

**AKIBAT HUKUM KETIDAKLENGKAPAN PENJABARAN AUDIT DALAM
PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH BERDASARKAN PERATURAN
PRESIDEN NOMOR 12 TAHUN 2021**

*DUE TO LEGAL INCOMPLETE DESCRIPTION OF AUDIT IN PROCUREMENT
OF GOVERNMENT GOODS/SERVICES BASED ON PRESIDENTIAL REGULATION
NUMBER 12 OF 2021*

Anisa Pasha Rahmawati*, Tunggul Anshari Setia Negara
Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya
Jalan M.T Haryono Nomor 169 Malang 65145, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 04 Oktober 2021
Disetujui : 05 Maret 2022

Keywords:

incompleteness, translation
audit, procurement of goods/
services, government

Kata Kunci:

ketidaklengkapan, penjabaran
audit, pengadaan barang/
jasa, pemerintah

***) Korespondensi:**

E-mail: Anisapashar93@gmail.com

Abstract: this study aimed to analyze the types of audits in government goods/services procurement under Presidential Regulation Number 12 of 2021 and the legal consequences of the incomplete descriptions of audits in government goods/services procurement. The type of research used in this study was normative juridical with a statute approach, a concept approach, and a case approach. Data collection was done by using library research techniques. The data obtained were analyzed using law interpretation techniques. The results of the study showed that Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Procurement of Goods/Services did not explain in detail the main tasks and functions of the Government Internal Supervisory Apparatus in carrying out audits of government procurement of goods/services. The legal consequences of incomplete audit rules in the procurement of government goods/services gave rise to multiple interpretations, so it was necessary to establish an internal regulation or a Regent's regulation related to the main tasks and functions of the Government's Internal Supervisory Apparatus.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis jenis-jenis audit dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan akibat hukum ketidaklengkapan penjabaran audit dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini yaitu yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi kepustakaan. Data yang telah diperoleh dianalisis dengan teknik penafsiran hukum. Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa tidak menjelaskan secara rinci tugas pokok dan fungsi Aparat Pengawas Intern Pemerintah dalam melaksanakan audit pengadaan barang/jasa pemerintah. Akibat hukum ketidaklengkapan aturan audit dalam pengadaan barang/jasa pemerintah menimbulkan multitafsir sehingga diperlukan pembentukan peraturan internal atau peraturan Bupati terkait tugas pokok dan fungsi Aparat Pengawas Intern Pemerintah.

PENDAHULUAN

Kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik belum memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Aksi demonstrasi yang terjadi menunjukkan bahwa masyarakat telah mengkritik kinerja pemerintah. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik menimbulkan citra yang kurang baik bagi aparatur negara (Fadhila, 2015). Fungsi dan tugas dari pemerintah dalam melayani masyarakat perlu ditingkatkan untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara tuntutan masyarakat dan kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan publik (Ridwan, 2014). Kualitas penyelenggaraan pemerintah masih jauh dari harapan dan kebutuhan masyarakat.

Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Penyelenggaraan pemerintah saat ini lebih berorientasi pada konsep *governance* bukan *government* (Ilmar, 2013). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa pelaksanaan konsep tata kelola yang baik atau *good governance* harus diimbangi dengan peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur penyelenggaraan pemerintah. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan dengan paradigma *governance* tidak bersandar pada peraturan atau pemerintah saja tetapi juga peran sektor swasta dan warga masyarakat (Hadjon dkk, 2012). Penyelenggaraan pemerintah yang berpedoman pada *good governance system* bertujuan agar dapat mencapai tata kelola pemerintahan yang baik.

Konsep *good governance* juga harus diterapkan dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Penerapan sistem desentralisasi menyebabkan adanya pergeseran atau pengalihan kewenangan pengurusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Shofa, 2015). Pembagian urusan pemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 1 ayat (1) UU Pemda menjelaskan bahwa pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara dengan dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3)

menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah atau kewenangan daerah otonom. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki urusan pemerintahan masing-masing.

Pembagian urusan pemerintahan harus ditetapkan secara tegas antara kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah diharapkan dapat menciptakan suatu struktur organisasi pemerintahan yang ramping, efisien, serta efektif (Habibi, 2016). Pembagian urusan pemerintahan yang tidak jelas akan menghasilkan pelaksanaan otonomi daerah yang bersifat semu. Pemerintah dalam menjalankan otonomi daerah berusaha mendekati diri dengan masyarakat (Sesung, 2013). Pemerintah diharapkan lebih memahami terkait keluhan-keluhan yang dihadapi oleh masyarakat. Pembagian urusan pemerintah membuka peluang bagi pemerintah daerah melakukan inovasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Pemerintah harus mewujudkan pembangunan dan pengembangan perekonomian nasional salah satunya terkait pengadaan barang/jasa. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres PBJ) menjelaskan bahwa pengadaan barang dan jasa pemerintah belum sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pengadaan barang dan jasa lebih kepada urusan pemerintah daerah. Pengadaan barang dan jasa atau *procurement* muncul karena adanya kebutuhan akan suatu barang atau jasa untuk kebutuhan sehari-hari (Sutedi, 2012). Pengadaan barang dan jasa adalah usaha untuk mewujudkan dan mendapatkan adanya barang dan jasa yang dibutuhkan melalui proses perjanjian kontrak.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi seluruh kontrak pengadaan antara pemerintah dengan badan usaha milik negara, perusahaan, atau perorangan. Organisasi pengadaan barang dan jasa salah satunya yaitu Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Pejabat Pelaksana Teknis (PPTK). Pengadaan barang/jasa dalam dunia pemerintahan diawasi oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Peran APIP dalam pengawasan pengadaan barang/jasa dilaksanakan dengan kegiatan *probity audit* yang belum dijelaskan secara rinci dalam

Perpres PBJ. Audit yang dilakukan oleh APIP selama ini belum maksimal dalam menjamin efektifitas pengadaan barang/jasa (Jusuf, Nangor, & Tinangon, 2021). APIP cenderung melakukan audit setelah pembayaran sehingga berpotensi menimbulkan masalah penyimpangan dan kasus tindak pidana.

Kesalahan APIP dalam melaksanakan audit dapat diketahui setelah adanya proses penegakan hukum. APIP seharusnya melakukan audit saat pra, proses dan pasca kegiatan pengadaan barang/jasa untuk menghindari terjadinya permasalahan (Rini & Damiani, 2017). Jenis-jenis audit dalam pengadaan barang/jasa tidak dijelaskan secara terperinci dalam Perpres PBJ sehingga diperlukan pengkajian ulang. Pasal 76 ayat (2) Perpres PBJ hanya menjelaskan tentang tugas pokok dan fungsi APIP terkait audit sehingga menimbulkan banyak multitafsir. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, kajian ini akan membahas (1) jenis-jenis audit dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan (2) akibat hukum ketidaklengkapan penjabaran audit dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini yaitu yuridis normatif. Penelitian hukum normatif tidak hanya menganalisis berbagai teks hukum, tetapi melibatkan kemampuan analisis terhadap bahan hukum (Fajar, 2009). Kajian ini menggunakan pendekatan kasus, pendekatan konsep, dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah. Bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel, sedangkan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis penafsiran hukum yaitu pendekatan pada peraturan yang tidak lengkap untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jenis-Jenis Audit dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sesuai Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021

Paradigma penyelenggaraan pemerintah yang berorientasi pada konsep *governance* memberikan dorongan lebih cepat terhadap tuntutan kebutuhan. Penyelenggaraan pemerintahan dalam

memberikan pelayanan publik diharuskan dapat mengapresiasi secara tepat kebutuhan masyarakat (Fadhila, 2015). Konsep *good governance system* yang diadopsi pada implementasinya belum sepenuhnya memberikan jaminan tata kelola pemerintahan yang baik (Shofa, 2015). Penerapan *good governance system* seharusnya disertai dengan peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur penyelenggara pemerintah.

Pengadaan barang/jasa pemerintah dalam konsep *good governance* harus sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa yang telah ditetapkan. Pasal 6 Perpres PBJ menjelaskan bahwa prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah meliputi efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Prinsip pengadaan barang/jasa pemerintah jika dapat terpenuhi secara keseluruhan maka akan mendapatkan hasil yang maksimal. Konsep *good governance* juga berkaitan dengan etika pengadaan barang/jasa (Hadiyati, 2018). Pasal 7 ayat (1) Perpres PBJ menjelaskan bahwa pengadaan barang/jasa jika dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku akan meminimalisir terjadinya penyimpangan. Pengadaan barang/jasa pemerintah dalam konsep *good governance* harus dijalankan sesuai dengan peraturan, prinsip, dan etika yang ditetapkan dalam Perpres PBJ.

Konsep *good governance* harus diterapkan oleh APIP dalam melaksanakan pengawasan pengadaan barang/jasa pemerintah. Pasal 1 ayat (22) Perpres PBJ menjelaskan bahwa APIP adalah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit, revidu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengawasan Intern atas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perka BPKP) menjelaskan bahwa APIP bertugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. APIP terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal/Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kementerian, Inspektorat Utama/Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, Kesekretariatan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota, dan unit pengawasan intern pada instansi pemerintah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

APIP dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya wajib mematuhi prinsip-prinsip dan etika dalam pengadaan barang/jasa. APIP jika dapat memenuhi keseluruhan unsur pengadaan barang/jasa pemerintah maka dapat mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik. Pengadaan barang dan jasa adalah mengajukan harga dan memborong pekerjaan atas penyediaan barang/jasa (Habibi & Untari, 2018). Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian atau penjualan barang secara langsung (Firmansyah, 2018). Transaksi pengadaan barang dan jasa pada masanya akan berkembang ke arah pembelian berjangka dengan waktu pembayaran. Pembelian berjangka harus membuat dokumen pertanggungjawaban antara pembeli dan penjual dan akhirnya pada proses pengadaan ataupun pelelangan.

Pengadaan barang dan jasa atau *procurement* muncul karena adanya suatu barang atau jasa. *Procurement* dimulai dari tahap persiapan, penentuan, dan pelaksanaan atau administrasi tender (Hadiyati, 2018). Pengadaan barang dan jasa tidak hanya mencakup memilih rekanan tetapi seluruh proses sejak awal perencanaan, persiapan, perijinan, penentuan pemenang tender hingga tahap pelaksanaan dan proses administrasi. Proses pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak yaitu pengguna dan penyedia barang dan jasa (Habibi & Untari, 2018). Kedudukan pengadaan barang dan jasa tidak selalu sama dalam tingkatannya sehingga semua tergantung dari jenis pengadaan barang dan jasanya.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjelaskan bahwa pengadaan barang/jasa adalah kegiatan yang dibiayai oleh APBN/APBD sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Dana yang bersumber dari APBN dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan RKA K/L setelah penetapan pagu indikatif. Dana yang bersumber dari APBD dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan RKA Perangkat Daerah setelah adanya nota kesepakatan Kebijakan Umum APBD serta Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA PPAS). Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 22 Peraturan LKPP Nomor 7 Tahun 2018 menjelaskan bahwa pengadaan barang/jasa

pemerintah dapat dilakukan dengan swakelola dan penyedia yang anggarannya dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah. Penyusunan Rencana Umum Pengadaan (RUP) dilaksanakan setelah penetapan alokasi anggaran untuk Kementerian dan Lembaga, sedangkan pengumuman RUP pada Perangkat Daerah dilakukan setelah rancangan peraturan daerah tentang APBD disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pelaku pengadaan barang/jasa pemerintah berdasarkan Perpres PBJ terdiri dari pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, pejabat pengadaan, kelompok kerja pemilihan, agen pengadaan, penyelenggara swakelola, serta penyedia. Tugas pokok dan fungsi pelaku pengadaan barang/jasa yaitu membantu PPTK sebagai pejabat pada unit Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pelaksanaan pengadaan barang/jasa pada implementasinya masih banyak terjadi permasalahan atau kendala (Sutedi, 2012). Pelaksanaan pengadaan barang/jasa harus dilakukan pengawasan dan pemeriksaan. Pengawasan dan pemeriksaan atau audit merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan (Fuddloilulhaq, 2017). Pengawasan dapat dilaksanakan melalui suatu pemeriksaan dan pemeriksaan dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan.

Pengawasan dalam pengadaan barang dan jasa wajib dilakukan oleh instansi pemerintah untuk mewujudkan keadilan, transparansi dan pertanggungjawaban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pengawasan pengadaan barang harus memenuhi prinsip-prinsip dan etika pengadaan barang/jasa pemerintah (Rini & Damiati, 2017). Pengawasan dalam pengadaan barang dan jasa atau audit dilaksanakan oleh APIP. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PANRB) Nomor PER/05/M.PAN/03/2008 menjelaskan bahwa APIP terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertanggung jawab kepada Presiden, Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama/Inspektorat yang bertanggung jawab kepada Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Inspektorat Pemerintah Provinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur, Inspektorat Pemerintah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

UU Pemda menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Sunarno, 2005). Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 menjelaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintah daerah harus ditingkatkan terutama dalam pengawasan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Inspektorat Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota dalam melakukan pengawasan pengadaan barang/jasa pemerintah juga harus merujuk pada peraturan-peraturan di atasnya. Pengawasan pada daerah dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Inspektorat Daerah sendiri berfungsi sebagai auditor internal pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah berdasarkan mandat (Sunarno, 2005). Inspektorat Daerah merupakan suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah. Pengawasan pada Inspektorat Provinsi dilakukan oleh APIP tingkat provinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur.

Implementasi pengawasan pengadaan barang dan jasa bertujuan untuk mendukung prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa pemerintah. Proses pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak dalam menjalankan fungsi pengawasan meliputi pimpinan dari instansi pemerintah yang bersangkutan, pengguna barang dan jasa, unit pengawas intern, dan masyarakat (Sutedi, 2012). Inspektorat Daerah memiliki peran yang sangat penting dalam kemajuan dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Inspektorat Daerah berkedudukan di bawah Sekretaris Daerah sehingga kewenangannya dalam melakukan pengawasan sangat terbatas. Laporan hasil pengawasan dan pemeriksaan Inspektorat Daerah masih bergantung pada para auditor. Kepala Daerah berperan dalam memeriksa laporan dari Inspektorat Daerah.

Pasal 116 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa menjelaskan bahwa Kementerian/Lembaga/Instansi dan Pemerintah Provinsi/Pemerintah Kabupaten/Kota wajib melakukan pengawasan terhadap PPK dan ULP termasuk pelaksanaan swakelola dan penggunaan produksi dalam negeri agar lebih efektif dan efisien. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh APIP yang meliputi membuat sistem pengawasan intern atas pengadaan barang/jasa. APIP sebagai salah satu tim pengawas memiliki peran melaksanakan *probity audit* dan audit pengadaan barang/jasa pemerintah. Perpres PBJ belum menjelaskan secara terperinci jenis-jenis audit yang menjadi ruang lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah. Jenis audit yang berhak dilaksanakan oleh APIP pada dasarnya tidak hanya terkait pengadaan barang/jasa tetapi juga *probity audit*.

Probity secara harfiah dikaitkan dengan *integrity*, *uprightness*, dan *honesty*. *Integrity* dihubungkan dengan keutuhan, ketulusan hati, dan keadaan yang utuh. Integritas menyiratkan dapat dipercaya dan tidak dapat dikorupsi sampai pada tingkat seseorang tidak mampu untuk memalsukan suatu kepercayaan, tanggung jawab, atau janji (Fuddloilulhaq, 2018). *Uprightness* yaitu berpegang teguh pada prinsip-prinsip moral sedangkan *honesty* menunjukkan penolakan untuk berbohong, mencuri, atau menipu (Jufus, Nangoi, & Tinangon, 2021). *Probity audit* merupakan aktivitas *assurance* yang diberikan oleh auditor *probity* untuk melakukan pengawasan independen terhadap suatu proses pengadaan barang dan jasa.

Probity audit adalah kegiatan penilaian independen untuk memastikan bahwa proses pengadaan barang/jasa telah dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan prinsip penegakan integritas, kebenaran, kejujuran dan mematuhi peraturan perundangan yang berlaku. *Probity audit* bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas penggunaan dana sektor publik (Jufus, Nangoi, & Tinangon, 2021). *Probity audit* sebenarnya tidak terbatas pada pengadaan barang/jasa tetapi mencakup seluruh proyek-proyek publik. Menciptakan dan memelihara integritas, kebenaran, dan kejujuran dalam nilai dan tugas sektor publik meliputi sikap netral, bertanggungjawab dan keterbukaan. Aparatur pemerintahan juga harus menciptakan dan memelihara integritas, kebenaran, dan kejujuran untuk menghindari

korupsi dan perilaku tidak jujur (Ilmar, 2013). Pengelolaan integritas, kebenaran, dan kejujuran yang efektif difokuskan pada ketaatan prosedur, proses, dan sistem dibandingkan dengan hasil dari sebuah kegiatan sendiri.

Keterlibatan *probity audit* tidak hanya untuk menghindarkan proyek publik dari korupsi atau perilaku tidak jujur. *probity audit* juga terlibat dalam proses sektor publik seperti pengadaan, penghapusan aset (Barang Milik Negara/Daerah), serta pemberian bantuan dan hibah. Keterlibatan *probity audit* bertujuan agar proses pengadaan barang/jasa dilaksanakan dengan adil, tidak memihak, akuntabel, dan transparan sesuai dengan tuntutan masyarakat (Jufus, Nangoi, & Tinangon, 2021). Penerapan *probity* merupakan bagian dari perencanaan dan manajemen proyek yang besar, kompleks, dan berisiko tinggi. Kriteria pengadaan barang/jasa yang akan di-*probity audit* ditetapkan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah/Institusi. Beberapa kriteria yang dapat dijadikan patokan dalam menetapkan target *probity audit* yaitu berisiko tinggi dan kompleks, bermasalah dengan hukum, berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, berhubungan dengan kepentingan masyarakat, memenuhi pelayanan dasar masyarakat, serta nilai paket yang besar.

Auditor *probity*, tim proyek, dan pihak lain yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa perlu mempertimbangkan hal-hal yang fundamental. Kelima fundamental yang harus dipatuhi sebagai dasar pelaksanaan proyek yaitu nilai yang terbaik, netral, menghindari konflik interest, akuntabilitas dan transparan, serta kerahasiaan. Nilai uang terbaik (*best value of money*) yaitu para pelaksana proyek publik harus mengutamakan kualitas teknis dan pengelolaan risiko sehingga memaksimalkan nilai uang. Netral atau tidak berpihak (*impartiality*) yaitu individu dan organisasi yang terlibat dalam kontrak proyek publik telah mengalokasikan waktu, usaha, dan sumber daya sehingga mengharapkan adanya perlakuan yang jujur pada setiap proses (Hadiyati, 2018). Perlakuan yang tidak netral dan tidak jujur seperti formulir-formulir yang bias, petugas yang memiliki kepentingan pribadi, petugas yang tidak berintegritas akan berakibat menarik diri dari proyek publik.

Auditor *probity*, tim proyek, dan pihak lain yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa juga harus menghindari konflik

interest. Masyarakat dan calon penyedia barang/jasa berharap kepada pemerintah untuk melakukan pengambilan keputusan yang bebas dari kepentingan pribadi terkait dengan proyek publik (Ridwan, 2014). Hal ini sama dengan sektor privat yaitu penyedia barang/jasa jika mendapat tugas mengerjakan proyek publik mempunyai kewajiban bahwa segala konflik kepentingan sudah diungkapkan dan dikelola dengan baik. Sektor privat bertanggung jawab untuk menghindari persaingan yang tidak sehat, kolusi dengan petugas pemerintah, suap, dan kecurangan lainnya.

Proses pengadaan barang/jasa harus mewujudkan akuntabilitas dan transparan. Akuntabilitas dan transparan merupakan dua konsep yang saling berhubungan. Pemerintah yang diberikan kewenangan mengelola sumber daya publik harus menghasilkan jejak audit yang dapat dipertanggungjawabkan. Transparan atau keterbukaan adalah mempersiapkan proyek publik dan prosesnya untuk dapat dilihat, serta alasan-alasan pengambilan keputusan harus diinformasikan kepada pemangku kepentingan (Mardawani & Relita, 2019). Proses pengadaan barang/jasa juga harus ada unsur kerahasiaan atau *confidentiality*. Beberapa informasi detail harus tetap dirahasiakan dalam jangka waktu tertentu untuk mendukung integritas selama proses dan penyedia barang/jasa contohnya rincian HPS dan detail penawaran dari penyedia barang/jasa.

Pelaksanaan *probity audit* dapat dilakukan dengan dua metode yaitu eksternal *probity auditor* dan *self assessment*. Penugasan dengan menggunakan eksternal auditor *probity* seperti Kantor Akuntan Publik, Kantor Konsultan Manajemen, dan tenaga ahli yang memberikan layanan audit/konsultan secara komersial. Penggunaan auditor *probity* dari luar pemerintah mempunyai konsekuensi yaitu menyediakan anggaran untuk membayar jasa. Kelebihan penggunaan auditor eksternal adalah independensi terjamin sehingga memberikan kepercayaan kepada masyarakat. Penilaian mandiri atau *self assessment* yaitu melakukan *probity audit* oleh pemerintah sendiri atas proyek-proyek publik yang dilaksanakan (Firmansyah, 2018). *Probity audit* secara mandiri dapat dilakukan oleh penanggung jawab proyek dengan menunjuk petugas yang mempunyai kompetensi dan keterampilan (*skill*) untuk melakukan *probity*

audit. Petugas yang ditunjuk oleh penanggung jawab proyek meliputi auditor internal (APIP), penanggung jawab proyek di lokasi lain, dan penanggung jawab proyek itu sendiri.

Kerangka kebijakan penerapan *probity audit* pengadaan barang/jasa dituangkan dalam bentuk keputusan yang berisikan unit yang bertanggung jawab, kriteria paket, rencana, biaya, kualifikasi, serta kebijakan pelaporan dan tindak lanjutnya. Unit yang bertanggung jawab melakukan *probity audit* yaitu Inspektur Jenderal/Inspektur/Satuan Pengawas Intern dan auditor internal. Kriteria paket yang dijadikan auditor *probity audit* melibatkan masyarakat, paket pekerjaan pelayanan masyarakat, dan terkait isu politik (Fuddloilulhaq, 2017). Rencana *probity* menjadi tanggung jawab masing-masing pelaksana paket pekerjaan/pengadaan dengan mempertimbangkan titik-titik kritis yang berpotensi menimbulkan masalah. Biaya *probity audit* dianggarkan pada instansi yang ditetapkan menjadi penanggung jawabnya. Kualifikasi *probity auditor* dalam peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menjelaskan bahwa APIP harus melakukan pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi.

Penguatan peran APIP khususnya dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi beberapa tahapan yang harus dilakukan. Peningkatan kompetensi APIP di bidang pengadaan barang jasa baik sertifikasi dasar maupun pemahaman lanjutan. APIP harus mempunyai dukungan emosi yang dekat, berdampingan, dan bersama-sama dengan Obyek Wasrik (Obrik) dalam melancarkan program pembangunan. Peran APIP tidak hanya sebagai pengawas tetapi tempat konsultasi, teman diskusi, serta sebagai penjamin mutu. Inspektorat sebagai *probity adviser* dapat mengawal dan melakukan audit sepanjang proses pengadaan berlangsung dari awal perencanaan hingga serah terima barang. Inspektorat seharusnya memiliki kewenangan eksekusi yang jelas (Ilmar, 2013). Kewenangan eksekusi temuannya tidak dikembalikan kepada kepala daerah. Mendorong peran dan fungsi APIP dalam *prevent*, *deter*, dan *detect* sebagai *early warning system* atas proses pengadaan barang dan jasa, serta dalam rangka peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara yang efektif, efisien, transparan/terbuka, dan akuntabel/dapat dipertanggung jawabkan. Peningkatan anggaran

pengawasan dan menempatkan posisi APIP di luar lingkaran kekuasaan.

Probity audit merupakan upaya untuk meningkatkan peran APIP dalam melakukan pengawasan. *Probity audit* dilakukan oleh pengguna barang dan jasa, aparat pengawas intern instansi, dan BPKP (Sutedi, 2012). Pengguna barang dan jasa menyakinkan bahwa pengadaan barang dan jasa telah sesuai dengan kontrak. Aparat pengawas intern instansi juga meyakinkan bahwa proses pengadaan barang dan jasa telah sesuai perencanaan pengadaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BPKP selaku aparat intern pengawas pemerintah pusat menilai kinerja pelaksanaan anggaran pemerintah secara menyeluruh (Fuddloilulhaq, 2018). APIP tidak hanya berhak melakukan *probity audit* saja tetapi berkewajiban untuk melaksanakan audit pengadaan barang/jasa pemerintah yang nantinya berkaitan dengan audit ketaatan.

Fungsi pengawasan yang dilakukan APIP dinilai belum optimal. Pejabat penyelenggara negara banyak yang tersangkut kasus korupsi dan inefisiensi pengelolaan keuangan. Temuan BPK menjadi tolok ukur bahwa APIP belum sepenuhnya independen (Sutedi, 2012). Posisi APIP baik di instansi pusat maupun daerah berada di bawah pimpinan organisasi yakni Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota. APIP wajib melaporkan hasil pengawasannya kepada pimpinan instansi. Independensi APIP dipengaruhi oleh struktur organisasi pemerintah, sumber pembiayaan, dan kepegawaian. Independensi APIP diharapkan ada kebebasan dalam mengangkat atau memberhentikan pegawai tanpa campur tangan pimpinan organisasi (Firmansyah, 2018). Penguatan fungsi APIP menjadi langkah yang mutlak agar fungsi pengawasan dalam organisasi menjadi efektif dan dapat diandalkan.

Penguatan fungsi APIP dapat menurunkan penyimpangan dan sekaligus meningkatkan akuntabilitas organisasi. Penguatan fungsi APIP dapat meringankan tugas auditor eksternal atau BPK sehingga dapat fokus pada pemeriksaan yang sifatnya strategis dan berdampak luas. Pelaksanaan *probity audit* oleh APIP pada implementasinya belum sesuai dengan teori yang ada sehingga menimbulkan banyak masalah yang terjadi. *Probity audit* tidak selamanya dilakukan oleh permintaan auditor tetapi juga dapat atas permintaan pengguna barang/jasa.

Probity audit menjalankan fungsi manajemen pengawasan terhadap suatu objek kegiatan dengan menggunakan metode, alat, dan aturan-aturan tertentu untuk menjamin kesesuaian pelaksanaannya dengan rencana dan kebijakan yang telah ditetapkan (Jufuf, Nangoi, & Tinangon, 2021). Pengawasan dan pemeriksaan pada dasarnya bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan kegagalan dalam pengadaan barang/jasa.

Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) Perpres PBJ menjelaskan bahwa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah wajib melakukan pengawasan pengadaan barang/jasa melalui aparat pengawasan internal pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah masing-masing melalui kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan/atau penyelenggaraan *whistleblowing system*. Pasal 76 ayat (2) Perpres PBJ tidak menjelaskan secara rinci tugas pokok dan fungsi APIP dalam audit pengadaan barang/jasa. Jenis-jenis audit yang dilaksanakan dalam pengadaan/jasa meliputi *probity audit* dan audit pengadaan barang/jasa. *Probity audit* dilaksanakan untuk meyakinkan bahwa proses pengadaan barang/jasa telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku.

Probity audit pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan metodologi *desk audit*, *field audit*, dan *benchmarking*. *Desk audit* yaitu penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa, serta mengidentifikasi kelemahan dalam pelaksanaan sistem dan prosedur pengadaan barang/jasa (Habibi & Untari, 2018). *Field audit* yaitu pemeriksaan lapangan untuk pengecekan langsung atas kebenaran jumlah, mutu dan penempatan, serta ketepatan waktu penyerahan (Fuddoilulhaq, 2018). *Benchmarking* yaitu suatu proses membandingkan dan mengukur suatu kegiatan perusahaan/organisasi terhadap proses operasi yang terbaik di kelasnya sebagai inspirasi dalam meningkatkan kinerja misalnya modus operandi penyimpangan yang terjadi dan *best practice* dalam PBJ. *probity audit* bertujuan memberikan rekomendasi perbaikan atas proses pengadaan barang/jasa yang sedang dilaksanakan.

Audit pengadaan barang/jasa merupakan tawaran untuk mengajukan harga dan mendorong

pekerjaan atas penyediaan barang/jasa. Audit pengadaan barang/jasa melibatkan dua pihak yaitu instansi pemerintah, BUMN, atau perusahaan swasta yang mengadakan penawaran pengadaan barang dan jasa, serta orang secara personal atau perusahaan kontraktor yang menawarkan diri untuk memenuhi permintaan akan pengadaan barang dan jasa (Firmansyah, 2018). Audit pengadaan barang dan jasa bertujuan untuk meyakinkan bahwa prosedur pelaksanaan pengadaan barang/jasa telah dilakukan sesuai dengan prosedur, memperhatikan pencapaian tingkat komponen dalam negeri, mengidentifikasi adanya penyimpangan/kecurangan, ketidakpatuhan dalam kegiatan PBJ terhadap ketentuan pengadaan barang/jasa, serta mengevaluasi kecukupan efektivitas intern pemerintah dalam proses pengadaan barang/jasa. Kegiatan pengadaan barang dan jasa merupakan upaya pemenuhan kebutuhan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Akibat Hukum Ketidaklengkapan Penjabaran Audit dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa agar dapat menjaga akuntabilitas maka diperlukan adanya peraturan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum. Penyelenggaran pengadaan barang dan jasa dapat terlaksana sebagaimana mestinya jika ada peraturan yang lengkap dan jelas (Firmansyah, 2018). Tugas pokok dan fungsi APIP dalam melaksanakan audit dalam Perpres PBJ belum dijelaskan secara rinci karena pada implementasinya masih banyak menimbulkan multitafsir antara *probity audit* dan audit pengadaan barang/jasa. *Probity audit* dan audit pengadaan barang/jasa merupakan dua hal berbeda.

Rekomendasi *probity audit* hanya sebatas saran dan perbaikan sedangkan untuk audit pengadaan barang/jasa mendapat rekomendasi untuk pengembalian kerugian yang nantinya terkait dengan audit ketaatan. Jenis-jenis audit dalam pengadaan barang dan jasa belum dipahami oleh berbagai kalangan (Sutedi, 2012). Hal ini terjadi pada Inspektorat Kabupaten Malang yang melaksanakan *probity audit* pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Malang. Proses pelaksanaan *probity audit* tidak sesuai dengan *probity requirement* yaitu tidak mematuhi prosedur, prinsip-prinsip dan etika pengadaan

barang/jasa pemerintah. Inspektorat Kabupaten Malang pada implementasinya belum memiliki aturan khusus terkait *probity audit*.

Probity audit dan audit pengadaan barang/jasa adalah dua jenis audit yang berbeda namun masih dalam satu lingkup pengadaan barang/jasa. *probity audit* diterapkan selama proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa untuk memastikan bahwa seluruh ketentuan telah diikuti dengan benar, jujur dan penuh integritas sehingga mencegah terjadinya penyimpangan dalam proses pengadaan barang/jasa (Jusuf, Nangoi, & Tinangon, 2021). Berbeda dengan audit pengadaan barang/jasa yang perencanaannya dimulai dari identifikasi kebutuhan barang/jasa dan penganggarannya dalam rangka penyusunan Rencana Umum Pengadaan (RUP). Ruang lingkup *probity audit* dimulai dari perencanaan, persiapan pemilihan penyedia, pelaksanaan pemilihan penyedia, penandatanganan kontrak, pelaksanaan kontrak sampai dengan penyerahan barang/jasa sebelum pembayaran 100%. Ruang lingkup audit pengadaan barang/jasa dimulai pada saat pelaksanaan pengadaan barang/jasa dilaksanakan.

Perpres PBJ tidak menjelaskan secara rinci terkait tugas pokok dan fungsi APIP dalam melaksanakan audit pengadaan barang/jasa pemerintah. Perpres PBJ hanya mengatur tentang ruang lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah mulai dari awal proses perencanaan sampai dengan hasil akhirnya, pelaku pengadaan, pelaksanaan pengawasan dan pemeriksaan. Pengadaan barang/jasa pemerintah tidak hanya diatur oleh Perpres PBJ tetapi diatur dalam peraturan LKPP (Hadiyati, 2018). Fungsi dan tugas APIP dalam proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa dijelaskan dalam Peraturan LKPP

Akibat hukum ketidaklengkapan terkait pengaturan jenis-jenis audit pengadaan barang/jasa pemerintah menyebabkan adanya multitafsir. Peraturan turunan dari peraturan yang lebih tinggi sangat diperlukan dalam pelaksanaan audit pengadaan barang/jasa pemerintah (Rahardjo, 2000). Pemerintah daerah selama ini banyak yang belum memiliki aturan-aturan terkait pelaksanaan audit dalam lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah. Pembentukan peraturan internal atau peraturan Bupati terkait tugas pokok dan fungsi APIP dalam pengadaan barang/jasa sangat diperlukan. Audit yang dapat dilaksanakan dalam pengadaan barang/jasa tidak hanya

probity audit dan audit pengadaan barang/jasa saja. Audit dalam pengadaan barang/jasa jika dianalisis lebih lanjut juga terkait dengan audit ketaatan karena berkaitan dengan pengembalian kerugian daerah.

SIMPULAN

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tidak menjelaskan secara rinci tugas pokok dan fungsi APIP dalam melaksanakan audit pengadaan barang/jasa pemerintah. Audit yang dilaksanakan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah tidak hanya satu jenis saja tetapi ada *probity audit*, audit pengadaan barang/jasa, dan audit ketaatan. Akibat hukum dari ketidaklengkapan pengaturan tugas pokok dan fungsi APIP dalam hal audit pengadaan barang/jasa dapat menimbulkan multitafsir karena adanya perbedaan antara *probity audit* dan audit pengadaan barang/jasa pemerintah. Pemerintah daerah selama ini banyak yang belum memiliki aturan-aturan terkait pelaksanaan audit dalam lingkup pengadaan barang/jasa pemerintah. Pembentukan peraturan internal atau peraturan Bupati terkait tugas pokok dan fungsi APIP dalam pengadaan barang/jasa sangat diperlukan.

DAFTAR RUJUKAN

- Fadhila, N. L. (2015). Urgensitas Ombudsman dalam Pengawasan Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28(2), 130-136.
- Fajar, M. (2009). Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Firmansyah, B. (2018). Pengadaan Barang, Jasa dan Informasi dalam E-Commerce dan M-Commerce. *Jurnal Pengadaan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, 1(2), 30-38.
- Fuddoilulhaq, M. (2017). Evaluasi Kesesuaian Pelaksanaan Probity Audit pada BPKP Pusat dengan Pedoman Probity Audit Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. *Jurnal Info Artha*, 1(1), 17-34.
- Habibi, M. M. (2016). Analisis Pelaksanaan Desentralisasi dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28(2), 117-124.

- Habibi, M. M., & Untari, S. (2018). Efektivitas Pelaksanaan *E-Procurement* dalam Pengadaan Barang dan Jasa. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2), 159-168.
- Hadiyati, N. (2018). Urgensi Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa melalui Undang-Undang. *Jurnal Pengadaan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, 1(1), 1-9.
- Hadjon, M. P., Lotulung, P. E., Marzuki, H. M. L., Djatmiati, T. S., & Wairocana, I. G. N. (2012). *Hukum Administrasi Good Governance*. Surabaya: Universitas Universitas Trisakti.
- Ilmar, A. (2013). *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Jusuf, R. A., Nangoi, G. B., & Tinangon, J. J. (2021). Analisis Pelaksanaan Probit Audit Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing*, 12 (1), 1-11.
- Mardawani, & Relita, D. T. (2019). Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Sintang dalam Mewujudkan Visi Pemerintahan dan Good Governance. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(1), 109-116.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Republik Indonesia. (2005). Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593.
- Republik Indonesia. (2015). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 760.
- Republik Indonesia. (2019). Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengawas Intern Atas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 69.
- Republik Indonesia. (2021). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 63.
- Ridwan. (2014). *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.
- Rini, & Damiaty, L. (2017). Analisis Hasil Audit Pemerintahan dan Tingkat Korupsi Pemerintahan Provinsi di Indonesia. *Journal of Accounting and Business Dynamics*, 4(1), 73-90.
- Sesung, R. (2013). *Hukum Otonomi Daerah: Aditama*.
- Shofa, A. M. A. (2015). Dari Desentralisasi hingga Good Governance: Antara Harapan dan Realitas. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28(1), 1-5.
- Sunarno, S. (2005). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar: Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2012). *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika.