
**ANALISIS PELAKSANAAN PROBITY AUDIT PENGADAAN BARANG/JASA
PEMERINTAH PADA INSPEKTORAT DAERAH PROVINSI SULAWESI UTARA**

Renaldo Andrew Jusuf¹, Grace B. Nangoi², Jantje J. Tinangon³

Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi, Manado, 95115,
Indonesia

E-mail: renaldoandrew2000@gmail.com

ABSTRACT

Government goods/services procurement is the mechanism of government spending that absorbs the most budget. According to LKPP, every year the procurement of goods/services absorbs a budget of around 40% of the APBN and APBD. Due to the large budget in the procurement of goods/services so the possibility of deviation is very large. One of the Government's efforts to prevent fraud is to implement a new type of audit, the probity audit of goods/services procurement. But seeing the current conditions that there are still many cases of corruption in the procurement of goods / services even though a probity audit has been applied, it indicates that the probity audit carried out does not meet the expected objectives. This study aimed to find out what are the problems in implementing a probity audit and the steps that must be taken to overcome the problems that arise in the conduct of a probity audit. This study uses a qualitative method with a case study approach to the Regional Inspectorate of North Sulawesi Province. The Regional Inspectorate of North Sulawesi Province was chosen because it has conducted a probity audit from 2015 to 2019. The informants in this study were functional officials (Auditors and P2UPD) who carried out probity audits, starting from the level of Team Members, Team Leaders and Technical Controllers. The results of the study found that there were still many problems in implementing the probity audit by the Regional Inspectorate of North Sulawesi Province. Problems exist at each stage of the probity audit, starting from the preparation stage to the follow-up stages of the results of the audit, among others there are no internal policies related to the implementation of the audit probity, in house training has not been carried out optimally, the implementation of the audit probity is not real time and is only carried out once a year, there is still a lack of auditors who are competent in goods / services audits, audits do not have enough time, physical audits and market price comparisons are not carried out and correction action to the problem found of probity audits is not carried out.

Keywords: procurement of goods/services; government; probity audit; fraud

1. PENDAHULUAN

Pembangunan sarana maupun prasarana dalam menunjang roda perekonomian dan pelayanan masyarakat di Indonesia menjadi sebuah keharusan. Pembangunan sarana dan prasarana ini tentunya harus diimbangi dengan pengadaan barang/jasa yang baik. Ketersediaan barang dan jasa berkualitas dalam penyelenggaraan pemerintahan akan sangat berpengaruh dalam peningkatan pelayanan publik. Dalam upaya memperoleh barang dan jasa berkualitas, pengadaan barang/jasa harus dilakukan secara transparan melalui persaingan sehat, terbuka dan adil sehingga dapat tercapai efisiensi dan efektifitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan mekanisme belanja pemerintah yang memegang peranan penting dalam pemanfaatan anggaran negara yang melibatkan jumlah uang yang sangat besar, sehingga pemerintah disebut sebagai pembeli yang terbesar (*the largest buyer*) di suatu negara. Anggaran setiap tahunnya menurut LKPP sekitar 40% dari APBN dan APBD, sehingga pada tahun 2015

diperkirakan anggaran adalah sebesar Rp.815,8 Trilyun dari total belanja APBN sebesar Rp.2,039 Trilyun. Sementara anggaran dari APBD tahun 2015 diperkirakan sebesar Rp.405,1 Trilyun dari total belanja APBD Tahun 2015 sebesar Rp.1,012 Trilyun (KPK 2015). Dikarenakan besarnya anggaran dalam pengadaan barang/jasa sehingga kemungkinan terjadinya penyimpangan sangatlah besar, sampai saat ini pengadaan barang/jasa masih mendominasi temuan hasil pemeriksaan yang dilakukan aparat penegak hukum. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) pada tahun 2017, ada sebanyak 241 kasus korupsi atau sekitar 42 persen terkait dengan pengadaan barang/jasa. Aktor yang dijerat oleh aparat penegak hukum sebanyak 119 orang berlatar belakang Panitia Pengadaan/ULP. Nilai kerugian negara yang ditimbulkan sebesar Rp.1,5 Triliun. Sementara itu pada tahun 2016 kasus yang masuk tahap penyidikan 195 kasus atau sekitar 41 persen berkaitan dengan pengadaan barang/jasa dengan nilai kerugian negara sebesar Rp.680 Miliar.

Banyaknya kasus penyimpangan pada kegiatan pengadaan barang/jasa Pemerintah yang ditangani oleh aparat penegak hukum menandakan lemahnya auditor internal pemerintah selanjutnya disebut APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) dalam mencegah dan mendeteksi terjadinya penyimpangan. Terjadinya hal tersebut tidak sejalan dengan Pasal (11) Huruf (b) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa APIP harus mampu memberikan peringatan dini (*early warning*) dan meningkatkan efektifitas manajemen resiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

Berdasarkan kajian yang dilakukan KPK (2015) terhadap pengadaan barang/jasa pemerintah ditemukan bahwa audit yang dilakukan oleh APIP selama ini belumlah maksimal dalam menjamin efektifitas pengadaan barang/jasa, karena APIP cenderung melakukan post audit (audit setelah pembayaran) sehingga berpotensi terjadinya masalah berupa penyimpangan dan kasus tindak pidana baru dapat diketahui setelah adanya audit oleh eksternal atau proses penegakan hukum, oleh karena itu APIP perlu melakukan audit saat pra, proses dan pasca kegiatan pengadaan barang/jasa. Kajian KPK tersebut di atas juga disebutkan bahwa studi *benchmark* terhadap negara-negara yang tingkat korupsinya kecil (IPK > 6,0) melakukan pengawasan kegiatan pengadaan barang/jasa dengan cara *probity* audit (Australia dan negara-negara persemakmuran) dan *pre-award* audit (Amerika Serikat dan negara-negara yang dipengaruhinya). Dibandingkan negara-negara tersebut, Indonesia sudah sangat tertinggal dalam pencegahan korupsi pengadaan barang/jasa. Sebagai contoh, di Australia *probity* audit telah dilaksanakan sejak tahun 90-an. Seperti yang tercantum dalam penelitian yang dilakukan Ryan & Ng (2001) "*A new type of audit, commonly referred to as a probity audit, has been promoted as one means of contributing to an open and accountable government, demonstrating the transparency of operations and ensuring the best possible value for public money. The early policy guidelines emanated from ICAC in its 1993, 1995 and 1996 documents. These have provided the basis for subsequent policy guidelines both at a central agency and departmental level*". *Probity* audit yang dilaksanakan di Australia pada tahun 90-an berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh Komisi Independen Anti Korupsi Australia / ICAC (*Independent Commission Against Corruption*). Pedoman yang dikeluarkan oleh ICAC tersebut yang menjadi salah satu bahan dalam penyusunan pedoman pelaksanaan *probity* audit di Indonesia, yang dikeluarkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Di Indonesia, *probity* audit mulai diterapkan sejak dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor PER-362/K/D4/2012 tentang Pedoman *Probity* Audit Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. Dengan diterapkannya *probity* audit, seperti memberikan angin segar bagi pemerintah dalam pemberantasan korupsi di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Kasminto, Direktur Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah I BPKP

menyatakan bahwa jika kita melakukan apa yang disebut *probity* audit, tentunya kasus seperti yang terjadi di Hambalang tidak akan terjadi. Senada dengan Kasminto, Rita Berlis Direktur Penanganan Permasalahan Hukum LKPP menyatakan bahwa *probity* audit mengarah pada integritas orang-orang yang melakukan kontrak tersebut, sehingga potensi korupsi terkait akan penyalahgunaan orang dengan melakukan ketidakjujuran, tidak akan terjadi (LKPP 2013). Untuk Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara sendiri, *probity* audit mulai diperkenalkan sejak tahun 2012, saat dilakukan *workshop probity* audit oleh BPKP Perwakilan Sulawesi Utara kepada APIP Kab/Kota se-Provinsi Sulawesi Utara, yang bertempat di Aula Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara, sedangkan pelaksanaan *probity* audit oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara dimulai pada tahun 2015, dan dilaksanakan setiap tahun dengan pelaksanaan yang terakhir pada tahun 2019 (Inspektorat Utama Sekjen DPR RI, 2015). Pelaksanaan *probity* audit oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara diharapkan mampu meminimalisasi terjadinya kasus *fraud* di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Tetapi kenyataannya, masih terdapat banyak kasus pengadaan barang/jasa yang sementara di tangani Aparat Penegak Hukum (Kejaksaan/Polri) atau temuan TGR pengadaan barang/jasa oleh Auditor Eksternal (BPK), sehingga pelaksanaan *probity* audit tersebut belumlah optimal. Seperti yang diungkapkan Kajati Sulawesi Utara bahwa 80 persen kasus Tipikor yang ditangani Kejati Sulawesi Utara berkaitan dengan pengadaan barang/jasa. Misalnya kasus dugaan korupsi sebesar Rp.3,3 Miliar terhadap pekerjaan pembangunan Gedung Rumah Sakit Jiwa (RSJ) Prof Ratumbusang tahun 2015, potensi terjadinya main mata pada proyek pengadaan bus eksekutif senilai Rp.2,03 Milyar yang sudah diarahkan pada satu merek kendaraan seperti yang diungkap ICW, dugaan penyimpangan untuk proyek pengadaan alat SOS senilai Rp.3,08 Milyar, proyek rehabilitasi rumah jabatan Gubernur Sulawesi Utara senilai Rp.4,4 Milyar dan Proyek Pembangunan Kantor DPRD Sulawesi Utara senilai Rp.32,5 Milyar.

Penelitian tentang pelaksanaan audit pengadaan barang dan jasa di Indonesia telah banyak dilakukan, tetapi kebanyakan penelitian dilakukan terhadap audit yang dilakukan setelah pembayaran atau *post award* audit, sedangkan penelitian terhadap audit yang dilakukan sebelum pembayaran atau *probity* audit/*pre award* audit masih sangat minim. Dengan banyaknya kasus pengadaan barang/jasa yang terjadi di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara walaupun pemerintah sudah menerapkan *probity* audit dan masih kurangnya penelitian terkait *probity* audit sehingga penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan *probity* audit secara lebih mendalam. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan *probity* audit di Inspektorat Provinsi Sulawesi Utara dan untuk mengetahui langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan *probity* audit di Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Teori agensi

Jensen (1976) menyatakan bahwa hubungan keagenan (*agency relationship*) muncul pada saat satu atau lebih orang yang bertindak sebagai Pengambil Keputusan (*Principal*) membuat perikatan dengan orang lain (agen) melalui kontrak untuk melakukan beberapa layanan atas nama mereka yang melibatkan pendelegasian sebagian wewenang pengambilan keputusan kepada agen. Jika masing-masing pihak dalam hubungan tersebut ingin memaksimalkan tujuan/keuntungan yang akan diperoleh, maka ada alasan kuat untuk meyakini bahwa agen tidak akan selalu bertindak demi kepentingan terbaik dari *Principal*. Dihubungkan dengan agensi teori bahwa untuk mengurangi adanya masalah agensi maka diperlukan adanya pihak independen, APIP sebagai pihak yang independen di Pemerintah Daerah dalam hal ini Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara bertugas untuk mengawasi

kinerja dari para agen/manajer (Kepala SKPD) dan melaporkan hasil pengawasan kepada Top Manajemen (Gubernur). Selain itu Inspektorat juga melakukan revidi atas informasi (laporan keuangan) yang akan disampaikan kepada prinsipal (rakyat, DPR), revidi tersebut untuk memastikan bahwa angka-angka yang tersaji dalam laporan keuangan sudah benar dan wajar. Pelaksanaan *probity* audit bertujuan untuk memastikan bahwa anggaran dari prinsipal (rakyat) yang digunakan oleh para agent (Kepala SKPD) untuk pengadaan barang/jasa tepat pada sasaran, sehingga tidak terdapat anggaran yang terbuang percuma. Pelaksanaan pengawasan dari awal pekerjaan dimaksudkan untuk meminimalisasi kesalahan/kecurangan yang terjadi selama pekerjaan. Selama ini audit dilaksanakan setelah pekerjaan selesai (post audit), sehingga apabila terjadi kegagalan pekerjaan akibat kesengajaan dan kelalaian dari agent (Kepala SKPD) akan menyebabkan pekerjaan tersebut terbengkalai ataupun kalau ingin menyelesaikan maka akan diperlukan anggaran tambahan.

Teori pemangku kepentingan

Terdapat beberapa definisi penting *stakeholder* seperti Freeman (1984) yang mendefinisikan stakeholder sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan stakeholder merupakan orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan. *Stakeholder* ini sering diidentifikasi dengan suatu dasar tertentu sebagaimana dikemukakan Freeman (1984), yaitu dari segi kekuatan dan kepentingan relatif *stakeholder* terhadap isu. Grimble dan Wellard (1996), dari segi posisi penting dan pengaruh yang dimiliki mereka (Tandiotong 2016). Berdasarkan beberapa definisi *stakeholder* tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa *stakeholder* adalah individu atau kelompok yang mempunyai kepentingan atau keterkaitan baik secara langsung atau tidak langsung pada permasalahan/kegiatan/organisasi yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan. Dalam pedoman *probity* audit dinyatakan bahwa *outcome* yang diharapkan dari pelaksanaan *probity* audit adalah dimanfaatkannya laporan hasil audit untuk pengambilan keputusan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Direksi BI/BHMN/BUMN/BUMD/Badan Usaha Lainnya dalam rangka memperbaiki perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pengadaan barang/jasa agar lebih efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Jika dihubungkan dengan *probity* audit yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara, *stakeholder* disini adalah para pihak yang memerlukan hasil pelaksanaan *probity* audit berupa laporan *probity* audit sebagai bahan informasi, pengambilan keputusan dan perbaikan seperti DPRD Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Provinsi Sulawesi Utara, Kepala Dinas/Badan/Kantor di Lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara, BPK Perwakilan Sulawesi Utara, Aparat Penegak Hukum dan Masyarakat/LSM.

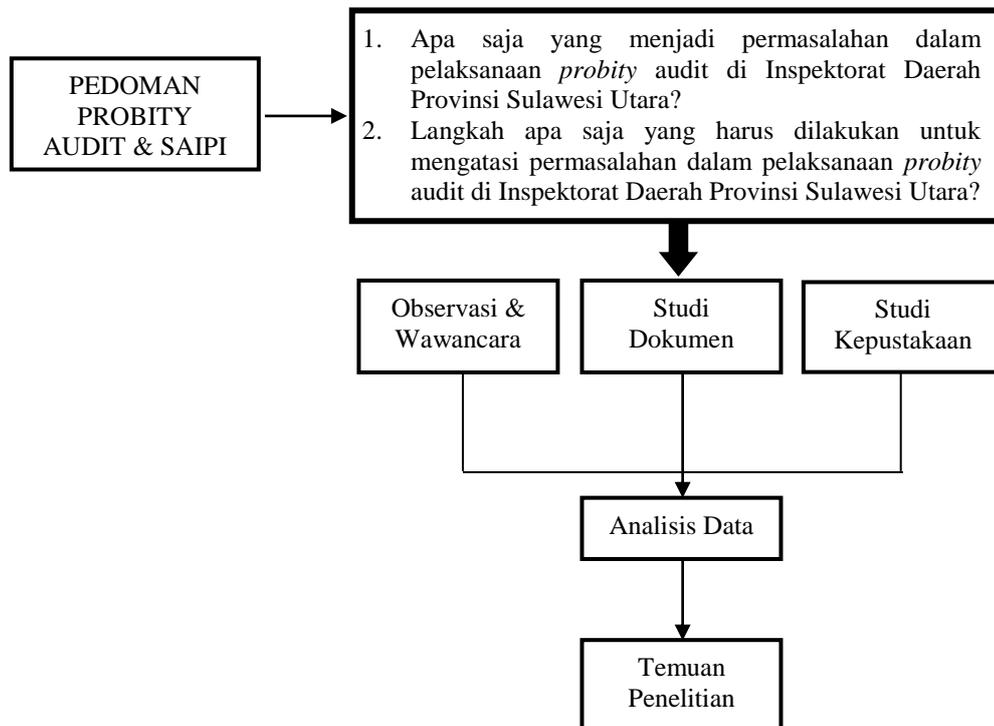
Teori kontrak

Menurut Laffont dan Tirole (1993) dalam Tandiotong (2016) teori kontrak pada prinsipnya mempelajari bagaimana pelaku ekonomi dapat membangun kesepakatan kontrak yang efisien/optimal, umumnya dalam keadaan ketidakpastian dan adanya informasi yang asimetris. Teori kontrak digunakan dalam penelitian ini, karena pelaksanaan *probity* audit sendiri merupakan suatu kontrak antara Pimpinan Kantor APIP dan Auditor yang melaksanakan *probity* audit yang dalam hal ini dalam bentuk Surat Perintah Tugas (SPT). Selain itu *probity* audit dilaksanakan terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah. Kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilakukan pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa untuk mendukung pelaksanaan pemerintah, sehingga posisi pemerintah sebagai pihak pembeli dan ada pihak dari luar pemerintah yang menyediakan barang/jasa tersebut, untuk itu harus ada perjanjian/kontrak antara kedua pihak terkait hak

dan kewajiban agar supaya tujuan memperoleh barang/jasa tersebut tercapai. Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa kedua teori kontrak tersebut memiliki konsekuensi atau prediksi yang sama yaitu terjadinya kontrak yang tidak efisien/optimal. Dihubungkan dengan pelaksanaan *probity* audit, inefisiensi kontrak disebabkan oleh adanya *moral hazard* bisa terjadi apabila Auditor dalam melaksanakan SPT berperilaku tidak sejalan/sesuai dengan yang diharapkan oleh Pimpinan Kantor APIP, sedangkan inefisiensi kontrak disebabkan oleh adanya proses adaptasi atau penyesuaian bisa terjadi apabila dalam pelaksanaan SPT misalnya terjadi perubahan jadwal, perubahan PKA dan terjadinya hal yang tidak diprediksikan sebelumnya. Hal yang sama juga terjadi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa. Inefisiensi disebabkan oleh *moral hazard* bisa terjadi apabila Penyedia dalam melaksanakan kontrak berperilaku tidak sejalan/sesuai dengan yang diharapkan oleh Kantor (pembeli), sedangkan inefisiensi kontrak disebabkan oleh adanya proses adaptasi atau penyesuaian bisa terjadi apabila dalam pelaksanaan kontrak misalnya terjadi *unforced error* (bencana alam, krisis moneter, perang dan lainnya).

Model analisis

Dalam mengidentifikasi alur pelaksanaan *probity* audit, mengacu pada Peraturan Kepala BPKP Nomor PER-362/K/D4/2012 tentang Pedoman *Probity* Audit Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bagi APIP dan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia yang dikeluarkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI). Digunakannya standar audit yang dikeluarkan oleh AAIPI untuk mengidentifikasi alur pelaksanaan, dikarenakan dalam Pedoman *Probity* Audit tidak mengatur secara spesifik alur pelaksanaan dan menyebutkan bahwa standar audit yang digunakan dalam *probity* audit adalah SAIPI. Berdasarkan alur pelaksanaan yang telah diidentifikasi, peneliti menentukan kriteria setiap tahapan pelaksanaan mengacu pada Pedoman *Probity* Audit dan SAIPI. Kriteria tersebut digunakan sebagai acuan dan digunakan sebagai perbandingan dengan kondisi yang terjadi dilapangan untuk dinilai kesesuaian dan ketidaksesuaiannya. Gambar 1 menunjukkan model analisis yang dilakukan pada penelitian ini.



Gambar 1. Model analisis

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dimana jenis data yang digunakan yaitu data kualitatif berupa hasil wawancara mendalam kepada beberapa informan pejabat fungsional yang ada di Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara yang dipandang sesuai dengan fokus penelitian; melakukan studi dokumentasi dan observasi. Penelitian ini dilaksanakan pada Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara dan analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis Miles dan Huberman.

4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis bagaimana pelaksanaan *probity* audit yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara selaku Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.

Kebijakan daerah tentang pelaksanaan *probity* audit. Selama ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara belum mempunyai kebijakan Kepala Daerah terkait *probity* audit dan Kebijakan Inspektur serta SOP terkait *probity* audit, sehingga *probity* audit yang telah dilakukan sejak tahun 2015 s/d 2018 dilakukan tanpa dasar pelaksanaan yang jelas. Ketiadaan dasar pelaksanaan bisa mengakibatkan para auditor mempunyai standar atau pedoman yang berbeda-beda dalam melaksanakan *probity* audit (Primahadi dan Utami 2017). Di Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara sendiri, ketidakseragaman metode terlihat jelas karena ada Tim yang melakukan semua daftar uji setiap tahapan yang ada di Pedoman *Probity* Audit dan ada Tim yang melakukan daftar uji hanya pada tahapan tertentu. Selain itu, penentuan paket pekerjaan yang akan dilakukan *probity* audit dilakukan tanpa ada kajian yang jelas (semua paket diatas Rp.200 Juta (lelang)), sehingga dikarenakan begitu banyak paket pekerjaan yang dilaksanakan *probity* audit menyebabkan hampir semua auditor ditugaskan melaksanakan *probity* audit tanpa melihat kompetensi dan pengalaman auditor dalam audit pengadaan barang/jasa. Maka dari pada itu Gubernur Sulawesi Utara harus segera mengeluarkan Kebijakan Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur terkait pelaksanaan *probity* audit, tentu saja Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara selaku APIP Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara yang lebih memahami tentang *probity* audit yang harus menyusun Kebijakan Kepala Daerah dan mengusulkan dalam bentuk draft kepada Gubernur Sulawesi Utara untuk ditetapkan. Selain itu Inspektur Daerah Provinsi Sulawesi Utara harus segera menyusun Kebijakan dan Prosedur yang mengarahkan auditor dalam pelaksanaan *probity* audit, dalam bentuk Surat Keputusan Inspektur dan SOP. Kebijakan yang disusun harus mengacu pada peta resiko setiap Perangkat Daerah yang dalam Pedoman *Probity* Audit disebut *Probity Plan*.

Pelatihan Kantor Sendiri (PKS). PKS *probity* audit sejak tahun 2015 s/d 2019 belum dilaksanakan secara optimal bahkan cenderung ke tren negatif karena PKS *probity* audit tahun 2019 belum dilaksanakan, dengan rincian permasalahan sebagai berikut: (1) Satgas PKS belum melaksanakan tugas sesuai dengan yang tercantum dalam Surat Keputusan Inspektur Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 700/08.1/ITDAPROV/III/2019 tentang Satuan Tugas Pelatihan Kantor Sendiri (PKS) di Lingkungan Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara; (2) Sub Bagian Hukum dan Kepegawaian belum melakukan pendataan terkait diklat dan pendidikan yang pernah diikuti oleh Auditor/P2UPD; dan (3) Dalam materi yang disampaikan oleh Narasumber PKS *probity* audit, hanya mengulang materi yang ada dalam Pedoman *Probity* Audit tanpa membahas Pengadaan Barang/Jasa dan Audit Konstruksi. Langkah-langkah yang bisa dilakukan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah secara periodik mengevaluasi pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Satgas PKS, melaksanakan pendataan terhadap pendidikan dan pelatihan yang telah diikuti oleh Auditor/P2UPD dan merencanakan

pendidikan dan pelatihan terkait pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi kepada Auditor/P2UPD yang belum pernah mengikuti, serta memperbanyak materi terkait pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi dalam pembahasan PKS *probity* audit.

Penentuan ruang lingkup. Di Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara, penentuan ruang lingkup *probity* audit terdiri dari penentuan paket pengadaan barang/jasa dan tahapan yang akan diperiksa. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat terlihat bahwa tahun 2017 dan tahun 2018 sudah ada perbaikan pada penentuan ruang lingkup, yaitu penentuan paket pekerjaan yang akan dilakukan *probity* audit sudah ditentukan oleh Tim bersama Irban Wilayah masing-masing berdasarkan besarnya anggaran sebuah pekerjaan, tetapi untuk pekerjaan yang berada di luar kota tidak dilakukan *probity* audit. Padahal banyak temuan-temuan TGR dari pihak auditor eksternal (BPK) berasal dari temuan pekerjaan yang dilaksanakan oleh Dinas PUPR Provinsi Sulawesi Utara yang lokasi pekerjaannya banyak yang berada di luar kota. Untuk penentuan tahapan paket pekerjaan permasalahannya masih sama dengan tahun 2015 dan tahun 2016 yaitu *probity* audit dilakukan mulai dari tahapan perencanaan padahal pekerjaan yang akan dilakukan *probity* audit sudah berada dalam tahap pelaksanaan kontrak. Pelaksanaan *probity* audit terhadap tahapan perencanaan sudah tidak efektif lagi karena sudah terjadi pada masa lampau dan sudah tidak sesuai dengan prinsip *probity* audit yaitu audit yang *realtime*. Hal tersebut dapat terlihat dalam penelitian yang dilakukan oleh Alfian (2015) tentang Pemetaan dan Jenis Resiko Kecurangan Dalam Audit Pengadaan Barang dan Jasa dalam salah satu kesimpulannya yang menyatakan bahwa berbagai langkah taktis audit untuk menemukan tindakan kecurangan dalam pengadaan barang/jasa akan lebih efektif bila dilakukan bukan pada saat setelah selesainya proses pengadaan (*post* audit), namun sebaiknya dilakukan bersamaan dengan tiap-tiap tahapan kritis proses pengadaan barang/jasa (*current* audit). Selain itu terdapat permasalahan baru yaitu *probity* audit tidak dilakukan terhadap tahapan lelang pengadaan barang/jasa tahun 2017 dan 2018 yang dilaksanakan oleh Unit Layanan Pengadaan (ULP) Provinsi Sulawesi Utara. Untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas, tindakan yang bisa diambil oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara adalah menganggarkan perjalanan dinas luar kota untuk *probity* audit sehingga bisa dilakukan pemeriksaan fisik untuk paket pekerjaan yang berada diluar kota. Selain itu, penentuan tahapan dari suatu kegiatan pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan *probity* audit haruslah berdasarkan kondisi *real* progress terakhir suatu pekerjaan. Jika suatu pekerjaan masih dalam tahap perencanaan, maka *probity* audit dilakukan mulai dari tahap perencanaan. Tetapi jika suatu pekerjaan sudah berada dalam tahapan pelaksanaan kontrak saat tim mulai melakukan *probity* audit, maka sebaiknya tahapan perencanaan tidak lagi di audit dan juga harus melakukan *probity* audit terhadap tahapan lelang untuk paket-paket pekerjaan yang bernilai besar (misalnya paket pekerjaan diatas Rp.1 Milyar).

Alokasi sumber daya. Pengalokasian sumber daya yaitu berupa penyusunan tim dan penentuan jangka waktu pemeriksaan dilaksanakan berdasarkan jumlah anggaran dan jumlah P2UPD/Auditor yang tersedia. Sehingga menyebabkan *probity* audit hanya dilaksanakan setahun sekali dengan jangka waktu pemeriksaan sangat singkat karena anggaran terserap habis untuk menugaskan semua P2UPD/Auditor yang ada dalam sekali penugasan. Selain itu, menugaskan semua P2UPD/Auditor yang tersedia tanpa memperhatikan kompetensi yang dibutuhkan untuk melakukan *probity* audit sangatlah beresiko, karena jumlah P2UPD/Auditor yang telah memiliki sertifikat Ahli Pengadaan Barang/Jasa dan pernah mengikuti Diklat Audit Konstruksi masih terbatas. Berdasarkan wawancara diketahui juga bahwa jangka waktu pemeriksaan untuk semua Tim dibuat seragam tanpa melihat kompleksitas sebuah pekerjaan. Hal tersebut menyebabkan Perangkat Daerah dengan jumlah pengadaan barang/jasa yang banyak dan nilai pengadaan yang besar tidak bisa diawasi secara optimal, (mis: Dinas PUPR, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan). Untuk mengatasi permasalahan tersebut, tindakan yang

bisa diambil oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara adalah menugaskan P2UPD/Auditor yang berkompeten, yaitu mempunyai sertifikat Ahli Pengadaan Barang/Jasa dan pernah mengikuti Diklat Audit Konstruksi, untuk melaksanakan tugas *probity* audit terhadap paket pekerjaan yang beresiko besar secara *real time* dan berulang, serta menentukan jangka waktu lamanya pemeriksaan berdasarkan kompleksitas sebuah pekerjaan.

4.2. Pembahasan

Program kerja audit. PKA yang disusun dalam rangka pelaksanaan *probity* audit di Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara, dibuat oleh Ketua Tim dengan menyalin setiap langkah kerja yang ada dalam tiap tahapan program audit rinci yang ada dalam Pedoman *Probity* Audit, mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan tahapan pemanfaatan pengadaan barang/jasa, kecuali untuk tahapan lelang. Setelah PKA dibuat oleh Ketua Tim, kemudian diserahkan kepada Pengawas Pemeriksaan untuk dilakukan reviu secara berjenjang mulai dari Pengawas Pemeriksaan, Irban kemudian Inspektur untuk ditandatangani. Salah seorang Ketua Tim menyatakan bahwa PKA yang dibuat dengan menyalin setiap langkah kerja yang ada pada Pedoman *Probity* Audit, nantinya akan disesuaikan saat Tim telah berada di Objek Pemeriksaan setelah menerima dokumen pekerjaan yang akan diaudit, karena dari dokumen pekerjaan bisa diketahui sejauh mana *progress* suatu pekerjaan. Artinya saat akan menyusun PKA, Ketua Tim tidak memiliki gambaran sama sekali terkait kondisi pekerjaan yang akan diaudit, sehingga PKA yang dibuat sebelum penugasan terkesan hanya untuk memenuhi persyaratan pelaksanaan audit dan bukan sebagai acuan langkah kerja yang harus dilaksanakan secara utuh, yang outputnya akan dituangkan dalam Kertas Kerja Audit (KKA). Terkait dengan tahapan lelang yang tidak dimasukkan dalam PKA seperti yang disebutkan diatas, dikarenakan pada tahun 2015 dan 2016 terdapat Tim yang melakukan *probity* audit terhadap tahapan lelang yang dilakukan oleh ULP Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, sedangkan untuk 2017 dan 2018 sesuai dengan hasil penentuan ruang lingkup bahwa tahapan lelang tidak dilakukan pemeriksaan. Berdasarkan uraian tersebut diatas, diketahui permasalahan yang timbul adalah PKA disusun dengan menyalin setiap langkah kerja program audit rinci yang termuat dalam Pedoman *Probity* Audit, tanpa dilakukan kajian atau pemahaman awal terhadap kondisi paket pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan *probity* audit sehingga bisa diperoleh batasan-batasan audit. Dalam surat tugas *probity* audit, setiap tim ditugaskan untuk melakukan audit terhadap lebih dari satu paket pengadaan barang/jasa, sehingga tidak bisa hanya dibuat satu PKA untuk beberapa paket pengadaan barang jasa karena tiap paket pengadaan barang/jasa mempunyai kondisi yang berbeda-beda. Untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas, tindakan yang bisa diambil oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara adalah melakukan survei pendahuluan (*preliminary survey*) sebelum dilakukan penugasan *probity* audit, untuk memperoleh informasi penting yang berguna dalam penentuan fokus masalah sehingga PKA lebih terarah dan spesifik.

Pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut. Pelaksanaan audit merupakan bagian terpenting dari penugasan audit untuk mengimplementasikan apa yang telah direncanakan pada tahap persiapan audit melalui langkah kerja yang tertuang dalam Program Kerja Audit (PKA) yang kemudian hasilnya akan dituangkan dalam Laporan *Probity* Audit. Tahapan pelaksanaan dimulai setelah surat tugas dan Program Kerja Audit (PKA) ditandatangani oleh Inspektur, diawali dengan melapor pada Perangkat Daerah yang akan diperiksa atau biasa disebut *entry meeting*. Pada *entry meeting*, disampaikan surat tugas serta maksud dan tujuan pemeriksaan, metode audit yang akan digunakan dan daftar permintaan dokumen. Setelah dilakukan *entry meeting*, Tim akan mulai melakukan prosedur audit berpedoman pada langkah kerja yang ada dalam PKA. Pelaksanaan langkah kerja dituangkan dalam Kertas Kerja Audit (KKA) yang kemudian akan direviu secara berjenjang oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis untuk melihat kesesuaiannya dengan PKA. Pelaksanaan langkah kerja yang

dilakukan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara selama ini hanyalah fokus pada analisa terhadap dokumen atau malah lebih cenderung seperti review kelengkapan berkas dan tidak semua pekerjaan dilakukan pemeriksaan fisik karena kurangnya waktu pemeriksaan dan untuk pekerjaan fisik yang terletak diluar Kota Manado tidak dilakukan pemeriksaan karena tidak terdapat anggaran perjalanan dinas luar kota untuk kegiatan *probity* audit. Padahal metode audit yang seharusnya dilaksanakan dalam *probity* audit bukan hanya analisa terhadap dokumen/*desk audit*, tetapi juga harus dilakukan *field audit* dan *benchmarking*. *Field audit* adalah pemeriksaan fisik pekerjaan di lapangan sedangkan *benchmarking* adalah pengecekan harga pasar untuk membandingkan dengan harga satuan yang ada di RAB (Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor PER-362/K/D4/2012). Kurangnya Auditor/P2UPD yang berkompeten dalam pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi juga menjadi kendala dalam pelaksanaan *probity* audit. Auditor/P2UPD yang tidak berkompeten dalam pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi kesulitan dalam menganalisa dokumen pengadaan barang jasa seperti dokumen perencanaan (Harga Perkiraan Sendiri (HPS), gambar rencana dll), dokumen hasil pelelangan (Kontrak dan lampirannya) serta dokumen pelaksanaan konstruksi (backup data, *as shop drawing*, *as build drawing*, kurva s, dll), sehingga pelaksanaan langkah kerja yang ada di PKA tidaklah maksimal. Setelah langkah kerja selesai dilaksanakan, pada masa akhir penugasan Ketua Tim akan memintakan KKA kepada masing-masing Anggota Tim, untuk disusun oleh Ketua Tim dalam bentuk Pokok-Pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP) yang akan diserahkan dan dipaparkan saat *exit meeting* dengan Perangkat Daerah pada hari terakhir pemeriksaan. P2HP tersebut bukanlah Laporan *Probity* Audit tetapi hanya berupa ringkasan temuan-temuan hasil pemeriksaan yang ditemukan pada masing-masing kegiatan pengadaan barang/jasa yang di audit. Laporan *Probity* Audit nanti dibuat oleh Ketua Tim setelah masa penugasan selesai, mengacu pada format LHA yang ada pada Pedoman *Probity* Audit, sehingga rekomendasi yang ada pada laporan tidak tersampaikan tepat waktu kepada auditi yang membutuhkan. Dikarenakan pelaksanaan *probity* audit hanya fokus pada analisa dokumen dan tidak dilakukan pemeriksaan fisik atau perbandingan harga satuan karena kurangnya waktu pemeriksaan, maka temuan-temuan yang ada dalam Laporan *Probity* Audit hanyalah berupa dokumen-dokumen yang belum dibuat atau belum ditandatangani, *addendum* belum dilaksanakan atau pekerjaan berpotensi terjadi keterlambatan. Sehingga pekerjaan-pekerjaan bernilai besar setiap tahunnya menjadi temuan BPK dalam bentuk Tuntutan Ganti Rugi (TGR) akibat pekerjaan fisik tidak sesuai spesifikasi atau kekurangan fisik pekerjaan, malah ada yang tersandung kasus pidana sehingga harus berurusan dengan Aparat Penegak Hukum. Selain itu, tindak lanjut temuan *probity* audit belum berjalan dengan baik. Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan yang mempunyai tugas dan fungsi mengelola tindak lanjut hasil pemeriksaan hanya mempunyai data temuan *probity* audit tahun 2015 dan belum ada satupun temuan yang telah ditindaklanjuti oleh Perangkat Daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, diketahui permasalahan yang timbul saat tahapan pelaksanaan dan pelaporan *probity* audit sebagai berikut: (1) masih kurangnya Auditor/P2UPD yang berkompeten dalam pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi; (2) kurangnya waktu pemeriksaan sehingga pemeriksaan fisik pekerjaan tidak bisa dilakukan secara optimal atau bahkan tidak dilakukan sama sekali dan untuk fisik pekerjaan di luar Kota Manado tidak dilakukan pemeriksaan fisik karena tidak terdapat anggaran pemeriksaan luar kota; (3) perbandingan harga untuk mengetahui kewajaran harga satuan yang ada di RAB tidak dilakukan karena kurangnya waktu pemeriksaan; (4) laporan *probity* audit tidak diserahkan saat hari terakhir pemeriksaan, tetapi baru dibuat setelah masa pemeriksaan berakhir; dan (5) tindak lanjut temuan *probity* audit belum dilaksanakan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas, tindakan yang bisa diambil oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara adalah mengoptimalkan tahap persiapan *probity* audit, karena permasalahan

nomor 1,2 dan 3 tersebut diatas yang ditemukan dalam tahap pelaksanaan *probity* audit sebenarnya tidak lepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam tahap persiapan *probity* audit yang telah dibahas pada sub bab sebelumnya, membuat kebijakan internal terkait SOP *probity* audit yang didalamnya memuat jangka waktu penyusunan laporan dan memberikan sanksi kepada Tim yang tidak selesai tepat waktu dan mengevaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa *probity* audit yang selama ini dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara belum dapat dilaksanakan secara optimal, dikarenakan begitu banyak permasalahan-permasalahan yang timbul saat pelaksanaan *probity* audit. Permasalahan-permasalahan tersebut ada pada setiap tahapan pelaksanaan *probity* audit mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan tahapan pelaporan dan tindak lanjut. Adapun saran yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah mengusulkan rancangan Kebijakan Kepala Daerah tentang pelaksanaan *probity* audit kepada Kepala Daerah dan membuat Kebijakan internal kantor terkait pelaksanaan *probity* audit. Kebijakan daerah tersebut bisa menjadi dasar hukum pelaksanaan *probity* audit, sedangkan Kebijakan internal kantor dalam bentuk Surat Keputusan Inspektur dan SOP bisa menjadi acuan Auditor dalam pelaksanaan *probity* audit serta mengoptimalkan tahap persiapan, pelaksanaan dan pelaporan audit.

5.2. Saran

Dengan rincian langkah-langkah yang bisa dilakukan untuk mengatasi permasalahan diatas, sebagai berikut:

1. Secara periodik mengevaluasi pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh Satgas PKS.
2. Melaksanakan pendataan terhadap pendidikan dan pelatihan yang telah diikuti oleh Auditor/P2UPD dan merencanakan pendidikan dan pelatihan terkait pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi kepada Auditor/P2UPD yang belum pernah mengikuti.
3. Memperbanyak materi terkait pengadaan barang/jasa dan audit konstruksi dalam pembahasan PKS *probity* audit.
4. Menganggarkan perjalanan dinas luar kota untuk *probity* audit sehingga bisa dilakukan pemeriksaan fisik untuk paket pekerjaan yang berada diluar kota.
5. Penentuan tahapan dari suatu kegiatan pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan *probity* audit haruslah berdasarkan kondisi *real progress* terakhir suatu pekerjaan. Jika suatu pekerjaan masih dalam tahap perencanaan, maka *probity* audit dilakukan mulai dari tahap perencanaan. Tetapi jika suatu pekerjaan sudah berada dalam tahapan pelaksanaan kontrak saat tim mulai melakukan *probity* audit, maka sebaiknya tahapan perencanaan tidak lagi di audit.
6. Melakukan *probity* audit terhadap tahapan lelang untuk paket-paket pekerjaan yang bernilai besar (misalnya paket pekerjaan diatas Rp.1 Milyar).
7. Menugaskan P2UPD/Auditor yang berkompeten, yaitu mempunyai sertifikat Ahli Pengadaan Barang/Jasa dan pernah mengikuti Diklat Audit Konstruksi, untuk melaksanakan tugas *probity* audit terhadap paket pekerjaan yang beresiko besar secara *real time* dan berulang.
8. Menentukan jangka waktu lamanya pemeriksaan berdasarkan kompleksitas sebuah pekerjaan.
9. Melakukan survei pendahuluan (*preliminary survey*) sebelum dilakukan penugasan *probity* audit, untuk memperoleh informasi penting yang berguna dalam penentuan fokus masalah sehingga PKA lebih terarah dan spesifik.

10. Mengoptimalkan tahap persiapan *probity* audit, karena permasalahan nomor 1,2 dan 3 tersebut diatas yang ditemukan dalam tahap pelaksanaan *probity* audit sebenarnya tidak lepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam tahap persiapan *probity* audit yang telah dibahas pada sub bab sebelumnya.
11. Membuat kebijakan internal terkait SOP *probity* audit yang didalamnya memuat jangka waktu penyusunan laporan dan memberikan sanksi kepada Tim yang tidak selesai tepat waktu.
12. Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, (2015). Pemetaan dan jenis resiko kecurangan dalam audit pengadaan barang dan jasa. *Jurnal Pengadaan*, 4(1), 1-20.
- Asosiasi Auditor Internal Pemerintah Indonesia, (2014). *Standar audit intern pemerintah indonesia*. Jakarta.
- Inspektorat Utama Sekjen DPR RI, (2015). *Laporan hasil benchmarking penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) inspektorat utama sekretariat jenderal DPR RI ke inspektorat provinsi sulawesi utara dan perwakilan bpkp provinsi sulawesi utara tanggal 16 s.d. 18 desember 2015*. Jakarta.
- Jensen M.C, dan Meckling W.H. (1976). Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal Of Financial Economics* 3(4), 305-360.
- Keputusan Inspektur Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 700/08.1/ITDAPROV/III/2019 tentang *Satuan Tugas Pelatihan Kantor Sendiri (PKS) di Lingkungan Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara*.
- KPK, Komisi Pemberantasan Korupsi, (2015). *Laporan hasil kajian pengadaan barang dan jasa pemerintah*. Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK.
- LKPP, Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah, (2013). *Mengenal Probity Dalam Kontrak Pelaksanaan*, Kredibel Majalah Pengadaan Indonesia Edisi 04, hal. 11.
- Ng, C., dan Ryan C. (2001). The practice of probity audits in one australian jurisdiction. *Managerial Auditing Journal*, 16(2), 69-75.
- Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor PER-362/K/D4/2012 tentang *Pedoman Probity Audit Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Bagi APIP*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang *Sitem Pengendalian Intern Pemerintah*.
- Primahadi dan Utami, (2017). Analisis penerapan probity audit dalam proses pengadaan barang/jasa pada kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat. *Jurnal Auditor*, X(19), 1-13.
- Tandiotong, (2016), *Kualitas audit dan pengukurannya*. Jakarta: Alfabeta.