

PRE-AWARD AUDIT UNTUK PENGADAAN BARANG JASA SEBAGAI ALTERNATIF PENINGKATAN PERAN APIP

PRIYONO DWI NUGROHO, AK, MSI, MM*

Abstract

Pengadaan barang/jasa masih menjadi primadona bagi pelaku korupsi di Indonesia. Kondisi ini diperburuk dengan APIP yang masih mengandalkan post audit yaitu melakukan audit setelah proses pengadaan barang jasa selesai. Dengan post audit peran APIP sebagai quality assurance proses pengadaan barang/jasa kurang optimal dimana penghematan dan best value of money tidak tercapai optimal. Alternatif terbaik bagi APIP adalah lebih banyak melakukan current audit untuk menghasilkan penghematan.

1. Latar Belakang

Korupsi di Indonesia paling banyak dilakukan lewat modus pengadaan barang/jasa pemerintah. Proyek Fasilitas Olah Raga di Hambalang, Bogor dengan nilai Rp 2,5 Trilyun menurut BPK terdapat indikasi kerugian negara Rp 243,66 miliar (Kompas.com, 31 Oktober 2012), Proyek simulator SIM senilai Rp 196 miliar diduga dikorupsi sehingga menimbulkan kerugian Negara sebesar Rp 144 miliar (Tempo.com, 24 April 2012), dan Proyek pengadaan Al-quran dan Laboratorium yang membagi-bagi fee Rp. 103,2 miliar (Kompas.com, 6 Mei 2013). Data di atas menunjukkan bahwa seandainya uang tersebut dapat dicegah sebelum terjadi transaksi pengadaan barang/jasa dapat dibayangkan penghematan yang dapat dilakukan.

Pengalaman Negara Amerika Serikat dalam menerapkan *pre-award audit* berhasil menghemat anggaran Negara dengan cukup signifikan. Laporan *US Government Accountability Office* atas manajemen pengadaan barang/jasa di lingkungan *Veterans Affairs Federal Supply Schedule* dari tahun 1999 sampai dengan 2004 menunjukkan penghematan besar dari penerapan *pre-award audit* dibandingkan dengan *post-award audit*. Tabel 1 menunjukkan hasil penghematan yang bisa dilakukan melalui audit *pre award* dan audit *post award* dalam proses pengadaan barang/jasa bidang kesehatan dimana *pre award* menghasilkan penghematan yang lebih besar dibandingkan dengan *post award*.

Tabel 1. Tabel Penghematan Anggaran di VA-FSS

Tahun Anggaran	Penghematan				Total	
	Pre-Award audit		Post-Award audit			
	juta dolar	%	juta dolar	%	juta dolar	%
1999	32,7	76,22	10,2	23,78	42,9	100,00
2000	20,2	77,39	5,9	22,61	26,1	100,00
2001	17,1	41,20	24,4	58,80	41,5	100,00
2002	22,6	47,48	25,0	52,52	47,6	100,00
2003	58,2	70,55	24,3	29,45	82,5	100,00
Total	150,8	62,68	89,8	37,32	240,6	100,00

Sumber: *Further Efforts Needed to Sustain VA's Progress in Purchasing Medical Products and Services*, GAO:Juni 2004

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir penghematan melalui *pre award* mencapai 62,68 % dari total penghematan yang mencapai \$ 240,6 million.

Pengalaman Amerika Serikat menghemat anggaran Negara dari pengadaan barang/jasa melalui penerapan *pre award* bisa memberikan inspirasi bagi APIP melakukan audit pengadaan barang/jasa dengan *pre award*. Ketika para auditor hanya terlibat pada akhir proses pengadaan barang/jasa (*post award*) maka penghematan biaya/anggaran publik sering tidak tercapai.

2. Pembahasan

2.1 Apakah *pre-award audit*

Sesuai dengan pembahasan dalam Forum Komunikasi JFA dan Kepegawaian tahun 2010, *pre-award audit* didefinisikan sebagai audit yang dilaksanakan untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa calon penyedia barang/jasa yang diusulkan oleh panitia pengadaan memiliki kelayakan/kemampuan kerja dan keuangan untuk melaksanakan kontrak serta harga yang ditawarkan adalah wajar dan secara ekonomis menguntungkan negara.

Federal Acquisition Regulation (FAR) mendefinisikan *pre-award audit* sebagai “an evaluation of a prospective contractor’s capability to perform a proposed contract” (FAR, 2005).

USAID dalam *Contract Information Bulletin 92-16* menyatakan bahwa “A *pre-award audit* is a tool that the contracting officer can use to acquire information in order to determine the reasonableness of the offeror's proposed cost or price. The *pre-award audit* is a detailed analysis of the proposal, and contains information on the basis and method used by the offeror in

proposal preparation, and any discrepancies in the way in which the cost or pricing data were used in preparing the proposal. (USAID, 1992).

Dari penjelasan di atas maka *pre-award audit* merupakan audit atas kemampuan calon kontraktor /penawar (*offeror*) menyelesaikan pekerjaan dan memastikan biaya atau harga yang diajukan dalam penawaran merupakan biaya dan harga yang rasional.

Tujuan utama dari *pre-award audit* antara lain sebagai upaya pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses pengadaan barang/jasa. Disamping tujuan tersebut, *pre-award audit* juga bertujuan memberikan pendapat (*quality assurance*) bahwa proses pengadaan barang/jasa telah taat pada peraturan, kemampuan penyedia barang/jasa menyelesaikan pekerjaan, dan kewajaran harga penawaran.

John Henry Barrow (<http://federaltimes.com>) menyatakan bahwa keterlibatan auditor hanya pada akhir proses pengadaan barang/jasa tidak menghasilkan penghematan biaya. *Pre-award audit* dilakukan sebelum kontrak ditandatangani atau kontrak diperpanjang merupakan praktik terbaik dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Penghematan biaya langsung bukan hanya satu-satunya keuntungan yang dicapai namun hasil yang signifikan adalah perbaikan kontrak (hubungan perikatan antara pemerintah dan kontraktor) yang menggambarkan perikatan yang fair. Salah satu hasil *pre award* audit adalah petugas pemerintah (PA/KPA, PPK, dan ULP) untuk mempelajari bagaimana kontraktor mengajukan kompensasi atas biaya-biaya dan risiko yang ditanggung. Dengan mempelajari kompensasi atas biaya dan risiko yang ditanggung oleh rekanan maka dapat ditelusur biaya-biaya tidak biasa atau praktik-praktik penerapan harga yang tidak wajar seperti duplikasi pembebanan, salah perhitungan, *mark up*, dan sebagainya. John Henry Barrow (<http://federaltimes.com>) juga menyatakan *pre award audit* efektif untuk berbagai jenis kontrak termasuk kontrak jasa konsultansi, pemeliharaan, pengadaan barang modal. Kesuksesan penerapan *pre award* audit sangat tergantung pada dukungan manajemen, integrasi dengan proses pengadaan, fungsi audit yang responsif, dan orientasi ke pelanggan secara terus-menerus.

2.2 Dukungan Manajemen

Dukungan manajemen atau para pimpinan baik pimpinan APIP maupun Pengguna Anggaran merupakan kunci keberhasilan *pre award* audit. Pengguna anggaran berkomitmen untuk pengadaan barang/jasa yang risiko tinggi, nilai rupiah besar dan harganya fluktuatif (harga antar penyedia bervariasi secara signifikan) dilakukan *pre award audit* oleh APIP. Pimpinan APIP harus

mampu menjelaskan konsep *pre-award audit* dan menjalin hubungan dengan para Pengguna Anggaran untuk mencari kesepahaman dan komitmen mana kontrak yang akan di *pre award audit*. Pemenang kontraktor/rekanan dengan nilai rupiah tinggi misalnya di atas Rp 10.000.000.000,00 sebelum kontrak ditandatangani oleh Pejabat Pembuat Komitmen dilakukan *pre award audit* oleh APIP.

Dukungan dari peraturan terkait pengadaan barang/jasa pemerintah yaitu Perpres Nomor 54 tahun 2010 beserta perubahan ke 2 melalui Perpres Nomor 70 tahun 2012 seperti tertuang dalam Pasal 60 ayat 1 huruf l menyatakan :

“Kontrak ditandatangani paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterbitkannya SPPBJ”. Dengan demikian bagi PA/KPA beserta PPK bisa menggunakan waktu tersebut untuk dilakukan *pre-award audit* oleh APIP.

Permasalahan timbul terkait dengan komitmen antara PA dengan PPK yang biasanya tidak bersedia dicampuri prosesnya oleh APIP, mereka terbiasa diperiksa oleh APIP setelah selesai pekerjaan. Di sisi lain perencanaan APIP masih cenderung melakukan audit secara tradisional yaitu melakukan *post audit*. Jika kedua belah pihak yaitu PA/KPA dan PPK di satu sisi dan APIP disisi lainnya sama-sama berkomitmen mengelola risiko terkait pemborosan anggaran dan ketidak lancarannya proyek publik maka penerapan *pre-award* merupakan pilihan terbaik.

Dukungan dari Perpres Nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya dimana memberikan keleluasaan bagi pokja/ULP untuk menentukan sendiri jangka waktu evaluasi penawaran sehingga bisa dimanfaatkan untuk alokasi *pre award audit*, tentu dengan pertimbangan calon pemenang 1 yang sudah lulus administrasi, teknis, dan harga. Dalam kondisi ini *pre award audit* bisa dimajukan yaitu pada proses menjelang pengumuman pemenang dan bermanfaat membantu ULP/Pokja.

2.3 Proses Pengadaan Barang/jasa

Proses pengadaan barang/jasa pemerintah menurut Perpres Nomor 70 tahun 2012 seperti tergambar pada gambar 1.

Gambar 1.



Dalam proses pengadaan sebenarnya telah dilakukan evaluasi terkait kemampuan teknis dan kemampuan usaha calon penyedia barang/jasa (kontraktor) oleh Pokja Unit Layanan Pengadaan (panitia pengadaan) namun untuk beberapa paket pekerjaan yang bernilai tinggi dan risiko tinggi perlu penilaian yang independen dari luar institusi yang menyelenggarakan pengadaan barang/jasa. Mengingat harga yang didapat harus wajar dan dapat dipertanggungjawabkan maka setelah ditetapkan pemenang dan ditunjuk dengan Surat Penetapan Penyedia Barang Jasa maka dimungkinkan dilakukan *pre award* audit untuk memastikannya.

Dalam proses pengadaan barang/jasa yang menggunakan pelelangan umum, pelelangan sederhana, dan pemilihan langsung hasil *pre award audit* digunakan PPK untuk melakukan keputusan kontrak disetujui atau tidak. Jika hasil audit menunjukkan banyak masalah terkait calon pemenang maka PPK menolak menandatangani kontrak dan melaporkan ke PA/KPA.

Sedangkan untuk sistem pengadaan barang/jasa melalui penunjukan langsung, seleksi umum/sederhana, dan pelelangan terbatas dilakukan negosiasi sehingga hasil *pre award* bisa digunakan oleh ULP/Panitia melakukan negosiasi teknis dan harga. Untuk negosiasi masih sedikit terdapat pertentangan terkait adanya larangan APIP untuk duduk dalam ULP/Pokja sehingga menimbulkan persepsi dari calon penyedia kenapa di Pokja ada unsur APIP. Kondisi ini

menjelaskan bahwa tim APIP bukan bagian dari ULP/Pokja tetapi memberikan bantuan *quality assurance* proses pengadaan.

Pre-award audit bisa diintegrasikan dengan proses pengadaan barang/jasa yaitu pada saat selesai evaluasi menjelang negosiasi dengan calon pemenang dan pada saat calon pemenang akan diikat kontrak oleh PPK.

2.4 Auditor *pre award*

Auditor *pre-award* menurut John Henry Barrow (<http://federaltimes.com>) harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Mampu melakukan kunjungan lapangan dan secara singkat memahami proses bisnis rekanan;
- b. Mempunyai kemampuan analisis dalam *mark-up* upah buruh/tenaga kerja;
- c. Mempunyai kemampuan evaluasi komersil terhadap usaha;
- d. Mempunyai pemahaman terkait dengan potongan harga/*discount*;

Sedangkan menurut pedoman *pre award audit* hasil dari forum komunikasi JFA dan kepegawaian BPKP tahun 2010 syarat auditor yang bisa melakukan *pre-award audit* adalah sebagai berikut :

- a. Bersertifikat jabatan fungsional auditor;
- b. Bersertifikat auditor pengadaan barang/jasa.

2.5 Pelaksanaan *Pre Award*

Pelaksanaan *pre-award* audit dimulai dari komitmen bersama antara PA/KPA dengan APIP yang paling tidak mencakup kriteria paket-paket yang akan dilakukan *pre-award audit* (misal paket-paket di atas Rp 10.000.000.000,00 dan berisiko tinggi dan/atau baru pertama kali diadakan). Dalam proses pengadaan barang/jasa yang memenuhi kriteria untuk dilakukan *pre-award audit* maka dalam dokumen pengadaan di cantumkan bahwa calon pemenang paket sebelum dilakukan penandatanganan kontrak dilakukan *pre-award audit* oleh APIP.

Langkah penugasan auditor *Pre-award* sebagai berikut:

- a. Tim audit melakukan reviu dan penelaah-an atas harga penawaran dan latar belakang calon pemenang;
- b. Tim melakukan kontak dengan calon pemenang untuk kunjungan lokasi rekanan;

- c. Tim audit mengunjungi lokasi rekanan untuk mereviu dan menganalisa upah buruh, biaya langsung, dan biaya tidak langsung yang dimasukkan ke dalam penawaran;
- d. Teknik analisis dan *test substantive* dapat digunakan untuk mengungkapkan *profit* yang disembunyikan, material yang tidak dibutuhkan, *fee* tersembunyi, duplikasi biaya, kontijensi, dan biaya yang terlalu tinggi.
- e. Auditor tidak menanyakan besaran keuntungan rekanan tapi lebih mengarah pada poin d.
- f. Tim audit bisa mempertimbangkan teknik audit lain yaitu *benchmarking* harga dengan kontrak sejenis.

2.6 Pelaporan

Pelaporan hasil *pre-award audit* disampaikan kepada ULP dan/atau PPK dengan tembusan kepada PA/KPA. Bagi ULP/Pokja temuan-temuan *pre-award* dimanfaatkan untuk bahan negosiasi teknis dan harga. Sedangkan yang tidak ada proses negosiasi yaitu proses pengadaan dengan pelelangan umum, pelelangan sederhana, dan pemilihan langsung maka temuan *pre-award* dapat digunakan untuk pertimbangan tidak menandatangani kontrak.

2.7 Orientasi ke Auditan/Pelanggan

APIP dalam melaksanakan *pre-award audit* harus berorientasi kepada pelanggan dalam hal ini untuk peningkatan efektifitas. Setelah selesai *pre award* auditor auditor menindaklanjuti jasa layanan dengan meminta umpan balik dari auditan (PA/PKA, PPK, dan ULP/Pokja) terkait dengan jasa layanan *pre-award audit*. Auditor bisa menawarkan perbaikan-perbaikan syarat umum dan syarat khusus kontrak, pemecahan masalah harga yang tidak wajar, dan pengaturan termin untuk kelancaran pengadaan barang dimasa depan.

3. Simpulan dan Saran

Pre-award audit merupakan audit atas kemampuan calon kotraktor /penawar (*offeror*) apakah mempunyai kemampuan menyelesaikan pekerjaan dan memastikan biaya atau harga yang diajukan dalam penawaran merupakan biaya dan harga yang rasional.

Pre-award audit merupakan jenis audit dengan tujuan tertentu dan menggunakan standar audit seperti tertuang pada Permenpan Nomor 05/M.PAN/03/2008 dan merupakan audit bersifat *current audit*. Peran APIP sebagai *early warning system* dan *quality assurance* meningkat secara signifikan dan berpotensi menghemat anggaran Negara/daerah yaitu dengan mengeliminasi duplikasi biaya, *fee* tersembunyi, *profit* yang disembunyikan, dan biaya terlalu tinggi.

Saran dalam mengimplementasikan *pre-award audit* adalah sebagai berikut :

- 1) Auditor *pre award audit* adalah auditor yang telah mengikuti pelatihan audit pengadaan barang/jasa;
- 2) Auditor *pre award audit* harus mempunyai kemampuan analisis terkait dengan struktur biaya;
- 3) Komitmen bersama dalam penghematan anggaran antara PA/KPA, dengan APIP;
- 4) Komitmen bersama PA/KPA dengan APIP dalam menentukan kriteria paket-paket pekerjaan yang di *pre-award audit*;

DAFTAR PUSTAKA

USAID, (Oktober 1992), *Contract Information Bulletin 92-16*, Washington, DC

US Government Accountability Office, (Juni 2004), *Further Efforts Needed to Sustain VA's Progress in Purchasing Medical Products and Services*, Washington, DC

John Henry Barrow, <http://federaltimes.com/article/>

Forum JFA dan Kepegawaian BPKP tahun 2010, Pedoman *Pre-award Audit*.



**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 : priyonodwinugroho@ymail.com;priyonodn_2012@yahoo.co.id*