

MENGENAL *PROBITY AUDIT*

PRIYONO DWI NUGROHO, AK, MSI, MM*

Abstract

Peran auditor pemerintah baik internal ataupun eksternal sering dipertanyakan oleh masyarakat terkait wabah korupsi di Indonesia. Auditor yang saat ini dianggap sebagai benteng mencegah dan menemukan korupsi melalui berbagai auditnya telah gagal menjalankan fungsinya. Tulisan ini mengenalkan *Probity Audit* kepada para auditor sehingga bertambah wawasan dan suatu saat bisa mengimplemntasikan.

1. Latar Belakang

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada tanggal 9 April 2012 meluncurkan Pedoman *Probity Audit* Pengadaan Barang/Jasa Bagi APIP melalui Keputusan Kepala BPKP Nomor: PER-362/K/D4/2012. BPKP meluncurkan pedoman *probity audit* sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 dimana BPKP ditugaskan melakukan pembinaan terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*). Pedoman *probity audit* yang dikeluarkan oleh BPKP memang dikhususkan pada pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pedoman *probity audit* telah disosialisasikan kepada Kementrian/Lembaga dan Daerah sebagai upaya untuk meningkatkan peran APIP sehingga mampu mendeteksi dan mencegah atas kemungkinan penyimpangan dalam proses pengadaan barang/jasa. Bagi auditor APIP istilah *probity audit* menimbulkan pertanyaan-pertanyaan jenis audit apa lagi, bagaimana melakukan, apakah kami mampu, dan pertanyaan lain-lain.

Selain pertanyaan terkait dengan apa substansi *probity audit*, banyak auditor dari APIP yang menanyakan apakah *probity audit* bisa mengungkapkan praktik-praktik korupsi oleh penyelenggara pemerintah/Negara. Auditor SPIP menanyakan *probity audit* termasuk jenis audit yang telah dicantumkan dalam standar audit internal pemerintah (Permenpan Nomor: PER/05/M.PAN/03/2008) yaitu audit kinerja dan audit tujuan tertentu atau jenis audit yang lain.

2. Pembahasan

Probity audit sebenarnya sudah dikenal mulai tahun 1990-an yaitu audit terkait dengan proyek-proyek sektor publik yang merupakan pengeluaran-pengeluaran pemerintah untuk pealyanan kepada masyarakat. Proyek-proyek publik seringkali menjadi sasaran empuk dalam kehidupan

politik sehingga sering menjadi sorotan publik terkait dengan kapan selesai (selalu terlambat), kenapa kualitasnya jelek, dan sarang korupsi.

2.1 Apa Itu *Probity Audit*

Probity secara harfiah dikaitkan dengan *integrity, uprightness, dan honesty*. *Integrity* dalam bahasa Indonesia diserap menjadi integritas yang dihubungkan dengan keutuhan, ketulusan hati, dan keadaan yang utuh. *Uprightness* dapat diterjemahkan sebagai kebenaran, kejujuran. Sedangkan *honesty* dapat diartikan sebagai kejujuran, ketulusan, dan ketulusan hati. Istilah *probity audit* lebih dikenal di lapangan/tempat tugas. Peran sebenarnya dari *probity audit* adalah terkait dengan pemeriksaan dan pemberian saran.

Dalam Pedoman *Probity Audit* Pengadaan Barang/jasa bagi APIP yang dikeluarkan oleh BPKP, *probity audit* adalah kegiatan penilaian (independen) untuk memastikan bahwa proses pengadaan barang/jasa telah dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan prinsip penegakan integritas, kebenaran, dan kejujuran dan mematuhi peraturan perundangan yang berlaku yang bertujuan meningkatkan akuntabilitas penggunaan dana sektor publik. Sebenarnya *probity audit* tidak terbatas pada pengadaan barang/jasa namun bisa mencakup seluruh proyek-proyek publik.

Bagi penyelenggara Negara/pemerintah dan aparat-aparatnya, menciptakan dan memelihara integritas, kebenaran, dan kejujuran tidak hanya untuk menghindari korupsi dan perilaku tidak jujur. Menciptakan dan memelihara integritas, kebenaran, dan kejujuran dalam nilai-nilai dan tugas-tugas sektor publik juga mencakup sikap netral (*impartiality*), bertanggungjawab (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*). Pengelolaan integritas, kebenaran, dan kejujuran yang efektif di fokuskan pada ketaatan prosedur-prosedur, proses-proses dan sistem-sistem dibandingkan dengan hasil dari sebuah kegiatan sendiri.

Penerapan isu-isu terkait dengan *probity* (integritas, kebenaran dan kejujuran) pada perencanaan dalam proyek-proyek publik dapat menghasilkan :

- a. Meningkatkan kuantitas dan kualitas keikutsertaan sektor privat/swasta pada proyek-proyek publik karena yakin akan proses yang digunakan;
- b. Menghilangkan ketidakpastian/bias dalam mengevaluasi proposal/penawaran;
- c. Membantu memastikan bahwa keseluruhan proyek mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
- d. Mengurangi pemborosan di masa depan terkait dengan proses dari proyek sektor publik.

Dengan kata lain *probity audit* adalah memberikan keyakinan melalui penilaian (independen) apakah proses, prosedur, dan sistem pada proyek sektor publik telah dilakukan dengan integritas, kebenaran, dan kejujuran oleh para pihak yang terlibat.

2.2 Kenapa *Probity Audit*

Keterlibatan *Probity* (integritas, kebenaran, dan kejujuran) tidak hanya untuk menghindarkan proyek publik dari korupsi atau perilaku tidak jujur namun dapat melibatkan proses-proses sektor publik seperti pengadaan, penghapusan asset (BMN/D), pemberian bantuan dan hibah agar dilaksanakan dengan fair, tidak memihak, akuntabel, dan transparan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Rencana-rencana penerapan *probity* (integritas, kebenaran dan kejujuran) saat ini merupakan bagian dari perencanaan dan manajemen proyek yang besar, kompleks, dan/atau risiko tinggi. Sebagai pembanding di New South Wales untuk proyek publik dengan nilai diatas \$ 10,000,000 dan/atau diklasifikasikan risiko tinggi harus menerapkan rencana *probity* dan dilaporkan kepada *Treasury/Bendahara Negara*. Atas perencanaan *probity* tersebut dilakukan *probity audit*.

Pedoman *Probity Audit* Pengadaan Barang/Jasa bagi APIP yang ditetapkan BPKP menyatakan kebijakan terkait kriteria pengadaan barang/jasa yang akan di *probity* audit ditetapkan Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I). Beberapa kriteria yang dapat dijadikan patokan dalam menetapkan target *probity audit* yaitu:

- a. Paket pekerjaan berisiko tinggi dan kompleks;
- b. Paket pekerjaan yang mempunyai sejarah kontroversial atau bermasalah dengan hukum;
- c. Paket pekerjaan yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan;
- d. Paket pekerjaan berhubungan dengan kepentingan masyarakat;
- e. Paket pekerjaan untuk memenuhi pelayanan dasar masyarakat;
- f. Nilai paket yang besar.

2.3 Fundamental *Probity*

Lima fundamental yang perlu dipikirkan dan menjadi patokan bersama antara auditor *probity*, tim proyek, dan pihak lain yang terlibat, yaitu :

- a. Nilai uang terbaik (*best value of money*);

Nilai uang terbaik bukan berarti hanya mempertimbangkan harga paling rendah. Para pelaksana proyek publik lebih mengutamakan komponen selain harga yaitu kepada kualitas teknis dan pengelolaan risiko sehingga memaksimalkan nilai uang.

b. Netral/tidak berpihak (*impartiality*);

Individu dan organisasi yang terlibat dalam kontrak proyek publik telah mengalokasikan waktu, usaha, dan sumberdaya sehingga mereka mengharapkan adanya perlakuan yang netral dan jujur pada setiap proses. Perlakuan yang tidak netral dan tidak jujur seperti formulir-formulir yang bias, petugas yang punya kepentingan pribadi, petugas yang tidak berintegritas berakibat mereka menarik diri dari proyek publik.

c. Menghindari konflik interest (*dealing with conflicts of interest*);

Masyarakat dan calon penyedia barang/jasa mengharapkan petugas pemerintah terkait dengan proyek publik melakukan pengambilan keputusan yang bebas dari kepentingan pribadi. Demikian juga bagi 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 bertanggungjawab untuk menghindari persaingan yang tidak sehat (lelang formalitas), kolusi dengan petugas pemerintah, suap, dan kecurangan lainnya.

d. Akuntabilitas dan transparan;

Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua konsep yang saling berhubungan. Akuntabilitas terkait dengan petugas pemerintah yang diberikan kewenangan mengelola sumber daya publik harus mempertanggungjawabkan dalam bentuk pencatatan yang baik yang menghasilkan jejak audit yang bisa ditelusur.

Transparan atau keterbukaan adalah mempersiapkan proyek publik dan prosesnya untuk dapat dilihat dan terbuka untuk dikritik. Disamping itu transparan terkait dengan alasan-alasan pengambilan keputusan yang dilakukan telah diinformasikan kepada pemangku kepentingan yang terkait.

e. Kerahasiaan (*confidentiality*).

Informasi dapat dibuka secara umum sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi namun beberapa informasi detil tetap harus dirahasiakan dalam jangka waktu tertentu untuk mendukung integritas selama proses dan penyedia barang/jasa percaya diri dalam mengerjakan proyek pemerintah. Sebagai contoh informasi yang dirahasiakan antara lain rincian HPS, detil penawaran dari penyedia barang/jasa.

2.4 Pelaksanaan *Probity Audit*

Pelaksanaan *probity audit* dapat dilakukan dengan dua jalan yaitu dengan menugaskan eksternal *probity auditor* atau melakukan *self assessment* atau penilaian mandiri.

Penugasan dengan menggunakan auditor *probity* yang berasal dari luar pemerintah seperti Kantor Akuntan Publik, Kantor Konsultan Manajemen, dan individu (tenaga ahli) yang memberikan layanan audit/konsultan secara komersial. Penggunaan auditor *probity* dari luar pemerintah mempunyai konsekuensi yaitu menyediakan anggaran untuk membayar jasa mereka. Kelebihan penggunaan auditor eksternal adalah independensi terjamin sehingga masyarakat percaya.

Penilaian mandiri atau *self assessment* yaitu melakukan *probity audit* oleh pemerintah sendiri atas proyek-proyek publik yang dilaksanakan. *Probity audit* secara mandiri dapat dilakukan oleh penanggung jawab proyek dengan menunjuk petugas (yang tidak terlibat dalam proyek) yang mempunyai kompetensi dan skill audit untuk melakukan *probity audit*. Petugas yang dimaksud adalah auditor internal (APIP), penanggungjawab proyek di lokasi lain, dan penanggungjawab proyek itu sendiri.

Model secara keseluruhan dari *probity audit* dalam Pedoman *Probity Audit* Pengadaan Barang/Jasa bagi APIP yang dikeluarkan oleh BPKP adalah sebagai berikut:

a. Kerangka Kebijakan

Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi menyusun kebijakan penerapan *probity audit* pengadaan barang/jasa dalam bentuk keputusan yang berisikan :

a) Unit yang bertanggung jawab;

Diatur unit yang akan bertanggung jawab melakukan *probity audit* misalnya: Inspektur Jenderal/Inspektur/Satuan Pengawas Intern , dan auditor internal.

b) Kriteria paket

Diatur kriteria paket pekerjaan yang akan dijadikan auditan *probity audit*. Kriteria tersebut adalah paket yang strategis (melibatkan masyarakat, paket pekerjaan pelayanan masyarakat, dan terkait isu politik).

c) Rencana *Probity*

Rencana *probity* ditetapkan menjadi tanggungjawab masing-masing pelaksana paket pekerjaan/pengadaan dengan mempertimbangkan titik-titik kritis yang berpotensi menimbulkan masalah.

d) Biaya *probity audit*

Biaya *probity audit* dianggarkan pada instansi yang ditetapkan menjadi penanggung jawab *probity audit*.

e) Kualifikasi *Probity* auditor

Kualifikasi tenaga auditor yang dapat melaksanakan *probity audit* mencakup :

(i) Memenuhi syarat personal: Independen, obyektif, berintegritas, tidak punya konflik interes, profesional, mengetahui isu-isu *probity*, kemampuan *interpersonal skill*, menandatangani pakta integritas, berpengalaman dalam audit pengadaan barang/jasa, dan mampu menyimpan rahasia.

(ii) Memenuhi syarat formal: latar belakang pendidikan minimal S1, bersertifikat pengadaan barang/jasa, dan bersertifikat fungsional auditor.

f) Kebijakan pelaporan dan tindaklanjutnya

Laporan hasil *probity audit* diberikan kepada auditan dengan tembusan kepada pemberi tugas *probity auditor*. Jika auditor menemukan permasalahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *probity* auditor menyampaikan kepada auditan untuk dilakukan koreksi/pemecahan masalah. Dalam kondisi auditan menolak melakukan koreksi/perbaikan seperti simpulan auditor maka dilaporkan kepada atasan auditan.

Tindak lanjut yang dilakukan auditan dilaporkan kepada auditor dan ditembuskan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah/Pimpinan Institusi.

b. Pelaksanaan Lapangan

a) Persiapan

Persiapan *probity audit* mencakup penunjukan tim, penyusunan kerangka acuan kerja *probity audit*, dan pembicaraan awal. Tim yang ditunjuk harus mempunyai kualifikasi syarat personal dan syarat formal. Kerangka acuan kerja *probity audit* harus disusun dan disepakati dikarenakan yang diaudit adalah proses pengadaan barang/jasa sehingga standar audit, kewenangan dan tanggungjawab auditor, ruang lingkup, jangka waktu, dan pelaporan *probity audit* harus jelas.

b) Pelaksanaan

Langkah-langkah pelaksanaan *probity audit* mengacu pada pedoman *probity audit* pengadaan barang/jasa yang pada pokoknya berisi daftar uji dan program kerja rinci keseluruhan proses pengadaan mulai dari perencanaan pengadaan sampai dengan pelaksanaan kontrak.

c) Pelaporan

Hasil audit dituangkan dalam format laporan yang berisi simpulan auditor atas proses pengadaan barang/jasa termasuk koreksi yang diusulkan kepada auditan. Jika auditan tidak sepakat atau menolak simpulan dari auditor maka auditor melaporkan kondisi tersebut kepada atasan auditan untuk ditetapkan langkah selanjutnya.

3. Simpulan dan Saran

Penilaian independen yang menitikberatkan penerapan integritas, kebenaran, dan kejujuran pada proses, prosedur, dan sistem yang sedang berjalan pada proyek-proyek sektor publik merupakan *probity audit*. Tidak semua proyek publik dilakukan *probity audit* karena harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu yaitu bersifat strategis, terkait dengan pelayanan dasar masyarakat, menjadi isu politik, dan risiko tinggi. *Probity audit* bisa terlaksana dengan baik membutuhkan dukungan kebijakan dari pimpinan K/L/D/I, tersedianya *probity auditor*, dan biaya audit serta pemahaman isu-isu *probity*.

Implementasi *probity audit* bisa memberikan dampak pengurangan korupsi dan perilaku menyimpang khususnya terkait pengadaan barang/jasa yang sedang marak di Indonesia. Penulis menyarankan beberapa hal terkait pelaksanaan *probity audit* :

- 1) Pedoman *Probity Audit* pengadaan barang/jasa bagi APIP perlu di perbaharui terkait dengan adanya perubahan-perubahan Perpres Nomor 54 tahun 2010 terutama Perpres Nomor 70 tahun 2012 sebagai perubahan ke II dari Perpres Nomor 54;
- 2) Perlu dilakukan diklat *probity auditor* mengingat fungsional auditor pada APIP perlu diberi pelatihan spesifik terutama isu-isu *probity*;
- 3) *Probity audit* tidak terbatas pada pengadaan barang/jasa namun bisa diterapkan pada proyek publik yang lain seperti pemberian bantuan, hibah, dan proyek non fisik (misal pemberian subsidi bbm).

DAFTAR PUSTAKA

BPKP, 2012, *Pedoman Probitas Audit Pengadaan Barang/Jasa Bagi APIP*, Jakarta.

Blue Mountains City Council, 2009, *Probitas Audit Policy*, www.bmcc.nsw.au.gov.au/



**Penulis adalah Widyaiswara Muda pada Pusdiklatwas BPKP, Ciawi, Bogor, Pengampu Diklat Penjurangan Jabatan Fungsional Auditor, Magister Manajemen konsentrasi Manajemen Keuangan, UGM, 2007 Magister Administrasi Publik konsentrasi Kebijakan Publik, UGM, 2007 Email : priyodwinugroho@ymail.com;priyodn_2012@yahoo.co.id*