

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Fakta yang sering terjadi dalam kegiatan pengadaan barang atau jasa pemerintah (*publik procurement*) adalah penyalahgunaan kepercayaan yang mengakibatkan kerugian negara yang sangat besar. Setiap tahun anggaran pemerintah dari pusat baik untuk belanja rutin maupun belanja pembangunan dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Dari pembelanjaan tersebut diduga terjadi kebocoran, dan kebocoran tersebut bisa terjadi dalam berbagai bentuk, seperti transaksi yang tidak efisien karena salah pengelolaan atau dapat juga terjadi karena pengelembungan harga (*mark up*) sebagai hasil konspirasi/kolusi dan bentuk distorsi lainnya yang selisihnya disalahgunakan ke rekening rekening pribadi. Bentuk lain bisa berupa manipulasi spesifikasi barang/jasa yang diserahkan, sehingga bisa menimbulkan batas yang bukan haknya tetapi dinikmati oleh pengusaha maupun menjadi suap bagi pejabat perseorangan atau pengelola proyek pemerintah. Dengan berbagai pola penyimpangan, cara atau teknik penyalahgunaan uang negara dan konspirasi/kolusi ini akibatnya jelas pemborosan aset Negara yang tidak lain adalah uang rakyat yang diamanatkan untuk dikelola pejabat publik melalui administrasi pemerintahan.

Kebocoran dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah bisa jadi merupakan akibat salah pengelolaan dan akan menjadi fatal bila hanya dibiarkan saja, atau bisa juga merupakan bagian dari penyalahgunaan uang negara/korupsi sistemik yang sudah mengurat dalam sektor tersebut. Korupsi/penyalahgunaan uang negara yang disinyalir oleh UNDP¹ tentang pembangunan manusia di Indonesia sebagai penyakit yang berkaitan dalam berbagai sektor tata pemerintahan, meliputi administrasi publik, dunia usaha, dan sebagainya. Bukan hanya menjadi persoalan hukum, juga menjadi persoalan manajemen pemerintahan, ekonomi, sosial, dan bahkan etika. Indikasi terjadinya kebocoran

¹ Sumber : UNDP tentang indeks pembangunan manusia indonesia

dalam pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah dapat dilihat dari penyelesaian proyek yang tidak tepat waktu, tidak tepat sasaran, tidak tepat kualitas, dan tidak efisien. Banyak barang/jasa yang telah dibeli pemerintah tidak bermanfaat karena tidak sungguh-sungguh dibutuhkan melainkan karena ‘titipan’ dari atas (Taufiequrachman Ruki, 2006).

Perubahan kedua atas peraturan Presiden nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah². Percepatan pelaksanaan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah perlu didukung oleh percepatan pelaksanaan belanja Negara, yang dilaksanakan melalui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun, evaluasi yang dilaksanakan terhadap Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 menunjukkan bahwa implementasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah masih menemui kendala yang disebabkan oleh keterlambatan dan rendahnya penyerapan belanja modal.

Sebagaimana yang tertuang dalam Perpres No. 70 Tahun 2012 tentang Pengadaan barang/jasa pemerintah bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang efisien, terbuka, dan kompetitif sangat diperlukan bagi ketersediaan Barang/Jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik. Pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya, yang selanjutnya disebut K/L/D/I adalah instansi/institusi yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Karena sifatnya yang strategis, maka banyak perubahan yang ada dalam Perpres ini, baik yang bersifat perubahan, integrasi dari aturan lain, maupun penambahan aturan baru yang sebelumnya belum ada dalam Perpres 54 Tahun 2010. Perpres 70 Tahun 2012 langsung dinyatakan berlaku sejak diundangkan, yang berarti sudah berlaku sejak tanggal 1 Agustus 2012.

² Perpres nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Sekarang yang menjadi pertanyaan, bagaimana evaluasi implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJP) ini di Satuan Kerja mengingat masih banyak hambatan antara lain :

1. Efisiensi belanja negara dan persaingan sehat melalui pengadaan Barang/Jasa pemerintah belum sepenuhnya terwujud.
2. Sistem pengadaan barang/jasa Pemerintah belum mampu mendorong percepatan pelaksanaan belanja barang dan belanja modal dalam APBN / APBD (*bottleneck*)³
3. Sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah belum mampu mendorong terjadinya inovasi, tumbuh suburnya inovasi kreatif, serta kemandirian industri strategis.
4. Masih adanya multi tafsir serta adanya hal hal yang belum jelas dalam keppres 54/2010.
5. Perlunya memperkenalkan aturan, sistem, metoda, dan prosedur yang lebih sederhana namun tetap menjaga koridor *good governance* serta masih menjamin terjadinya persaingan yang sehat dan efisiensi.
6. Perlunya mendorong dan terwujudnya *reward and punishment* yang lebih baik dalam sistem pengadaan.

Berbicara tentang pengadaan berarti berbicara mengenai perwujudan pelayanan pemerintah kepada publik dengan menggunakan jalur mediasi swasta. Pengadaan adalah perwujudan dari rancangan dan program proyek yang telah disusun oleh pemerintahan dengan mengacu pada konsepsi pembangunan yang digariskan UU terdeskripsi secara kuantitatif dalam APBN/APBD. Kita lebih sering menyebut pengadaan itu sebagai tender.

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian atau penjualan barang dipasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang kearah pembelian jangka waktu pembayaran dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, proses pengadaan barang dan jasa

³ [khalid mustafa, lkpp, pengadaan, perpres 70 tahun 2012](#)

melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma, dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa. Agar hakikat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilakukan sebaik baiknya maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan kepada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada norma etika pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode, serta proses pengadaan barang dan jasa yang baku. Sistem pengadaan barang dan jasa yang baik adalah sistem pngadaan barang dan jasa yang mampu menerapkan prinsip prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), mendorong efisiensi, dan efektivitas belanja publik, serta penataan perilaku tiga pilar (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik.

Dalam era reformasi dewasa ini pemerintah tengah berusaha mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan demokratis. Salah satunya dengan cara meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan atau peraturan yang efektif, efisien, dan mencerminkan keterbukaan/transparansi mengingat masyarakat berhak memperoleh jaminan terhadap akses informasi publik/kebebasan terhadap informasi, sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dimana salah satu tujuan dari Informasi Publik adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.⁴

Dalam hal Undang-Undang ini juga menyebutkan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi publik sesuai dengan ketentuan yang ada pada undang undang ini⁵. Yang dimaksud dengan transparansi adalah kondisi yang memberikan peluang lebih besar kepada publik untuk bisa mengakses informasi terhadap proses proses pemerintahan. Sedangkan efisiensi adalah berbagai langkah untuk memperpendek proses birokrasi dalam hal layanan publik. Pemerintah selaku penyelenggara negara sudah sepatutnya menjalankan tugas secara proporsional yang maksimal demi tercapainya tata pemerintahan yang

⁴ Pasal 3 Huruf c UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lembaran Berita Negara Nomor 4846 Tahun 2008

⁵ Pasal 4 Angka (1) UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

baik/*good governance*, sehingga pemerintah yang bersih (*clean government*) dapat terwujud.

Sampai saat ini praktek KKN dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah masih terjadi. Proses suap bahkan antar instansi pemerintah sendiri masih berjalan. Korupsi juga masih marak terjadi pada proses pengangkatan Pimpro dan proses pencarian dana. *Mark up* proyek dan *kickback* masih terjadi, walaupun besarnya agak berkurang dibandingkan masa sebelum reformasi. Satu-satunya perubahan yang signifikan terjadi pada proyek fiktif yang dimasa lalu jika kerap terjadi, saat ini jauh berkurang.

Situasi yang unik terlihat dari hasil pengamatan yaitu pertama adalah korupsi yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kedua adalah korupsi untuk memperkaya diri. Korupsi jenis pertama, walaupun disadari sebagai korupsi, tidak menimbulkan perasaan bersalah yang besar dan dianggap sebagai sesuatu yang wajar. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika beberapa instansi menerapkan *kickback* sejumlah dana alokasi dari nilai proyek yang diminta dari pelaksana proyek untuk kepentingan “bersama”.

Hasil pengamatan menunjukkan masih begitu banyak distorsi yang menyulitkan tercapainya efisiensi dan efektifitas pemanfaatan sumber daya pembangunan. Pengadaan di sektor publik merupakan salah satu pilar utama dalam upaya pemerintah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan. Indonesia telah mengatur administrasi pengadaan di sektor publik melalui keputusan presiden, keputusan menteri, dan surat berisi informasi, dan berbagai keputusan serta instruksi lainnya. Prosedur dan praktek telah berkembang selama bertahun-tahun sebagai tanggapan terhadap berbagai upaya untuk meningkatkan kerangka hukum untuk pengadaan.

Pada dasarnya pilar utama dari “*Good Governance*” seperti halnya azas keterbukaan akuntabilitas publik partisipasi masyarakat dan supremasi hukum bukan lagi barang asing atau baru dalam tatanan kenegaraan dan kelembagaan di Indonesia. Mulai dari jiwa UUD 1945 beserta keseluruhan perangkat perundang-undangan dan peraturan-perturan yang berlaku di negeri ini, serta nilai etika dan moral yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, termasuk pula sistem manajemen pengadaan barang pemerintah yang berdasarkan atas ilmu dan pengalaman yang

secara rutin diselenggarakan oleh kelompok birokrat selama lebih dari setengah abad, seharusnya sangat kondusif dan akomodatif terhadap adopsi dari keempat prinsip dasar pemerintahan seperti tersebut di atas. Akan tetapi, sebagaimana yang telah menjadi kebiasaan dalam masyarakat, maka prinsip yang baik akan lebih mudah diucapkan dibanding dengan kewajiban untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang baik tersebut.

Suatu sistem pengadaan yang buruk mengakibatkan biaya-biaya yang lebih tinggi dan tidak efisien bagi pemerintah maupun publik. Sistem demikian menunda pelaksanaan proyek yang selanjutnya meningkatkan biaya, menghasilkan kinerja proyek yang buruk, dan menunda pemanfaatan proyek tersebut oleh para penerima manfaat. Masalah-masalah pengadaan juga memperbesar lingkup bagi korupsi, menimbulkan lebih banyak keluhan dan meningkatkan kekhawatiran tentang integritas dari sebuah proses pengadaan. Dan akhirnya masalah-masalah tersebut mengurangi semangat perusahaan-perusahaan investasi yang mempunyai reputasi baik untuk turut berpartisipasi dalam tender, sehingga menghilangkan kesempatan bagi negeri ini untuk mendapatkan harga-harga yang lebih baik, secara kualitas dari barang, sumber daya, dan pelayanan yang baik.

Berangkat dari hal di atas, hadirilah *electronic procurement* yang selanjutnya disingkat sebagai *e-procurement* sebagai suatu sistem lelang dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dengan menggunakan sarana teknologi, informasi, dan komunikasi berbasis internet. Dengan *e-procurement* proses lelang dapat berlangsung secara efektif, efisien, terbuka, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel sehingga bisa diharapkan dapat mencerminkan keterbukaan/transparansi dan juga meminimalisasi praktik curang dalam lelang pengadaan barang dan jasa yang berakibat merugikan keuangan negara.

Di Indonesia, pelaksanaan *e-procurement* diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 35 tahun 2011 dan Nomor 70 Tahun 2012.

E-procurement mulai diterapkan sejak 2007 dengan berdirinya Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)⁶. *E-procurement* adalah proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan secara elektronik yang berbasis web/internet dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi yang meliputi pelelangan umum secara elektronik. *E-procurement* sebagai suatu sinergi antara data, mesin pengolah data, dan manusia untuk menghasilkan informasi.

Menyangkut *e-procurement*, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono secara khusus meminta kepada Menteri Perekonomian, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas untuk mengkaji dan mengujicobakan pelaksanaan sistem *e-procurement* agar dapat diterapkan di semua instansi pemerintah sehingga dapat mencegah berbagai kebocoran dan pemborosan keuangan Negara⁷. Sasarannya adalah pada tahun 2012 sekurang-kurangnya 75% dari seluruh belanja K/L dan 40% belanja Pemda (Prov/Kab/Kota) yang dipergunakan untuk pengadaan barang/jasa wajib menggunakan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE).

1.2. Identifikasi Masalah

Secara sederhana, masalah dapat didefinisikan sebagai kondisi dimana terdapat ketidaksesuaian antara *das sein* dan *das sollen*. Masalah dapat didefinisikan sebagai setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Masalah ini harus dijelaskan sebagai suatu rintangan yang harus dilalui dengan jalan mengatasinya. Masalah menampakkan diri sebagai tantangan. Oleh sebab itu dapat pula dikatakan bahwa masalah yang benar-benar dapat dipermasalahkan dalam penelitian ini memiliki unsur-unsur yang menggerakkan kita untuk membahasnya (Suracmad, 1982 : 33).

Pengadaan atau tender sektor publik akhir-akhir ini kembali menjadi sorotan berbagai pihak. Proyek-proyek yang seharusnya ditenderkan secara

⁶ Dasar Hukum pembentukan LKPP adalah perpres nomor 106 tahun 2007 tentang lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa

⁷ Penjabaran dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi

terbuka kepada swasta ternyata dalam implementasinya telah terjadi konspirasi dalam penentuan-penentuan pemenangnya. Partisipasi dalam kontrol publik dalam pelaksanaan tender selalu diabaikan sehingga hasilnya pun tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Aturan atau perangkat hukum yang menjadi acuan pelaksanaan tender tak pernah disosialisasikan kepada masyarakat.

Secara umum, pengadaan barang dan jasa dalam pelayanan publik dirancang untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, keterbukaan, persaingan, keadilan, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya setidaknya proses pengadaan barang dan jasa disektor publik menemui kendala berupa resiko-resiko dalam pengadaan barang dan jasa publik antara lain:

1. Kurang Efisien, yang berarti dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas belum diusahakan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat singkatnya dan dapat dipertanggung jawabkan.
2. Kurang Efektif, belum sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan untuk dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
3. Kurang terbuka dan belum dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang dan jasa yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.
4. Kurang transparan, belum semua dan informasi termasuk syarat teknis, administrasi, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon pemenang disebar luaskan secara terbuka bagi peserta penyedia barang dan jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas.
5. Belum memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang dan jasa.
6. Belum akuntabel, untuk bisa mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

1.3. Batasan Masalah

Berdasarkan dari identifikasi masalah tersebut bahwa tingkat pelaksanaan/implementasi pengadaan barang dan jasa dalam pelayanan publik dirancang untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, keterbukaan, persaingan, keadilan, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah berkaitan erat dengan pencerminan *good governance*. Apabila para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang dan jasa konsisten dengan prinsip, etika, dan kebijakan umum pengadaan barang dan jasa, maka terwujudlah *good governance*. Tentu dibutuhkan waktu berproses menuju ke arah itu. Pernik-pernik permasalahan muncul seiring dinamika yang terjadi di internal birokrasi pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Permasalahan yang akan diteliti yaitu pada kendala kurang efisien:

- Apakah Pengadaan Barang/Jasa telah diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang minimum untuk mencapai kualitas dan sasaran dalam waktu yang ditetapkan atau menggunakan dana yang telah ditetapkan untuk mencapai hasil dan sasaran dengan kualitas yang maksimum? (Prinsip Efisien).

dan pada kendala kurang efektif:

- Apakah Pengadaan Barang/Jasa telah sesuai dengan kebutuhan dan sasaran yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya? (Prinsip Efektif).

Karena kedua masalah ini merupakan kendala yang paling dominan diantara keenam permasalahan yang ada seperti tercantum di atas. Sarana dan prasarana yang tidak berfungsi dengan baik, peralatan yang tidak memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas merupakan beberapa contoh dari buruknya proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilaksanakan oleh bagian pengadaan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Kejadian kehilangan peralatan berupa Barang Milik Negara (BMN), juga menandakan bahwa kualitas prasarana yang dipasang pada satuan kerja tersebut tidak memenuhi kualitas keamanan.

Akibat dari kejadian-kejadian tersebut di atas, beberapa pihak terutama para pengguna dan bagian lain yang ada di satuan kerja mempertanyakan bagaimana proses pengadaan barang yang dilakukan oleh bagian pengadaan barang/jasa pemerintah. Maka batasan masalah yang akan diteliti difokuskan kepada evaluasi implementasi pengadaan barang/jasa di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku utamanya dalam hal isi kebijakan itu sendiri dan sumber daya yang ada.

Penelitian ini dibatasi hanya pada lingkup evaluasi implementasi kebijakan pengadaan barang/jasa pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

1.4. Rumusan Masalah

Dari identifikasi permasalahan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah isi kebijakan berpengaruh terhadap Evaluasi Implementasi Kebijakan pengadaan Barang dan Jasa (PBJP) yang bersih efektif dan efisien di Lingkungan Kemendikbud Universitas Sultan Ageng Tirtayasa ?
2. Apakah Sumber Daya berpengaruh terhadap Evaluasi Implementasi Kebijakan pengadaan Barang dan Jasa (PBJP) yang bersih efektif dan efisien di Lingkungan Kemendikbud Universitas Sultan Ageng Tirtayasa ?

1.5. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui apakah sudah berjalan dengan baik implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di lingkungan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
2. Untuk menganalisa implementasi dari Isi Kebijakan dan kompetensi Sumber Daya dalam Evaluasi implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di lingkungan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

1.6. Manfaat Penelitian

1.6.1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan tentang implementasi pengadaan barang dan jasa pemerintah di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa dalam upaya untuk mengetahui seberapa besar/signifikan hubungan antara variabel bebas dengan variabel terikat.

1.6.2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan rekomendasi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik.

Secara subjektif, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan penulis untuk memahami peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta memahami variabel yang dapat mempengaruhi efektifitas keberhasilan dalam kegiatan tersebut.