

MENJAGA PROBITY DALAM PANDEMI: TINJAUAN PROSEDUR AUDIT ATAS PENGADAAN BARANG/JASA TERKAIT PENANGANAN COVID-19

Candra Hapsari Susilo
Politeknik Keuangan Negara STAN

Alamat Korespondensi: chsusilo@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
[3 September 2021]

Dinyatakan Diterima
[3 September 2022]

KATA KUNCI:

Pengadaan barang/jasa, audit, probity, COVID-19, prosedur audit, audit sektor publik.

ABSTRAK

Public procurement is one of the riskiest target of corruption. Probity audit is one of the measures taken by Indonesia's Government to prevent such fraud. However, the pandemic has posed a great challenge for auditors in order to maintain reasonable assurance. Key aspects of evidence-gathering such as physical examination are unable to be done. Seeing that, this research aims to understand as well as shed light on the alternative procedure auditors can perform amidst the restriction caused by pandemic. The object of research is the audit of the procurement of COVID-19 Emergency Hospital in Lamongan, carried out by BPKP Jawa Timur. The results has shown that auditors mainly focuses on desk auditing, with heavy reliance on papers and document and minimal physical examination. In terms of maintaining probity, instead of fully auditing, controls and surveillance are done in two parts, which is advising during the planning stages, and auditing. Such steps are taken due to the fact that the aren't any regulation regarding audits of public procurement during COVID-19 emergencies.

Pengadaan barang/jasa (PBJ) adalah salah satu target terbesar korupsi di Indonesia. Probity audit merupakan salah satu cara yang dilakukan pemerintah untuk mencegah terjadinya penyelewengan tersebut. Namun, adanya pandemi telah memunculkan tantangan baru bagi auditor untuk meraih keyakinan memadai. Metode perolehan bukti yang utama seperti pemeriksaan fisik, tentunya tidak dapat dilakukan. Maka dari itu, karya tulis ini bertujuan untuk memahami prosedur alternatif yang dilakukan auditor untuk mempertahankan keyakinan memadai di tengah batasan pandemi berdasarkan audit yang dilakukan oleh BPKP Jawa Timur terhadap Rumah Sakit Darurat COVID-19 di Kabupaten Lamongan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa auditor lebih berfokus pada metode desk audit, yang mana bukti yang diperiksa adalah laporan dan dokumen, dengan satu kali pemeriksaan fisik. Sedangkan, dari sisi probity, dibandingkan dengan PBJ pada keadaan normal yang mana pengawasan dan pengendalian dilakukan dengan audit, pada PBJ proyek pembangunan RS COVID-19 dilakukan dengan pendampingan pada proses perencanaan, dan audit pada pelaksanaan hingga pemanfaatan. Hal tersebut dikarenakan belum adanya peraturan yang mengatur tentang audit atas PBJ darurat COVID-19 pada periode perencanaan.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengadaan barang/jasa (PBJ) merupakan salah satu elemen inti dalam perkembangan suatu negara. Menurut Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), pengadaan barang/jasa merupakan penyumbang terbesar PDB pada berbagai belahan dunia. Hal ini sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa pengadaan barang/jasa berperan penting dalam pembangunan nasional serta pengembangan perekonomian daerah maupun pusat.

Akan tetapi, perannya yang krusial tidak menghentikan beberapa oknum untuk melakukan kecurangan. Proyek pengadaan barang/jasa yang umumnya bernilai besar, kerap kali menjadi sasaran tindak pidana korupsi. Berdasarkan data statistik perkara tahun 2020 dari situs Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), korupsi atas PBJ menempati peringkat kedua. Dengan tren meningkat pada dekade terakhir. Maka dari itu, sangat diperlukan salah satu bentuk pengawasan yang menyeluruh, efisien, dan efektif.

Prosesnya yang panjang, membuat proyek PBJ berisiko tinggi dalam setiap tahapannya. Sehingga, perlu pengawasan khusus yang memungkinkan adanya pengawalan dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemanfaatan. Disinilah peran probity audit.

Probit audit merupakan salah satu cara pemerintah untuk mengawal proyek PBJ. Pada audit tujuan tertentu ini, pelaksanaan audit tidak hanya dilakukan pada hasil akhir saja, namun juga pada tahap perencanaan, hingga efektivitas pemanfaatan. Auditor yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya umumnya adalah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), namun instansi lain dapat pula menggunakan metode audit yang sama. Acuan prosedur dari probity audit adalah Lampiran II Peraturan Kepala BPKP Nomor 3 Tahun 2019.

Dalam memastikan probity dalam suatu PBJ, auditor melakukan pengawasan dari tahap pemilihan penyedia jasa, perolehan atau distribusi barang/jasa, hingga pemanfaatan. Kerap kali, mayoritas bukti yang diperoleh didapatkan melalui pemeriksaan fisik. Mengingat dokumen dapat dimanipulasi, namun barang yang disaksikan oleh auditor sendiri tentunya akan sulit. Namun, pandemi COVID-19 yang memuncak turut membawa banyak keterbatasan bagi auditor. Adanya pembatasan sosial tidak memungkinkan pemeriksaan fisik untuk dilakukan. Apalagi, bagi pengadaan yang berkaitan dengan penanganan COVID-19. Sehingga, auditor memerlukan prosedur alternatif untuk tetap memberikan keyakinan memadai, sembari mematuhi protokol kesehatan. Langkah apa saja yang harus diambil auditor untuk tetap menjaga probity.

Untuk memahami hal tersebut, penulis melakukan tinjauan terhadap audit yang dilakukan BPKP Provinsi Jawa Timur terhadap proyek pembangunan Rumah Sakit Darurat COVID-19 di Kabupaten Lamongan. Dalam penelitian ini, penulis akan membandingkan kesesuaian prosedur audit yang dilakukan terhadap peraturan yang berlaku, serta ada atau tidaknya perbedaan terhadap audit atas PBJ normal dengan PBJ berkaitan penanganan COVID-19.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, rumusan masalah yang akan dielaborasi pada karya tulis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur alternatif audit PBJ yang dilakukan pada masa pandemi COVID-19?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan PBJ yang berkaitan dengan penanganan COVID-19?
3. Bagaimana mitigasi atas risiko tambahan yang mungkin muncul atas perubahan prosedur?

1.3 Tujuan

Sejalan dengan dengan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, tujuan dari karya tulis ini adalah mengetahui prosedur audit alternatif yang dilakukan pada masa pandemi, serta mengetahui pengawasan yang dilakukan terhadap PBJ yang berkaitan dengan penanganan COVID-19. Manfaat ini ditujukan kepada auditor publik serta masyarakat awam untuk meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintah.

2. KERANGKA TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Audit

Audit pertama kali dikenal pada abad ke-19, dalam bentuk istilah bahasa Latin *audere* yang berarti mendengar. Konteks mendengar disini adalah memeriksa, dan merasakan kesesuaian atas suatu laporan. Seseorang yang 'mendengarkan' laporan keuangan disebut dengan auditor. Seiring berjalannya waktu, sasaran serta fungsi audit pun turut meluas. Menurut Flint (1988), tujuan audit bukan merupakan hal yang statis, melainkan dinamis. Kebutuhan masyarakat menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi perkembangan tujuan audit, tidak hanya digunakan dalam hal akuntabilitas keuangan, tetapi juga sebagai salah satu alat social control yang dapat mengawasi kinerja dan perilaku dari manajemen (Lee, 2008). Audit non-keuangan seperti audit kinerja, dan audit ketaatan mulai dikenal. Dengan konsep yang sejenis yaitu memeriksa, dan memberikan rekomendasi dalam bentuk simpulan. Audit pun tidak hanya dilakukan oleh pihak eksternal seperti kantor akuntan publik dan lembaga pemerintah

terkait seperti BPK di Indonesia, tetapi juga audit internal yang dilakukan oleh kepatuhan internal perusahaan ataupun inspektorat kementerian/lembaga dan BPKP dalam sektor publik.

3.1.2. Audit Intern

Menurut Zamzami (2015), Audit Internal merupakan kegiatan assurance yang dilakukan secara independen dan obyektif serta bertujuan untuk memberikan nilai tambah dalam kegiatan yang dilakukan suatu organisasi. Pada sektor publik di Indonesia, pedoman audit internal mengacu pada standar yang disusun oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI), dengan inspektorat kementerian/lembaga terkait serta BPKP sebagai aparat pengawas intern pemerintah. Senada dengan Zamzami, AAIPI mendefinisikan audit intern sebagai kegiatan pemberian keyakinan yang bertujuan untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan operasional organisasi dengan pendekatan sistematis dan teratur, yang bertujuan untuk meningkatkan serta menilai efektivitas manajemen risiko, pengendalian, dan tata kelola. Jenis-jenis audit yang dapat dilakukan juga beragam, tidak hanya audit keuangan, audit kinerja, tetapi juga jenis audit yang masuk dalam kategori audit tujuan tertentu.

2.2 Probity Audit

Kata probity berasal dari istilah bahasa Inggris yang bersinonim dengan kejujuran, integritas, dan taat. Bagi pemerintah, untuk tetap menjaga probity, pengawasan tidak hanya dilakukan hanya untuk menghindari korupsi maupun kecurangan. Perhatian terhadap tujuan dari suatu proyek pemerintah juga perlu dilakukan seperti independensi proyek, akuntabilitas, dan transparansi (ICAC, 2005). Menurut OECD(2009), untuk memperoleh probity dalam pengadaan barang/jasa, diperlukan dua tahap yaitu *advising* dan *auditing*. Dimana bagian *advising* bersifat *forward-looking*, sedangkan *auditing* bersifat *back-ward looking*. Lain halnya dengan di Indonesia, pengawasan probity yang saat ini luas dikenal merupakan Probity auditing yang dilakukan BPKP. Menurut Peraturan Kepala BPKP Nomor 3 Tahun 2019, pengawasan berbentuk audit dimulai dari tahap perencanaan dan persiapan pengadaan barang/jasa, hingga tahap pelaksanaan kontrak dan swakelola. Pada tiap tahapan pengadaan barang/jasa, auditor akan menyusun skema audit, program audit, daftar uji, serta prosedur tambahan yang dirasa dibutuhkan. Auditor juga perlu mengidentifikasi risiko dari tiap proses bisnis utama pada tahapan-tahapan tersebut untuk mengetahui dokumen atau data apa saja yang diperlukan.

2.3 Kriteria Audit

Namun, pada periode pandemi, prosedur audit atas PBJ terkhusus penanganan COVID-19 turut disederhanakan. Mengingat adanya urgensi atas

pemanfaatannya, serta didukung Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 yang memerintahkan respons yang cepat, tepat, fokus, dan terpadu atas penanganan pandemi COVID-19. Kriteria audit atas PBJ yang sebelumnya mengacu terhadap Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018, digantikan dengan Surat Edaran Nomor 3 Tahun 2020 dengan konten sebagai berikut:

1. Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) menetapkan kebutuhan barang/jasa dalam rangka penanganan Covid-19 dan memerintahkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa.
2. PPK menunjuk Penyedia yang pernah menyediakan barang/jasa sejenis atau yang tercantum dalam E-Katalog, penunjukkan dapat dilakukan sebelum harga perkiraan ditentukan.
 - a. Dalam hal pengadaan barang, PPK menerbitkan surat pesanan yang disetujui penyedia, meminta bukti kewajaran harga barang dan melakukan pembayaran, baik dengan uang muka maupun setelah barang diterima.
 - b. Dalam hal pengadaan pekerjaan konstruksi/jasa lainnya, PPK menerbitkan Surat Penunjukkan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) dan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK), meminta bukti kewajaran harga, menandatangani kontrak berdasarkan Berita Acara Perhitungan Bersama dan Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan, kemudian melakukan pembayaran berdasarkan SPPBJ. Pembayaran dapat dilakukan dengan uang muka, atau setelah pekerjaan selesai.
 - c. Untuk pengadaan barang, jasa lainnya dan pekerjaan konstruksi diutamakan menggunakan jenis Kontrak Harga Satuan.
3. Pengadaan barang/jasa untuk penanganan Covid- 19 juga dapat dilaksanakan dengan swakelola
4. Untuk memastikan kewajaran harga setelah pembayaran, PPK meminta audit oleh APIP atau BPKP
5. Para pihak yang terlibat wajib mematuhi etika pengadaan dengan tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapa pun yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa ini. Perbedaan yang paling kentara serta berisiko pada tahapan-tahapan ini adalah pemilihan penyedia dengan penunjukkan langsung. Mengenai hal tersebut akan dielaborasi pada bagian hasil penelitian.

2.4 Prosedur Audit atas PBJ Berkaitan Penanganan COVID-19

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, mengingat urgensi serta keterbatasan yang ada, prosedur audit atas PBJ yang berkaitan penanganan COVID-19 telah disederhanakan. Acuan prosedur yang digunakan didasari oleh Surat Edaran Kepala BPKP No. SE-

12/K/D2/2020 Tentang Tata Cara Audit Tujuan Tertentu oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah Atas Tata Kelola Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Audit dibagi menjadi empat tahap yaitu memahami proses bisnis utama, penentuan tujuan audit sementara serta pengujian, dokumentasi, dan pengkomunikasian hasil audit.

1. Pemahaman Proses Bisnis Utama

Sebelum menentukan tujuan audit, auditor perlu memahami proses bisnis utama dari proyek yang menjadi penugasan. Berdasarkan hal tersebut, maka auditor dapat menentukan risiko serta data yang dibutuhkan dalam audit.

2. Penentuan Tujuan Audit Sementara (*Tentative Audit Objectives*)

Tahap ini mengembangkan poin-poin yang akan dicapai selama periode audit. Setiap capaian, auditor turut pula menyusun langkah kerja pengujian yang sesuai dari tujuan yang telah ditentukan. Sesuai dengan namanya, tujuan yang dicantumkan dalam SE-12/K/D2/2020 bersifat tentatif atau dapat dikatakan *bare minimum* dari apa saja yang harus dilakukan auditor. Sehingga, auditor dapat mengembangkan tujuan tambahan mengacu pada Lampiran II PERBPKP No. 3 Tahun 2019, maupun poin-poin lainnya sesuai dengan kebutuhan dan bentuk proyek, selama tidak menyalahi undang-undang yang berlaku.

3. Dokumentasi Audit

Setelah melakukan pengujian serta membuat kesimpulan atas hasil dari setiap komponen yang telah diuji, auditor akan mendokumentasikan bukti-bukti dan hasil audit dalam kertas kerja audit tujuan tertentu secara tertib dan sistematis. Tujuannya adalah mempermudah untuk dijadikan rujukan serta menarik kesimpulan secara keseluruhan.

4. BPKP mengkomunikasikan hasil audit tidak hanya dalam bentuk laporan hasil audit tujuan tertentu, namun juga pendampingan dan saran yang disampaikan kepada Pimpinan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Kemudian, hasil audit tujuan tertentu Kementerian/Lembaga ditembuskan ke Kepala BPKP, sedangkan untuk hasil audit tujuan tertentu Pemerintah Daerah akan ditembuskan kepada Kepala Perwakilan BPKP daerah terkait.

3. METODE PENELITIAN

Data yang digunakan dalam pembuatan karya tulis ini adalah data primer dan data sekunder. Sesuai dengan pengertiannya bahwa data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber utama penelitian (Sugiyono, 2015), dalam karya tulis ini narasumber adalah salah satu anggota tim dalam pelaksanaan audit PBJ oleh BPKP Jawa Timur. Sedangkan, data sekunder adalah data yang didapatkan melalui sumber tidak

langsung seperti referensi aturan, buku, dan artikel. Metode pengumpulan atas data primer yang akan dilakukan adalah dokumentasi dan wawancara. Sedangkan, data sekunder telah penulis dapatkan melalui buku, jurnal, serta peraturan relevan yang kesemuanya terlampir pada bagian daftar pustaka.

3.1 Dokumentasi

Meliputi pengumpulan dokumen-dokumen terkait dengan prosedur pelaksanaan probity audit PBJ Kementerian PUPR yang dilaksanakan BPKP Jawa Timur. Seperti di antaranya laporan hasil audit, dokumen, catatan, serta peraturan yang relevan.

3.2 Wawancara

Meliputi konfirmasi atas fakta-fakta yang diperoleh dari data, serta pertanyaan tambahan yang mungkin muncul setelah dilakukan penelaahan. Metode ini dipilih karena proses audit yang sebagian besar juga melibatkan pertimbangan profesional dari auditor, sehingga perlu adanya pemahaman menyeluruh atas konteks dari data yang telah didapat. Wawancara telah dilakukan dengan tetap mempertimbangkan protokol kesehatan Penulis telah mewawancarai narasumber pada periode Desember tahun 2020 hingga Mei tahun 2021 mengenai prosedur yang dilakukan, pertimbangan dalam melaksanakan audit, serta hasil dan risiko dari pemeriksaan.

4. HASIL PENELITIAN

4.1. Tinjauan Atas Pelaksanaan Audit

Secara garis besar, prosedur audit yang dilaksanakan telah sesuai dengan peraturan yang berlaku, yaitu Surat Edaran Kepala BPKP No. SE-12/K/D2/2020. Pada audit tujuan tertentu atas pengadaan barang/jasa Rumah Sakit Darurat COVID-19, metodologi audit utama yang dilakukan adalah *desk audit*, *benchmarking*, dan analisis perbandingan. Audit meliputi penelaahan peraturan terkait, penelaahan dokumen terkait pelaksanaan pekerjaan konstruksi, analisis bukti yang didapatkan, serta permintaan keterangan.

4.2. Perbedaan Sebelum dan Ketika Pandemi

1. Metode Pemilihan Penyedia Jasa PBJ

Pada proyek pengadaan barang/jasa, umumnya pemilihan penyedia jasa dapat dilakukan melalui *E-purchasing*, pengadaan langsung, penunjukkan langsung, tender cepat, dan tender. Namun, untuk keadaan tertentu, terutama pada keadaan darurat, pemilihan penyedia jasa dilakukan dengan penunjukkan langsung. Pada proyek pengadaan Rumah Sakit Darurat COVID-19, pemilihan penyedia jasa dilakukan dengan penunjukkan langsung. Mempertimbangkan bahwa keadaan saat itu di Jawa Timur, kebutuhan atas daya tampung tambahan untuk perawatan pasien COVID-19 diperlukan segera.

Keadaan ini mempengaruhi prosedur pemeriksaan yang perlu dilakukan oleh tim audit. Sebelumnya, pemeriksaan dan pendampingan dimulai sejak tahap persiapan pemilihan penyedia, yang mana program audit akan meliputi pemeriksaan atas kualifikasi serta

kriteria penyedia yang diminta, pemeriksaan atas dokumen penawaran, hingga pemberitahuan hasil lelang maupun seleksi. Namun, penggunaan metode penunjukkan langsung menyebabkan penyederhanaan atas prosedur audit. Tim audit hanya perlu memeriksa kesesuaian dokumen penunjukkan seperti SPPBJ, dan Berita Acara Serah Terima Lokasi Pekerjaan, serta muatan dari SPMK. Pada proyek ini, PPK menunjuk PT Wijaya Karya Gedung, Tbk. sebagai kontraktor konstruksi dan PT Yodya Karya sebagai manajemen konstruksi. Proyek direncanakan akan selesai dalam kurun waktu 39 hari, yaitu dari tanggal 1 Mei 2020 hingga 8 Juni 2020.

2. Metodologi Audit yang Diutamakan

Dalam probity audit, tim audit tetap harus memperhatikan asersi-aseri audit seperti *existence* dan *completeness*. Maka dari itu, metode *field* audit merupakan praktik yang diutamakan untuk memastikan mutu, letak, dan kesesuaian barang/jasa yang diterima. Cara yang paling akurat adalah melalui pemeriksaan fisik. Pengujian yang dilakukan adalah observasi bentuk serta praktik penggunaan setiap alat oleh tenaga ahli. Terkadang, hasil permintaan keterangan dari auditi dapat berbeda dengan kenyataan yang didapatkan auditor di lapangan. Namun, pandemi COVID-19 yang sedang mewabah serta lokasi yang merupakan tempat karantina untuk pasien terinfeksi, menyebabkan pemeriksaan serta observasi fisik tidak dapat dilakukan. Sehingga, tim audit lebih mengandalkan metodologi *desk* audit, *benchmarking*, serta perbandingan dan analisis. Namun demikian, bukan berarti pemeriksaan fisik langsung sama sekali tidak dilakukan. Observasi langsung tetap dilaksanakan meskipun dalam lingkup yang terbatas.

4.3. Perspektif Probity

Terdapat perbedaan antara probity audit pada PBJ umum dengan audit pada pengadaan Rumah Sakit COVID-19. Pada audit PBJ umum, mandat atas audit diberikan sebelum perencanaan pengadaan dilakukan. Sehingga, audit dapat dilakukan secara *real-time*. Rekomendasi yang diberikan oleh auditor dapat segera direspon oleh auditi dalam pengambilan keputusan pada tahap selanjutnya. Namun, pada audit atas pengadaan Rumah Sakit COVID-19, mandat atas audit baru diberikan setelah pembangunan selesai. Menjadikan audit bersifat *backward-looking*, dan berbeda dengan definisi probity audit yang diberikan oleh PERBPKP Nomor 3 Tahun 2019. Hal ini disebabkan oleh pedoman audit yaitu Surat Edaran Kepala BPKP No. SE-12/K/D2/2020 yang baru dikeluarkan pada bulan September 2020. Sedangkan, pembangunan dimulai pada tanggal 1 Mei 2020 dan diselesaikan pada 8 Juni 2020. Urgensi pemanfaatan rumah sakit tersebut tentunya menjadi prioritas utama, sehingga tidak dapat ditunda. Akan tetapi, BPKP Jawa Timur telah melakukan

pendampingan sebelum mandat atas audit diturunkan. Maka dari itu, pengawasan yang dilakukan oleh BPKP Jawa Timur atas pengadaan Rumah Sakit COVID-19 dapat dikatakan sesuai dengan prinsip probity. Mengingat kembali pada definisi yang dikemukakan OECD (2009), pengawasan probity merupakan kegiatan *advising* dan *auditing* yang dilakukan sebagai bentuk deteksi kecurangan dini. Pengawasan pada proyek ini, telah memenuhi definisi tersebut meskipun terbagi dalam dua kegiatan, alih-alih gabungan seperti yang dilakukan pada probity audit pada PBJ umum. Proses *advising* dilakukan pada tahap pendampingan, sedangkan *auditing* dilakukan setelahnya.

4.4. Risiko Tambahan dan Mitigasi yang Dilakukan

1. Mitigasi Risiko fraud akibat penunjukkan langsung Berdasarkan Lampiran II PERBPKP Nomor 3 Tahun 2019, risiko yang muncul apabila pengadaan barang/jasa dilakukan oleh penyedia yang dipilih melalui *penunjukkan* langsung, adalah kecurangan dalam bentuk *mark-up* harga maupun suap kepada pejabat yang bertanggung jawab atas penunjukkan. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh OECD (2016) dalam manual *Preventing Corruption in Public Procurement*, yang menggunakan data dari pengadaan barang/jasa publik dari Uganda dan berbagai negara lainnya, serta Yustiarini dan Soemardi (2020) dalam artikel A Review of Corruption in Public Procurement in Indonesia. Bahwa terdapat risiko yang muncul seperti pemberian hadiah maupun imbalan kepada pejabat penunjuk dari calon penyedia jasa terpilih. Sehingga, penyedia jasa bisa jadi tidak memberikan penawaran yang menguntungkan bagi proyek, dan malah melakukan penggelembungan harga atas barang/jasa yang disediakan. Dalam memitigasi risiko tersebut, tim audit melakukan penanganan melalui *benchmarking* serta pemeriksaan dokumen pendukung penunjukkan. Dimana penunjukkan langsung hanya dapat diberikan kepada penyedia yang telah terdaftar pada E-Katalog. Kemudian, penyedia jasa harus merupakan kontraktor yang telah berpengalaman pada periode sebelumnya (atau berdekatan) dalam pengadaan yang serupa, baik secara nilai maupun jenis. PT Wijaya Karya Gedung (WIGA) sebagai kontraktor penyedia yang terpilih merupakan perusahaan BUMN yang umumnya bertanggung jawab atas berbagai proyek pemerintah yang bernilai serupa, baik secara moneter maupun sosial. Kemudian, pengadaan sejenis juga pernah dilaksanakan oleh WIGA pada periode yang berdekatan, seperti pembangunan Fasilitas Observasi Dan Penampungan COVID-19 di Pulau Galang, Provinsi Kepulauan Riau. Sehingga dilakukan *benchmarking* serta analisis harga satuan terhadap proyek tersebut.

2. Mitigasi ketidaksesuaian barang/jasa dengan kontrak maupun spesifikasi tanpa *field audit* Berdasarkan Lampiran II PERBPKP Nomor 3 Tahun 2019, salah satu titik kritis pada tahapan audit atas

pelaksanaan kontrak adalah kesesuaian kualitas, kuantitas, dan waktu penyerahan barang/jasa. Hal ini juga didukung oleh keterangan narasumber bahwa tidak jarang, keterangan dari pejabat pelaksana dibandingkan dengan fakta di lapangan dapat bertolak belakang. Contohnya seperti keterangan penyelesaian termin pada laporan mingguan dengan catatan pada bangunan konstruksi serta keterangan dari mandor yang berbeda, peralatan yang tidak sesuai merk yang turut memiliki kualitas yang lebih rendah, atau, kuantitas yang tidak sesuai dengan kontrak. Temuan sering kali berasal dari diskrepansi antara catatan dengan realita, dan terkadang dapat menimbulkan koreksi yang cukup bernilai. Hal-hal tersebut adalah beberapa alasan mengapa pengumpulan bukti atas audit pengadaan barang/jasa utamanya menggunakan *field* audit dengan observasi fisik. Namun, sekali lagi, pandemi COVID-19 menjadikan hal tersebut tidak memungkinkan. Ditambah, Provinsi Jawa Timur yang pada saat itu merupakan titik infeksi tertinggi di Indonesia. Sehingga, observasi fisik yang menyeluruh tidak hanya akan menghambat penanganan, tetapi juga membahayakan auditor yang melakukan inspeksi. Tidak dapat dipungkiri, risiko akan ketidaksesuaian kuantitas dan kualitas tentunya tidak dapat dihilangkan sepenuhnya tanpa adanya observasi fisik. Keterbatasan ini telah diperhitungkan sebelumnya oleh penanggung jawab audit, dan telah dicantumkan dalam laporan hasil audit. Untuk meminimalisir kesalahan dan memberikan keyakinan tambahan, tim audit tetap melakukan observasi fisik dengan ruang lingkup terbatas, dan pemeriksaan atas dokumentasi foto setiap peralatan dan kelengkapan, serta tahapan dalam pengadaan barang/jasa yang tercantum dalam laporan harian pelaksanaan pekerjaan, laporan uji mutu, dan notulensi rapat pemantauan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Secara umum, audit tujuan tertentu atas pengadaan Rumah Sakit COVID-19 sebagian besar berfokus pada metode desk audit. Tim audit BPKP Jawa Timur membandingkan laporan-laporan serta bukti yang ada dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi kriteria, yaitu Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020, dan Perpres Nomor 16 Tahun 2018. Pemeriksaan fisik yang tidak dapat dilakukan, dianggap sebagai keterbatasan ruang lingkup audit. Lalu, risiko tambahan yang muncul dalam pengadaan pada keadaan pandemi, telah dimitigasi. Atas risiko dalam hal penunjukkan langsung penyedia, tim audit mengatasi hal tersebut dengan melakukan *benchmarking* pemeriksaan atas pemilihan penyedia jasa yang sesuai dengan kriteria pada Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020. Sedangkan, risiko ketidaksesuaian spesifikasi sulit untuk dimitigasi dikarenakan observasi fisik yang

tidak dapat dilakukan, dan telah diakui sebagai keterbatasan ruang lingkup audit pada laporan hasil audit. Akan tetapi, risiko tersebut diminimalisir dengan melakukan observasi tampak luar, serta pemeriksaan atas laporan harian pelaksanaan pekerjaan, laporan uji mutu, dan notulensi rapat pemantauan.

Dari segi probity, pengawasan yang dilakukan BPKP Jawa Timur terhadap pengadaan Rumah Sakit COVID-19 dapat dikatakan sesuai. Meskipun tahap pendampingan dan tahap audit menjadi dua kegiatan berbeda, pelaksanaan pengawasan telah sesuai dengan definisi probity yaitu *advising* dan *auditing*. Jika dibandingkan, pada PBJ umum, proses tersebut dilakukan dalam satu kegiatan yang sama (Probity Audit) ketimbang dua kegiatan yang berbeda (pendampingan, lalu audit). Namun, keduanya bertujuan sama. Memberikan keyakinan memadai atas kesesuaian pelaksanaan proyek pengadaan. Sebuah upaya pemerintah untuk memastikan bahwa sumber daya kita yang terbatas digunakan sebaik-baiknya, dan dimanfaatkan oleh mereka yang benar-benar berhak.

Saran

Mengingat keterbatasan dalam melakukan pengumpulan bukti langsung, maka sebaiknya metode pengumpulan bukti melalui dokumentasi dan *desk* audit turut diperkuat. Maka dari itu, sepucuk saran yang dapat diberikan penulis adalah dalam uji atas kewajaran harga, sebaiknya tim audit turut melakukan *benchmarking* dengan proyek sejenis yang dikerjakan oleh kontraktor yang berbeda, contohnya seperti Rumah Sakit Rujukan COVID-19, RS Akademik UGM yang dikerjakan oleh PT Adhi Karya.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Dalam penyusunan karya tulis ini, terdapat berbagai keterbatasan. Salah satunya data publik yang cukup sedikit. Sehingga penulis mempertimbangkan untuk bijak jika lingkup atas pembahasan turut dibatasi tanpa mengurangi keaslian dan substansi dari karya tulis ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin. (2012). Analisis pola pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Jurnal Kriminologi Indonesia, 26-7.
- Arens, A. J. (2010). Auditing. Jakarta: Usaha Pena.
- Flint, D. (1988). Philosophies and principles of auditing : an Introduction. Basingstoke: Macmillan Education.
- Independent Commission Against Corruption. (2005). Probity and probity advising. Sydney: ICAC.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid 19).
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1983 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020, Juni 1). Statistik TPK Berdasarkan Jenis Perkara. Diambil kembali dari <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara> Situs KPK:
- Lee, T.H., & Md. Ali, A. (2008). The evolution of auditing: An analysis of the historical development. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 1-8.
- OECD. (2009). *Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OECD.
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Paris: OECD.
- Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pengawasan Intern Atas Pengadaan Barang/Jasa.
- Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Keadaan Darurat.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2020 Tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Surat Edaran Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Audit Tujuan Tertentu oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah Atas Tata Kelola Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease .
- Surat Edaran Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penjelasan Atas Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019.
- Utary, A. R., & Ikbali, M. (2014). *Audit Sektor Publik*. Yogyakarta: Interpena.
- Yustiarini, D., & Soemardi, B. (2020). A Review of corruption in public procurement in Indonesia. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 1-13.