak lagi menjadi rancangan. Prosedur operasional yang disusun dengan berpatokan pada kelaziman hanya mencatat apa yang kebetulan sudah berjalan. Ia tidak lagi menyatakan bagaimana pekerjaan seharusnya dilakukan.

5. Praktik bukan lawannya

Tulisan ini tidak berpendapat bahwa prosedur harus selalu disusun dari aturan semata tanpa melihat lapangan. Prosedur yang terus diperbarui menurut kondisi dan praktik di lapangan justru paling besar kemungkinannya tepat, karena pekerjaan berubah lebih cepat daripada dokumen yang mengaturnya.

Feldman dan Pentland (2003) menunjukkan bahwa pelaksanaan rutinitas tidak sekadar mengulang rumusannya, tetapi juga menjadi sumber penyesuaian serta perubahan.

Batasnya satu. Praktik sah menjadi bahan pembaruan prosedur selama ia tidak melanggar proses bisnis dan ketentuan yang lebih tinggi, seperti pedoman teknis dan peraturan perundang-undangan. Praktik yang sudah diuji kesesuaiannya dengan ketentuan itu adalah bahan perbaikan. Praktik yang belum diuji, lalu dipakai untuk menilai kondisi, adalah kelaziman yang menyamar sebagai kriteria.

6. Aturan kerjanya

Aturan 1. Kriteria yang berlaku dicari lebih dulu. Sebelum suatu kondisi dibandingkan dengan praktik mana pun, auditor memastikan ada atau tidaknya ketentuan yang mengaturnya. Selama ketentuan itu ada, kelaziman tidak menjadi pembanding.

Aturan 2. Praktik instansi lain dipakai untuk menilai kecukupan kriteria, bukan untuk membenarkan kondisi. Membandingkan kriteria suatu instansi dengan kriteria yang dipakai instansi lain adalah cara yang dianjurkan. Yang tidak sah adalah memakai kondisi yang lazim di instansi lain sebagai alasan menerima kondisi yang menyimpang dari ketentuan. Jumlah pihak yang melakukannya tidak menjadi alasan.

Aturan 3. Sumber kriteria disebut di kertas kerja dan di laporan. Pembanding yang tidak disebut sumbernya tidak bisa dibedakan dari kebiasaan pemeriksanya.

Aturan 4. Kriteria disampaikan dalam bentuk yang dapat dibaca pihak yang diperiksa. Karena salah satu sebab bergesernya pembanding adalah pengetahuan yang tidak merata, menyebut ketentuannya dengan jelas adalah bagian dari pekerjaan audit, bukan pelengkap laporan.

Aturan 5. Kebiasaan di instansi auditor sendiri diukur dengan kriteria yang sama. Auditor yang memeriksa suatu cara kerja memeriksa lebih dulu apakah cara kerja yang sama berjalan di kantornya, supaya ia tahu dari mana datangnya rasa wajar itu.

Aturan 6. Prosedur yang diperbarui berdasarkan praktik diuji kesesuaiannya dengan ketentuan di atasnya sebelum ditetapkan. Praktik lapangan boleh menjadi sumber pembaruan, tetapi tidak menjadi dasar penetapan tanpa pengujian itu.

7. Cara mengetahui aturan ini berhasil

1. Apakah setiap temuan menyebut kriterianya dengan sumber yang jelas, baik berupa ketentuan seperti peraturan, kontrak, atau kebijakan yang ditetapkan, maupun kriteria lain yang sudah dinilai kecukupannya, bukan kelaziman di instansi lain? Kondisi yang belum dapat dipertemukan dengan kriteria semacam itu tetap menjadi catatan kertas kerja, bukan temuan.
2. Dalam kertas kerja, adakah catatan bahwa ketentuan yang berlaku sudah dicari sebelum praktik instansi lain dijadikan pembanding?
3. Ketika pihak yang diperiksa menjawab bahwa instansi lain melakukan hal yang sama, apakah jawaban itu tercatat, dan apakah ia mengubah kesimpulan?
4. Berapa kali prosedur operasional diperbarui dalam setahun, dan apakah setiap pembaruan mencatat ketentuan yang dipakai untuk mengujinya?

8. Batas klaim

Tulisan ini menyatakan aturan kerja, bukan hasil pengujian, dan belum melaporkan pengukuran apa pun.

Penyimpangan yang terus berulang lama-kelamaan diterima sebagai hal yang normal. Gejala itu bukan gagasan baru tulisan ini, dan secara umum sudah lama diuraikan, antara lain oleh Vaughan (1996). Kewajiban memakai kriteria yang memadai juga sudah tertulis dalam standar. Yang dikemukakan sebagai sumbangan hanya dua sebab pergeseran pembanding dalam audit intern pemerintah, yaitu tidak meratanya pengetahuan tentang kriteria dan kebiasaan lazim yang juga dapat dijalankan instansi auditor sendiri, beserta akibatnya pada alasan untuk mengusulkan perbaikan. Tulisan ini tidak menyatakan bahwa persoalan ini belum pernah dibahas dalam kepustakaan audit kinerja.

Reviu tidak dibahas. Cakupannya lebih terbatas, dan persoalannya berbeda.

Aturan-aturan di atas adalah usul penulis, bukan tafsir resmi atas standar mana pun. Tulisan ini tidak membahas objek pemeriksaan mana pun, tidak memuat hasil pemeriksaan, dan tidak menilai satuan kerja tertentu.

Rujukan

- Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia. (2021). *Peraturan Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 tentang Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia*. https://itjen.pertanian.go.id/storage/master/file/knno0IEe_saipi2021.pdf
- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly, 48*(1), 94-118. https://doi.org/10.2307/3556620
- The Institute of Internal Auditors. (2024). *Global internal audit standards*. https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/globalinternalauditstandards_2024january9.pdf
- Pemerintah Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127).
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. University of Chicago Press.

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.