GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan
ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

IMPLEMENTASI *PROBITY AUDIT* DALAM MEWUJUDKAN TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PENGADAAN BARANG/JASA PADA PEMBANGUNAN LABORATORIUM KESEHATAN KABUPATEN MINAHASA

Andre Septian[1], Very Y. Londa[2], Grace J. Waleleng[3]
[1,2,3]Program Pascasarjana, Universitas Sam Ratulangi
Email Korespondensi: andre.xept@gmail.com
Email: verylonda@unsrat.ac.id; gewafikom@yahoo.co.id

ABSTRACT

Public procurement is among the government sectors most vulnerable to corruption, and probity audit is promoted as a preventive internal oversight instrument. This study analyzes the implementation of probity audit by the Regional Inspectorate of Minahasa Regency on the construction of the Minahasa Regency Health Laboratory (contract value IDR 13,223,282,457.13) and its relation to procurement transparency and accountability. Drawing on Grindle's policy implementation theory (content of policy and context of implementation), the study applies a qualitative descriptive-analytical single case design. Data were obtained from eight purposively selected informants (audit team, commitment-making officer, selection working group, contractor, supervising consultant, and two community representatives), field observation, and documents, including four probity audit reports and one follow-up minute, and were tested through source and technique triangulation and member checking. The findings show that the policy basis and guidelines are clear and that the audit identified weaknesses at every stage. However, its preventive character is uneven: the assignment for the provider selection stage was issued after the contract was signed, and the contract implementation report was issued after the final payment.
Keywords: Probity audit, Policy implementation, Transparency, Accountability, Public procurement.

ABSTRAK

Pengadaan barang/jasa merupakan salah satu sektor pemerintahan yang paling rawan korupsi, dan *probity audit* dikembangkan sebagai instrumen pengawasan intern yang bersifat preventif. Penelitian ini menganalisis implementasi *probity audit* oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Minahasa pada proyek Pembangunan Laboratorium Kesehatan Kabupaten Minahasa (nilai kontrak Rp13.223.282.457,13) serta kaitannya dengan transparansi dan akuntabilitas pengadaan. Dengan teori implementasi kebijakan Grindle (isi kebijakan dan konteks implementasi), penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan studi kasus tunggal. Data diperoleh dari delapan informan yang dipilih secara purposif (tim audit, pejabat pembuat komitmen, Pokja Pemilihan, kontraktor, konsultan pengawas, dan dua perwakilan masyarakat), observasi lapangan, dan dokumen, termasuk empat laporan hasil *probity audit* dan satu berita acara tindak lanjut, serta diuji melalui triangulasi sumber dan teknik dan *member check*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar kebijakan dan pedoman sudah jelas dan audit mampu mengidentifikasi kelemahan pada setiap tahap. Namun, sifat preventifnya tidak merata: penugasan tahap persiapan pemilihan penyedia terbit setelah kontrak ditandatangani, dan laporan tahap pelaksanaan kontrak terbit setelah pembayaran akhir.
Kata kunci: *Probity audit*, Implementasi kebijakan, Transparansi, Akuntabilitas, Pengadaan barang/jasa.

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

PENDAHULUAN

Pengadaan barang dan jasa (PBJ) merupakan instrumen strategis penyediaan sarana dan prasarana publik, tetapi sekaligus salah satu sektor yang paling rawan terhadap korupsi. Survei Penilaian Integritas (SPI) 2024 yang diselenggarakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menempatkan sektor PBJ pada skor integritas 64,83 dan mendorong perbaikan tata kelola PBJ di kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Dalam perspektif *principal-agent*, Soudry (2007) menegaskan bahwa akuntabilitas pejabat pengadaan merupakan aspek paling esensial bagi integritas pengadaan publik, karena tanpa pengawasan yang efektif pejabat pengadaan berpotensi mengutamakan kepentingan pribadi di atas kepentingan publik. Persoalannya tidak berhenti pada kepatuhan terhadap aturan formal, tetapi juga mencakup keterbukaan informasi dan mekanisme pertanggungjawaban dalam implementasi kebijakan pengadaan (Arifin & Hartadi, 2020).

Probity audit hadir sebagai instrumen pengawasan intern yang bersifat preventif. Menurut Lampiran II Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Nomor 3 Tahun 2019, *probity audit* adalah pengawasan independen atas suatu proses pengadaan untuk memberikan simpulan yang objektif mengenai kesesuaian proses tersebut dengan prosedur, prinsip, dan etika pengadaan (BPKP, 2019). Berbeda dengan audit konvensional yang bersifat *post-audit*, *probity audit* dimaksudkan mengawal proses pengadaan secara *real time* sesuai ruang lingkup penugasan sehingga potensi penyimpangan dapat dikenali sejak dini (Ng & Ryan, 2001). Pelaksananya adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yang di daerah dijalankan Inspektorat Daerah, melalui tiga tahap, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pengkomunikasian hasil. Acuan substantifnya adalah prinsip efisien dan efektif; transparan, terbuka, adil, dan bersaing; akuntabel; serta bebas dari benturan kepentingan (BPKP, 2019).

Dari sisi kebijakan, pengawasan intern atas pengadaan barang/jasa berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, serta Peraturan BPKP Nomor 3 Tahun 2019. Inspektorat Daerah memberikan penilaian secara independen dan menyampaikan rekomendasi perbaikan tanpa menggantikan tanggung jawab Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan, maupun penyedia. Di Kabupaten Minahasa, pelaksanaan *probity audit* dipandu Keputusan Inspektur Daerah Nomor 09 Tahun 2022 dan berkaitan dengan upaya pencegahan korupsi melalui *Monitoring, Controlling, Surveillance for Prevention* (MCSP) KPK, sedangkan pemilihan penyedia dilakukan melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE). Menurut Sopian dan Djaddang (2025), pelaksanaan *probity audit* memerlukan sumber daya manusia yang kompeten, dukungan teknologi informasi, dan kecukupan anggaran, sehingga implementasinya tidak hanya bergantung pada keberadaan instrumen pengawasan, tetapi juga pada kapasitas kelembagaan dan komitmen pelaksana.

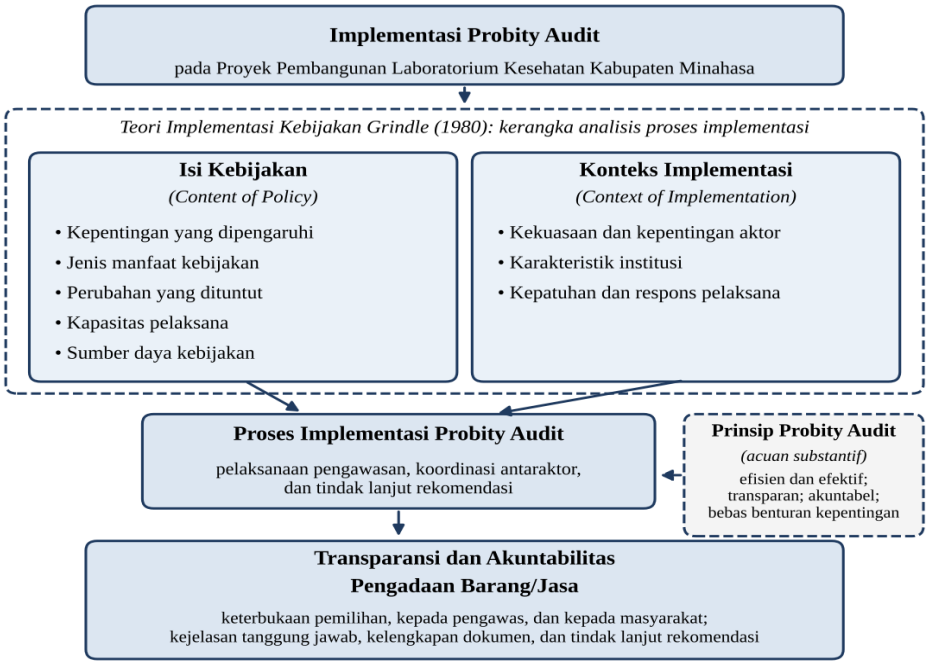
Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pelaksanaan *probity audit* di Indonesia belum optimal. Ramadhan dan Arifin (2019) menemukan keterbatasan sampling data, tahapan audit, sarana, anggaran, kompetensi, waktu, dan dokumentasi pada Inspektorat Provinsi DKI Jakarta. Arifin dan Hartadi (2020) menemukan pelaksanaan telah sesuai pedoman tetapi belum didukung kebijakan dan SOP khusus. Mokoagow, Masengi, dan Dilapanga (2024) menemukan bahwa efektivitas *probity audit* pada pembangunan Gedung Perpustakaan Kotamobagu dipengaruhi kurangnya dokumen pendukung, rendahnya transparansi, dan tidak adanya evaluasi kinerja, sedangkan Yunaniah dan Firmansyah (2024) serta Sopian dan Djaddang (2025) menekankan peran sumber daya manusia, teknologi, dan anggaran. Putri, Syariati, dan Ahmad (2021) menilai bahwa *probity audit real time* pada tahap konstruksi dan pemeliharaan cukup mencegah kecurangan. Studi di luar *probity audit* menunjukkan pentingnya keterbukaan data dan pemantauan kontrak (Saelawong et al., 2024; Tátrai et al., 2024) serta peluang pemeriksaan yang tinggi (Olken, 2007). Kajian-kajian tersebut cenderung memperlakukan *probity audit* sebagai instrumen teknis yang dinilai dari kepatuhan prosedural, sehingga analisis yang memandangnya

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

sebagai proses implementasi kebijakan pada tingkat pemerintah daerah masih terbatas.

Teori implementasi kebijakan Grindle (1980) dipilih sebagai landasan analisis berdasarkan tiga alasan. Pertama, *probity audit* adalah kebijakan pengawasan yang dijalankan oleh Inspektorat Daerah, sehingga kontribusinya ditentukan oleh cara kebijakan itu dilaksanakan, bukan hanya oleh keberadaan pedomannya; penelitian terdahulu menunjukkan bahwa hasil *probity audit* dipengaruhi kapasitas, waktu, dan sumber daya pelaksana (Arifin & Hartadi, 2020; Ramadhan & Arifin, 2019; Sopian & Djaddang, 2025). Kedua, Grindle memandang keberhasilan implementasi sebagai hasil interaksi isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*), sehingga kerangka ini dapat menjelaskan mengapa kebijakan yang berdasar hukum dan berpedoman jelas tetap menghasilkan daya cegah yang berbeda antartahap. Perhatiannya pada kekuasaan dan kepentingan aktor serta karakteristik institusi juga relevan, karena Inspektorat hanya berwenang merekomendasikan, sedangkan sanksi berada pada Pengguna Anggaran. Ketiga, model ini disusun untuk menelaah implementasi kebijakan di negara berkembang, tempat pelaksanaan kebijakan dipengaruhi kapasitas administratif dan hubungan antaraktor, sehingga sesuai dengan konteks pemerintah daerah di Indonesia. Model lain kurang sesuai untuk tujuan penelitian ini: Edwards III (1980) menitikberatkan komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pada organisasi pelaksana, sedangkan Van Meter dan Van Horn (1975) menitikberatkan hubungan antara standar kebijakan dan kinerja pelaksanaan. Grindle memisahkan secara tegas apa yang dimuat kebijakan dari lingkungan tempat kebijakan itu dijalankan, sehingga kelemahan yang bersumber dari penugasan, kapasitas, dan kewenangan dapat ditelusuri ke dimensi yang tepat.

Gambar 1: Kerangka Analisis Implementasi *Probity Audit*



Sumber: Diadaptasi dari Grindle (1980) dan dikembangkan penulis, 2026

Dalam penelitian ini, isi kebijakan ditelaah melalui lima indikator, yaitu kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat, perubahan yang dituntut, kapasitas pelaksana, dan sumber daya. Konteks implementasi ditelaah melalui tiga indikator, yaitu kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik institusi, serta kepatuhan dan respons pelaksana. Transparansi dipahami sebagai nilai instrumental yang memungkinkan proses pengadaan diamati dan dievaluasi (Heald, 2006), sedangkan akuntabilitas dipahami sebagai hubungan ketika pelaku berkewajiban menjelaskan dan membenarkan tindakannya kepada pihak yang dapat menilai dan menjatuhkan konsekuensi (Bovens, 2007). Hood (2010)

mengingatkan bahwa keduanya berkaitan erat tetapi tidak selalu sejalan. Prinsip *probity audit* dipakai sebagai acuan substantif, bukan sebagai variabel tersendiri. Kerangka analisis tersebut disajikan pada Gambar 1.

Objek kajian adalah Pembangunan Laboratorium Kesehatan Kabupaten Minahasa, salah satu dari lima proyek strategis daerah yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati Minahasa Nomor 198 Tahun 2025, dengan nilai kontrak Rp13.223.282.457,13 dan menjadi objek *probity audit* Inspektorat Daerah Kabupaten Minahasa. Artikel ini bertujuan menganalisis implementasi *probity audit* pada proyek tersebut dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengadaan barang/jasa. Kebaruannya terletak pada pembacaan *probity audit* sebagai proses implementasi kebijakan melalui penelusuran kronologi audit terhadap proses pengadaan, bukan hanya kepatuhan pada pedoman.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis dan strategi studi kasus tunggal (Creswell & Poth, 2018) pada satu paket pekerjaan yang menjadi objek *probity audit*, yaitu Pembangunan Laboratorium Kesehatan Kabupaten Minahasa di Kelurahan Rinegetan, Kecamatan Tondano Utara, Sulawesi Utara, sehingga proses dapat ditelusuri rinci pada setiap tahap tanpa dimaksudkan untuk generalisasi statistik. Penelitian dilaksanakan pada Februari–September 2026, dengan wawancara pada 6 Juli–19 Agustus 2026. Delapan informan dipilih secara purposif (Sugiyono, 2013) berdasarkan keterlibatan langsung dalam pengawasan, pengadaan, atau pelaksanaan pekerjaan, yaitu Ketua Tim dan Anggota Tim Probity Audit, PPK, Pokja Pemilihan, kontraktor pelaksana, konsultan pengawas, dan dua perwakilan masyarakat (Masyarakat 1 dan Masyarakat 2) yang memberikan perspektif eksternal dan tidak mewakili seluruh masyarakat Kabupaten Minahasa. Penelitian dilakukan dengan izin instansi dan persetujuan lisan informan, dan kutipan dirujuk menurut kode jabatan.

Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur serta observasi papan informasi proyek dan kondisi fisik pekerjaan, sedangkan data sekunder berupa dokumen kontrak, Keputusan Bupati Minahasa Nomor 198 Tahun 2025, Keputusan Inspektur Daerah Nomor 09 Tahun 2022, empat Laporan Hasil Probity Audit (LHPA) tahap perencanaan, persiapan pengadaan, persiapan pemilihan penyedia, dan pelaksanaan kontrak, serta berita acara tindak lanjut tertanggal 9 September 2026. Analisis mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014), yaitu kondensasi data dengan pengodean deduktif berdasarkan indikator dan induktif untuk temuan di luar indikator, penyajian data, serta penarikan kesimpulan; pernyataan yang hanya bersumber dari satu kelompok informan dan tidak didukung dokumen diperlakukan sebagai persepsi. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan teknik, *member check*, dan *audit trail*. Keterbatasan penelitian ialah cakupan satu proyek, dua informan masyarakat, serta tidak diperolehnya dokumen pendukung tindak lanjut dan rincian anggaran *probity audit* sehingga penyelesaian rekomendasi dan kecukupan anggaran tidak dapat diverifikasi; potensi bias kepantasan sosial dikurangi melalui triangulasi dengan dokumen.

PEMBAHASAN

Pelaksanaan *Probity Audit* dan Ketepatan Waktu Penugasan

Probity audit atas proyek ini dilandasi Keputusan Inspektur Daerah Nomor 09 Tahun 2022, yang disusun untuk melaksanakan Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, dan ditugaskan melalui dua surat perintah tugas (SPT): SPT Nomor 92/IDK-MIN/SPT-DD/VI/2025 (2 Juni 2025) untuk tahap perencanaan dan persiapan pengadaan, serta SPT Nomor 247/IDK-MIN/SPT-DD/X/2025 (20 Oktober 2025) untuk tahap persiapan pemilihan penyedia dan pelaksanaan kontrak. Kontrak ditandatangani pada 21 Juli 2025 dengan CV. RIOREN dengan masa pelaksanaan awal 150 hari kalender, yang diperpanjang menjadi 200 hari kalender melalui Addendum III (24 Desember 2025). Tiga laporan pertama dilaksanakan melalui *desk audit*, sedangkan pemeriksaan lapangan baru dilakukan pada tahap

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

pelaksanaan kontrak. Tiga dari empat laporan menyimpulkan bahwa Inspektorat belum dapat meyakini tidak terjadi penyimpangan; hanya laporan tahap persiapan pemilihan penyedia yang menyimpulkan meyakini, tanpa temuan maupun rekomendasi. Kronologi peristiwa pengadaan dan pelaksanaan audit disajikan pada Gambar 2, sedangkan Tabel 1 membedakan ketepatan waktu penugasan menurut tahap.

Gambar 2: Kronologi Pengadaan Proyek dan Pelaksanaan *Probity Audit*



Sumber: Kontrak, SPT, LHPA, dan berita acara tindak lanjut, diolah peneliti, 2026

Tabel 1: Ketepatan Waktu Penugasan *Probity Audit* menurut Tahap

Tahap	Penugasan	Posisi terhadap proses pengadaan	Laporan terbit	Ketepatan waktu penugasan
Perencanaan pengadaan	SPT 92, 2 Juni 2025	Sebelum kontrak (21 Juli 2025); audit berjalan sejak penugasan	4 September 2025	Penugasan mendahului kontrak; dampak bergantung pada waktu penyampaian catatan hasil
Persiapan pengadaan	SPT 92, 2 Juni 2025	Sebelum kontrak; dokumen yang direviu bertanggal Juni 2025	21 November 2025	Penugasan mendahului kontrak; dampak bergantung pada waktu penyampaian catatan hasil
Persiapan pemilihan penyedia	SPT 247, 20 Oktober 2025	Setelah pemilihan (SPPBJ 17 Juli 2025) dan kontrak	24 November 2025	Penugasan terbit setelah pemilihan dan penandatanganan kontrak

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

Tahap	Penugasan	Posisi terhadap proses pengadaan	Laporan terbit	Ketepatan waktu penugasan
Pelaksanaan kontrak	SPT 247, 20 Oktober 2025	Saat pekerjaan berjalan (SPMK 28 Juli 2025); penilaian lapangan 17 Desember 2025	23 Februari 2026	Tidak mencakup awal pelaksanaan; laporan terbit setelah serah terima pertama (29 Desember 2025) dan pelunasan (31 Desember 2025)

Sumber: SPT, LHPA, dan kontrak, diolah peneliti (2026).

Dengan demikian, penugasan yang terbit setelah proses berjalan hanya terjadi pada tahap persiapan pemilihan penyedia, sedangkan pada tahap lain kemampuan audit mencegah masalah ditentukan oleh waktu penyampaian hasil kepada pihak yang diperiksa. Hal ini penting karena Ketua Tim menyatakan audit berjalan "bersamaan dengan pelaksanaan setiap tahapan dan/atau segera setelah selesainya setiap tahapan", dan Anggota Tim menyebutnya dilakukan secara *real time*. Dokumen hanya mendukung klaim tersebut pada sebagian tahap, sehingga selebihnya diperlakukan sebagai persepsi.

Isi Kebijakan (*Content of Policy*)

Dimensi isi kebijakan melihat substansi probity audit yang dilaksanakan, yaitu kepentingan yang terpengaruh, manfaat, perubahan yang dituntut, kapasitas pelaksana, dan sumber daya.

Kepentingan yang Dipengaruhi (Interests Affected)

Menurut Ketua Tim, proyek dipilih berdasarkan keputusan Bupati tentang proyek strategis dan persetujuan manajemen perangkat daerah, sedangkan Anggota Tim menambahkan surat KPK Nomor B/8493/KSP.00/70-73/12/2024 tentang Pedoman Indeks Pencegahan Korupsi Daerah 2025 yang mengimbau *probity audit* pada proyek strategis. Kepentingan Inspektorat karena itu bersumber dari mandat pencegahan korupsi, bukan sekadar inisiatif internal. Kepentingan pelaku pengadaan berbeda menurut peran tetapi tidak bertentangan: PPK memastikan dokumen dan kontrak dapat dipertanggungjawabkan, Pokja dan kontraktor berkepentingan pada pemilihan yang setara melalui SPSE, dan konsultan pada kesesuaian teknis. Kepentingan masyarakat paling kurang terakomodasi; Masyarakat 1 belum mengetahui adanya pembangunan ini, sedangkan Masyarakat 2 mengetahuinya dari papan proyek dan media sosial. Dalam kerangka Grindle (1980), pengawasan ini dengan demikian menyentuh kepentingan yang lebih luas daripada hubungan auditor dan auditee: pelaku pengadaan memiliki kepentingan yang berbeda tetapi tidak bertentangan, sedangkan masyarakat sebagai penerima manfaat belum menjadi bagian yang terlibat dalam proses.

Jenis Manfaat Kebijakan (Type of Benefits)

Manfaat yang tampak bersifat administratif, yaitu identifikasi kelemahan dan rekomendasi perbaikan. PPK menilai masukan Inspektorat membantu melihat hal yang "mungkin terlewat dalam administrasi atau pelaksanaannya", dan keterangan Pokja bahwa tidak ada catatan perbaikan bagi Pokja sejalan dengan laporan tahap pemilihan yang tanpa temuan. Anggota Tim menyebut mandat MCSP KPK menimbulkan efek psikologis "sedang diawasi" yang mendorong transparansi, tetapi efek ini belum terverifikasi. Manfaat preventif berbeda antartahap dan paling terbatas pada pemilihan penyedia (Tabel 1). Dengan demikian, dalam kerangka Grindle (1980) manfaat *probity audit* bersifat administratif dan preventif secara berbeda antartahap. Selisih antara keterangan Tim dan dokumen penting karena karakter preventif merupakan dasar nilai *probity audit* dibandingkan audit biasa.

Perubahan yang Dituntut (Extent of Change Envisioned)

Rekomendasi pada tahap perencanaan dan persiapan pengadaan menuntut kelengkapan dokumen perencanaan serta evaluasi spesifikasi, gambar desain, dan harga perkiraan sendiri (HPS). Pada tahap kontrak, perubahan yang diminta paling besar: teguran kepada PPK, pengendalian kontrak yang lebih kuat, pengawasan kualitas sampai masa pemeliharaan berakhir, dan penertiban dokumen; dua dari tujuh

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

rekomendasi berupa teguran kepada PPK, sehingga Inspektorat menilai kelemahan berkaitan dengan ketelitian pelaksana, bukan semata kekurangan dokumen. Berita acara tindak lanjut tertanggal 9 September 2026, sekitar enam bulan setelah laporan terbit, mencatat ketujuh rekomendasi tahap kontrak sesuai, tetapi bukti tindakan perbaikannya belum diperoleh. Menurut Grindle (1980), makin besar perubahan yang dituntut makin berat implementasinya, dan Anggota Tim menyebut hambatannya sebagai "minimnya pemahaman auditee maupun non auditee mengenai pentingnya *probity audit* sebagai *early warning system*". Dengan demikian, rekomendasi tahap kontrak menuntut perubahan perilaku pejabat, bukan hanya pelengkapan dokumen, sementara bukti perubahan yang diperoleh baru berupa berita acara.

Kapasitas Pelaksana (Implementer Capacity)

Anggota Tim menyatakan keterbatasan jumlah anggota membuat probity atas seluruh tahapan tidak dapat dilakukan pada semua proyek strategis, dan Ketua Tim menyebut ketercukupan waktu sebagai hambatan utama; keduanya sejalan dengan dokumen bahwa tiga tahap awal hanya melalui *desk audit*. Di sisi pihak yang diperiksa, PPK mengakui latar belakangnya bukan teknik konstruksi sehingga bagian teknis memerlukan masukan pihak yang kompeten, dan kontraktor menyatakan tidak terlalu memahami proses *probity audit*. Pengakuan PPK sejalan dengan temuan bahwa spesifikasi tidak memuat gambar desain dan HPS tidak didukung *engineer estimate*. Konsultan pengawas menjelaskan pemeriksaan teknis yang rinci, tetapi LHPA mencatat pengendalian kontrak oleh konsultan belum maksimal. Dengan demikian, keterbatasan kapasitas pengawas membatasi jangkauan audit, sedangkan keterbatasan kapasitas teknis PPK menjelaskan sebagian kelemahan yang dicatat (Grindle, 1980).

Sumber Daya Kebijakan (Resources Committed)

Ketika ditanya kecukupan anggota, kompetensi, dan dana, Ketua Tim menjawab "Belum sepenuhnya". Dukungan pimpinan dinilai berbeda: Anggota Tim menjelaskan pemantauan dan apresiasi berkala, sedangkan Ketua Tim menyebutnya "sesuai tupoksi", sehingga hal ini diperlakukan sebagai persepsi. Pedoman dan penugasan tersedia, tetapi kertas kerja dan anggaran tidak diperoleh sehingga kecukupan dana tidak dapat dinilai. Dengan demikian, pedoman dan penugasan tersedia, tetapi personel dan waktu yang terbatas membuat pemeriksaan lapangan hanya dilakukan pada tahap pelaksanaan kontrak dan penugasan tahap pemilihan baru terbit setelah kontrak ditandatangani (Grindle, 1980).

Konteks Implementasi (*Context of Implementation*)

Dimensi konteks implementasi melihat lingkungan tempat probity audit dijalankan, yaitu kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik institusi, serta kepatuhan dan respons pelaksana.

Kekuasaan dan Kepentingan Aktor (Power and Interests of Actors)

Kewenangan para aktor terpisah. LHPA ditujukan kepada pimpinan Dinas Kesehatan selaku Pengguna Anggaran, sehingga rekomendasi teguran kepada PPK harus dilaksanakan oleh pimpinan tersebut; Inspektorat berwenang menilai dan merekomendasikan, tetapi tidak menjatuhkan sanksi. PPK mengendalikan kontrak dan membatasi akses dokumen tertentu, sedangkan konsultan menegaskan bahwa "keputusan dan proses administrasinya menjadi kewenangan PPK". Pokja menyatakan tidak ada pendampingan langsung dalam evaluasi penawaran atau penetapan pemenang, sejalan dengan dokumen bahwa penugasan tahap pemilihan terbit setelah tender. Pernyataan bebas benturan kepentingan dari PPK, Pokja, dan Anggota Tim bersumber dari masing-masing pihak dan belum terverifikasi. Dalam kerangka Grindle (1980), kekuatan pengawasan ada pada rekomendasi dan dukungan pimpinan perangkat daerah, sehingga hasilnya bergantung pada kemauan pimpinan menindaklanjuti.

Karakteristik Institusi (Institutional Characteristics)

Inspektorat memiliki pedoman, program kerja, dan alur kerja yang jelas: *entry meeting*, pengumpulan dokumen, penyusunan catatan hasil audit untuk ditanggapi dalam tiga hari kerja, lalu simpulan dan rekomendasi. Namun pola pelaksanaan yang mengikuti tahapan pengadaan hanya berlaku pada sebagian tahap (Tabel 1). Dengan demikian, kerangka kelembagaan sudah jelas, tetapi penjadwalan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

penugasan serta keterbatasan personel dan waktu mengurangi kemampuan alur itu bekerja sebagaimana dirancang (Grindle, 1980).

Kepatuhan dan Respons Pelaksana (Compliance and Responsiveness)

Para informan menggambarkan kepatuhan yang baik, tetapi dokumen memberi gambaran lebih terbatas (Tabel 2). LHPA tahap perencanaan mencatat manajemen Dinas Kesehatan tidak memberikan tanggapan tertulis sehingga dipandang menyetujui catatan audit, dan ketentuan yang sama termuat pada tiga laporan lain. Dengan demikian, dalam kerangka Grindle (1980), respons pelaksana tampak positif dalam pernyataan tetapi belum dapat dibuktikan melalui tindakan; penerimaan yang dianggap terjadi karena tidak ada tanggapan berbeda dari penerimaan yang diwujudkan dalam perbaikan, sehingga kepatuhan hanya dapat dinilai sebagian.

Tabel 2: Keterangan Informan dan Dokumen mengenai Kepatuhan dan Respons

Aspek	Keterangan informan	Dokumen	Kesesuaian
Penyediaan dokumen	Dokumen disediakan ketika diminta (PPK, Pokja, Kontraktor)	Dokumen penetapan kebijakan umum pengadaan tidak tersedia pada tahap perencanaan	Sebagian sesuai
Tanggapan atas catatan audit	Auditee menyampaikan tanggapan (Ketua Tim)	Tidak ada tanggapan tertulis; dianggap menyetujui	Belum sejalan
Tindak lanjut	Auditee menindaklanjuti rekomendasi (Ketua dan Anggota Tim)	Berita acara baru untuk satu dari empat laporan; bukti tindakan belum diperoleh	Belum terverifikasi
Permintaan data kepada konsultan	Tidak ada permintaan dokumen langsung (Konsultan)	Pengendalian kontrak oleh konsultan dinilai belum maksimal	Belum terverifikasi

Sumber: Wawancara dan dokumen penelitian, diolah peneliti (2026).

Transparansi Pengadaan Barang/Jasa

Keterbukaan pada pemilihan penyedia didukung oleh SPSE. Pokja menyatakan informasi, jadwal, dan dokumen pemilihan dapat dilihat peserta sesuai hak aksesnya, dan kontraktor membenarkan memperoleh informasi paket dan jadwal dari sistem serta menyebut adanya mekanisme sanggah melalui sistem. Namun, kesimpulan LHPA tahap pemilihan (meyakini, tanpa temuan) berasal dari *desk audit* atas dokumen persiapan, dan penugasannya terbit setelah kontrak ditandatangani. Dokumen karena itu mendukung keterbukaan pemilihan, tetapi tidak membuktikan bahwa seluruh pelaksanaan pemilihan telah diperiksa. Keterbukaan kepada tim pengawas dinyatakan baik, tetapi PPK menyebut ada dokumen dengan batasan akses, dokumen kebijakan umum pengadaan tidak tersedia pada tahap perencanaan, dan konsultan menyatakan tidak diminta dokumen secara langsung, sehingga keterbukaan antara pelaku dan pengawas belum sepenuhnya merata.

Keterbukaan kepada masyarakat menjadi yang paling lemah. Masyarakat 1 tidak mengetahui tujuan, dana, maupun perkembangan pembangunan dan menilai keterbukaan “belum memadai”. Masyarakat 2 mengetahui proyek dari papan proyek dan media sosial, tetapi menyatakan bahwa jika tidak melihat papan proyek “mungkin tidak tahu”, mengetahui perkembangan hanya melalui pengamatan visual, dan belum memiliki kesempatan khusus menyampaikan masukan; keduanya tidak mengetahui ke mana harus mengadu. Jadi transparansi antarpelaku didukung SPSE dan *probity audit*, tetapi keterbukaan kepada masyarakat sebagai penerima manfaat belum menjadi bagian yang optimal dari pelaksanaan pengawasan. Temuan ini sejalan dengan Heald (2006), yang memandang transparansi sebagai sarana agar proses dapat diamati dan dievaluasi, dan dengan Neu, Everett, dan Rahaman (2015) yang menekankan pengaruh visibilitas terhadap perilaku pelaku pengadaan: visibilitas pada kasus ini terutama

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

terjadi antara pelaku dan pengawas.

Akuntabilitas Pengadaan Barang/Jasa

Pembagian tanggung jawab dinyatakan jelas oleh para pelaku: kontraktor melaksanakan pekerjaan, konsultan mengawasi, dan PPK mengendalikan kontrak. PPK menyatakan setiap tahapan harus memiliki bukti administrasi yang dapat diperiksa kembali. Namun, LHPA mencatat pengendalian kontrak oleh penyedia, konsultan pengawas, dan Dinas Kesehatan tidak berjalan maksimal, sehingga tanggung jawab terdistribusi tetapi pengendalian bersama belum efektif.

Kelengkapan dokumen menjadi sumber kelemahan utama. LHPA mencatat dokumen kebijakan umum pengadaan tidak tersedia, spesifikasi tidak memuat gambar desain dan masa pemeliharaan, HPS tidak didukung *engineer estimate*, PPK tidak mereviu laporan hasil pemilihan dan tidak memverifikasi jaminan pelaksanaan, serta pembayaran akhir belum ditunjang jaminan pemeliharaan dan dokumen denda keterlambatan. Serah terima pertama terjadi pada 29 Desember 2025, lima hari setelah berakhirnya 150 hari kalender, dan pelunasan 100% dilakukan pada 31 Desember 2025, sedangkan Addendum III memberi tambahan waktu dengan pengenaan denda. Bukti teguran, jaminan pemeliharaan, dan denda belum diperoleh sehingga pelaksanaannya belum dapat diverifikasi; hal ini tidak berarti tindakan tersebut tidak dilakukan. *Probity audit* berkontribusi pada akuntabilitas dengan mengidentifikasi kelemahan dan menyampaikan rekomendasi, tetapi akuntabilitas yang kuat menurut Bovens (2007) membutuhkan konsekuensi, sedangkan konsekuensi itu belum dapat dipastikan dari dokumen yang diperoleh.

Interaksi Isi dan Konteks Kebijakan serta Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu

Dibaca secara bersama, isi dan konteks kebijakan saling memengaruhi. Isi kebijakan relatif kuat (mandat, pedoman, dan rekomendasi yang jelas), tetapi konteks pelaksanaan melemahkan daya cegahnya: personel dan waktu terbatas sehingga tiga tahap awal hanya melalui *desk audit*, penugasan tidak selalu mendahului proses, dan sanksi bergantung pada Pengguna Anggaran. Dengan kata lain, kejelasan isi kebijakan baru bermakna apabila didukung konteks yang kondusif (Grindle, 1980).

Temuan ini sejalan dengan Ramadhan dan Arifin (2019) pada aspek keterbatasan personel, waktu, dan pemeriksaan yang tidak seluruhnya disertai kegiatan lapangan, tetapi berbeda karena keempat tahap pada kasus ini telah tercakup dalam penugasan; persoalan utamanya adalah waktu penyampaian laporan dan tindak lanjut. Berbeda dengan temuan Arifin dan Hartadi (2020), Inspektorat Minahasa telah memiliki pedoman lokal, tetapi keberadaan pedoman belum menjamin penugasan dan laporan tepat waktu. Sifat *real time* yang menjadi dasar kesimpulan Putri et al. (2021) hanya terpenuhi sebagian pada kasus ini, karena laporan tahap kontrak terbit setelah serah terima dan pelunasan. Pola serupa dengan Mokoagow et al. (2024) tampak pada kelengkapan dokumen dan keterbukaan kepada masyarakat. Efek "sedang diawasi" sejalan dengan gagasan Olken (2007) bahwa audit menurunkan penyimpangan ketika peluang diperiksa tinggi, tetapi belum dapat dibuktikan karena perubahan perilaku belum terverifikasi. Keterangan bahwa SPSE membuat pemilihan lebih terbuka sejalan dengan Lewis-Faupel et al. (2016), meskipun penelitian ini tidak mengukur kualitas hasil pekerjaan. Terakhir, Hood (2010) dan Bovens (2007) mengingatkan bahwa transparansi belum berarti akuntabilitas, yang tampak pada temuan bahwa dokumen dan rekomendasi tersedia tetapi teguran, denda, dan jaminan pemeliharaan belum dapat diverifikasi.

KESIMPULAN

Implementasi *probity audit* pada proyek Pembangunan Laboratorium Kesehatan Kabupaten Minahasa telah didukung dasar kebijakan dan pedoman yang jelas serta mampu mengidentifikasi kelemahan pada setiap tahap pengadaan. Namun, fungsi preventifnya tidak merata: penugasan tahap persiapan pemilihan penyedia terbit setelah pemilihan dan penandatanganan kontrak, dan laporan tahap

pelaksanaan kontrak terbit setelah serah terima pertama dan pembayaran akhir. Pelaksanaannya didukung koordinasi dan respons pihak yang diperiksa, tetapi dibatasi oleh keterbatasan personel, waktu, kapasitas teknis, serta kewenangan Inspektorat yang terbatas pada rekomendasi. Pada aspek transparansi, *probity audit* bersama SPSE mendukung keterbukaan informasi antarpelaku pengadaan, tetapi keterbukaan kepada masyarakat belum menjadi bagian yang optimal dari pengawasan. Pada aspek akuntabilitas, *probity audit* membantu mengidentifikasi kelemahan administrasi, dokumentasi, dan pengendalian kontrak, tetapi akuntabilitas belum sepenuhnya dapat dipastikan karena bukti pelaksanaan teguran, jaminan pemeliharaan, dan denda belum tersedia. Secara keseluruhan, *probity audit* berkontribusi pada transparansi dan akuntabilitas pada tingkat pelaku pengadaan.

Secara praktis, Inspektorat Daerah perlu menetapkan penugasan lebih awal agar pengawasan benar-benar mendahului tahapan yang diawasi, memperluas pemeriksaan lapangan, dan memantau tindak lanjut hingga seluruh laporan terselesaikan. Perangkat daerah perlu melengkapi dokumen dan memperkuat pengendalian kontrak, sedangkan pemerintah daerah perlu membuka informasi proyek dan menyediakan saluran pengaduan yang mudah diakses. Karena penelitian ini hanya mencakup satu proyek, penelitian selanjutnya dapat membandingkan beberapa proyek atau jenis pengadaan, dan menelusuri bukti tindak lanjut secara lengkap.

REFERENSI

Arifin, J., & Hartadi, T. (2020). The implementation of probity audit to prevent fraud in public procurement of goods and services for government agencies. *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia, 24*(1). https://doi.org/10.20885/jaai.vol24.iss1.art2

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2019). *Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 2019* [Lampiran II: Pedoman probity audit].

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, *13*(4), 447–468.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.

Edwards, G. C., III. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.

Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press.

Heald, D. (2006). Transparency as an instrumental value. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 59–73). Oxford University Press.

Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, *33*(5), 989–1009.

Keputusan Bupati Minahasa Nomor 198 Tahun 2025 tentang Penetapan Proyek Strategis Daerah.

Keputusan Inspektur Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 09 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Probity Audit.

Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A., & Pande, R. (2016). Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy, 8*(3), 258–283. https://doi.org/10.1257/pol.20140258

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.

Mokoagow, K. S., Masengi, E. E., & Dilapanga, A. R. (2024). Probity Audit oleh Inspektorat Kota Kotamobagu (Studi pada pembangunan Gedung Perpustakaan Kotamobagu Tahun Anggaran 2022). https://doi.org/10.53682/administro.v6i2.10616

Neu, D., Everett, J., & Rahaman, A. S. (2015). Preventing corruption within government procurement: Constructing the disciplined and ethical subject. *Critical Perspectives on Accounting, 28*, 49–61. https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.03.012

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)
Volume 13 Nomor 12 Desember 2026

Ng, C. Y., & Ryan, C. (2001). The practice of probity audits in one Australian jurisdiction. *Managerial Auditing Journal*, *16*(2), 69–75. https://doi.org/10.1108/02686900110365391

Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, *115*(2), 200–249. https://doi.org/10.1086/517935

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025.

Putri, D. M., Syariati, D., & Ahmad, A. (2021). Fraud prevention in the perspective of probity audit (The case study of University X). *EL MUHASABA: Jurnal Akuntansi*, *12*(2), 172–180. https://doi.org/10.18860/em.v12i2.12392

Ramadhan, M. S., & Arifin, J. (2019). Efektivitas probity audit dalam mencegah kecurangan pengadaan barang dan jasa. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, *10*(3). https://doi.org/10.21776/ub.jamal.2019.10.3.32

Saelawong, T., Yomnak, T., Chaiwat, T., Poopunpanich, S., & Sutuktis, C. (2024). Transparency and budget savings in public procurement: Evidence from Thailand's Infrastructure Transparency Initiative (CoST). *Journal of Financial Crime*, *31*(6), 1407–1419. https://doi.org/10.1108/JFC-10-2023-0282

Sopian, & Djaddang, S. (2025). Probity audit as a mediator of determinants of sustainable public procurement: A literature review. *Jurnal Ilmiah Global Education*, *6*(4), 2726–2734. https://doi.org/10.55681/jige.v6i4.4806

Soudry, O. (2007). A principal-agent analysis of accountability in public procurement. In G. Piga & K. V. Thai (Eds.), *Advancing public procurement: Practices, innovation and knowledge-sharing* (pp. 432–451). PrAcademics Press.

Sugiyono. (2013). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Surat Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor B/8493/KSP.00/70-73/12/2024 tanggal 30 Desember 2024 tentang Pedoman Indeks Pencegahan Korupsi Daerah 2025.

Tátrai, T., Ferk, P., Bianchini, V., & Komsic, N. (2024). Transparency and monitoring of public procurement contract performance. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, 71 E*, 78–94. https://doi.org/10.24193/tras.71E.5

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, *6*(4), 445–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Yunaniah, L. L., & Firmansyah, A. (2024). Optimalisasi probity audit untuk mencegah korupsi dan meningkatkan akuntabilitas pengadaan barang/jasa di Indonesia. *Akuntansiku*, *3*(4), 233–242. https://doi.org/10.54957/akuntansiku.v3i4.1174