

PEMBAHARUAN REGULASI PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH *(Reformation Regulation of Goods and Services Government Procurement)*

Apri Listiyanto, S.H.

Analisis Hukum Pada Bidang Pengembangan Hukum dan Fasilitasi Penelitian
Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional BPHN

Abstrak

Pengadaan barang dan jasa secara ideal bertujuan untuk menjamin efisiensi, transparansi, dan keadilan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan oleh pemerintah. Dalam praktik, pelaksanaan pengadaan barang/jasa masih banyak sekadar memenuhi kewajiban administratif tanpa mempedulikan aspek substantifnya. Tulisan ini akan membahas tentang pembenahan regulasi di bidang pengadaan barang dan jasa. Melalui penelitian yuridis normatif, penelitian ini menemukan regulasi terkait dengan pengadaan barang dan jasa memiliki kelemahan, khususnya berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka mekanisme kerja, tradisi, dan perilaku birokrasi yang berpotensi menghambat terwujudnya pemerintahan yang bersih, pembaharuan peraturan perlu disesuaikan agar fleksibilitas pengadaan barang dan jasa memenuhi kebutuhan pemerintah dan sekaligus menghindari ditabraknya prinsip pengadaan yang ada. Disamping itu perlu pula adanya pembenahan terhadap regulasi di bidang Pengadaan Barang dan Jasa, yaitu dari Peraturan Presiden diubah menjadi Undang-Undang.

Kata kunci: Pembaharuan, fleksibilitas, kepastian hukum, pemerintahan yang baik

Abstract

Procurement of goods and services are ideally aimed at ensuring efficiency, transparency and fairness in the implementation of development activities by the government. In practice, the implementation of the procurement of goods / services are still a lot just to meet the administrative duties regardless of the substantive aspects. This paper will discuss the reform of regulation in the field of public procurement. Through normative juridical research, this study found the regulations related to procurement of goods and services have drawbacks, particularly with regard to the implementation mechanisms of goods / services. To address these concerns, the mechanism of action, traditions, and bureaucratic behavior that could potentially hinder the realization of good governance, regulatory reform needs to be adjusted so that the flexibility of the procurement of goods and services meet the needs of government and at the same time avoiding ditabraknya existing procurement principles. Besides, it also needs a revamping of the regulation in the areas of Procurement, which is converted to the President of the Regulations Act.

Key words: Reformation, Flexibility, law certainty, good governance

A. Pendahuluan

Pengadaan barang dan jasa pemerintah dewasa ini merupakan isu strategis dan penting, baik dalam perspektif perdagangan internasional, maupun dari perspektif hukum nasional dan implikasinya terhadap hukum Indonesia berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut: *pertama*, Organisasi Perdagangan Dunia mengagendakan isu baru (*new issues*), yang salah satunya mengenai transparansi dan perlakuan non diskriminatif dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai dengan persaingan dan liberalisasi perdagangan,¹ *kedua*, negara berkembang sebaliknya mengambil sikap defensif dan melakukan upaya protektif dan preferensi dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah,² *ketiga*, liberalisasi dalam pengadaan barang dan jasa merupakan perdebatan panjang dan kontroversial antara negara maju dan negara berkembang,³ *keempat*, terdapat polarisasi yang perlu ditelaah, yakni terdesentralisasinya ketentuan-ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah dari norma hukum internasional ke dalam norma hukum yang bersifat regional maupun bilateral yang

telah banyak dirumuskan dalam berbagai ketentuan organisasi internasional⁴, *kelima*, kesepakatan dalam forum internasional memiliki implikasi normatif maupun ekonomi yang signifikan terhadap kebijakan regulasi pengadaan barang dan jasa pemerintah suatu negara.⁵

Pengadaan barang/jasa untuk kepentingan pemerintah merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian, dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional guna mensejahterakan kehidupan rakyat Indonesia, karena pengadaan barang dan jasa terutama di sektor publik terkait erat dengan penggunaan anggaran Negara. Yang menjadi titik penting dari itu adalah urgensi pelaksanaan pengadaan yang efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dari penggunaan anggaran. Hal ini disebabkan karena pengadaan barang dan jasa sebagian besar dibiayai oleh keuangan Negara, baik melalui APBN maupun non-APBN.

Pengembangan sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan bagian penting dalam agenda proses transformasi mewujudkan keadilan guna membangun

¹ www.wto.org, laporan hasil pertemuan tingkat menteri, Pada *Singapore Meeting*, yang diselenggarakan di Singapura pada 9-13 Desember 1996, dilanjutkan di Jenewa pada 18-20 Mei 1998; Seattle (AS), 30 November sampai 3 Desember 1999, Doha (Qatar), 10-14 November 2001; dan di Cancun Meksiko pada 10-14 September 2003, dan di Hongkong pada 2006.

² Paul J. Carrier, *Sovereignty Under The Agreement On Government Procurement*, *Minnesota Journal of Global Trade*, Winter 1997, hal. 85.

³ *Ibid*, hal. 87.

⁴ Martin Dischendorfer, *The Existence and Development of Multilateral Rules on Government Procurement Under the Framework of the WTO*, *Public Procurement Law Review*, (Sweet & Maxwell Limited and Contrutors, 2000), hal. 543.

⁵ Frank J. Gracia, *Trade and Justice: Linking The Trade Linkage Debates*, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 1998. hal. 391.

tatanan pemerintahan yang makin bersih dan berwibawa (*good governance and clean government*). Proses transformasi dimaksud merupakan upaya membawa Indonesia dari sebuah negara dengan tata kelola pemerintahan yang buruk, karena merajalelanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), menjadi sebuah negara dengan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, lebih bersih dan lebih berwibawa, dan bebas dari berbagai kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.

Sebagai salah satu indikator kunci perubahan guna menciptakan persaingan usaha yang sehat, efisiensi belanja negara, sekaligus *public service delivery*, yaitu dengan mewujudkan instrumen pengadaan (*procurement*) yang kredibel. Perubahan tersebut merupakan bagian dari pengelolaan dan pemanfaatan APBN dalam menunjang berjalannya fungsi pemerintahan.

Pengadaan barang dan jasa harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan, karena potensi kerugian negara sangat besar dalam proses pengadaan ini. Lebih dari 20 tahun yang lalu, Begawan Ekonomi Indonesia, Profesor Soemitro Djohadikusumo, sudah mensinyalir 30-50 persen kebocoran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

akibat praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah.⁶ Sementara itu, hasil kajian Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang tertuang dalam *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) tahun 2001 menyebutkan, bahwa kebocoran dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sebesar 10-50 persen.⁷ Kebocoran ini dapat disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang miskin, kondisi pelayanan publik yang buruk, kekuasaan sewenang-wenang para pejabat publik,⁸ hukum dan peraturan yang bermacam-macam dengan penerapan lemah, minimnya lembaga pengawas, relasi *patron-klien*, dan tidak adanya komitmen dan kehendak politik. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas disinyalir menjadi persoalan terbesar penyebab terjadinya korupsi, sehingga korupsi tidak hanya dilakukan pada level individu dan bisnis, bahkan politik.

Munculnya permasalahan-permasalahan di atas mendorong pemerintah untuk memperbaharui regulasi di bidang pengadaan barang/jasa, dengan tonggak awal yaitu dengan diterbitkannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 di mana prinsip reformasi kebijakan umum pemerintah seperti "*good governance*" atau Tata Kelola Pemerintahan

⁶ www.kpk.go.id/modules/news/makepdf.php?Storyid.

⁷ www.antikorupsi.org/indo/index2.php?option=com_content&do.

⁸ Korupsi sangat parah terjadi di hampir setiap relasi dengan penguasa. Sebuah studi Bank Dunia pada 1999 menyebutkan, sekitar 85,7 persen perusahaan yang disurvei mengatakan selalu atau sering kali berhadapan dengan korupsi saat berinteraksi dengan pejabat publik. Patologi pengadaan barang dan jasa pemerintah ini meliputi *mark-up* harga, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, bisnis dengan orang dalam, nepotisme dan pemalsuan.

yang Baik mulai diterapkan pada tataran operasional.

Keinginan untuk menciptakan pengadaan barang/jasa yang bersih, akuntabel dan bebas KKN merupakan usaha pemerintah untuk mewujudkan *good governance*, melalui penelitian ini akan mengurai bagaimana usaha pemerintah dalam memperbaharui regulasi di bidang pengadaan barang/jasa (*government procurement*).

C. Permasalahan

Berangkat dari latar belakang uraian di atas, maka pokok permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Apa urgensi pemerintah melakukan perubahan regulasi pengadaan barang/jasa?
2. Permasalahan apa saja yang perlu di benahi sebagai upaya pembaharuan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah?
3. Bagaimana usaha pemerintah dalam melaksanakan pembaharuan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah?

D. Metode Penelitian

Dalam penelitian digunakan beberapa pendekatan yang berkaitan dengan pengumpulan data dan informasi; analisis; serta penyajian. Jenis dari penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif.⁹ Penelitian yuridis normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*)

untuk memperoleh data-data baik yang bersumber kepada berbagai data dan informasi yang "di release" oleh pemerintah; tulisan para ahli dalam bentuk buku, jurnal, artikel lepas, surat kabar, maupun informasi yang tersebar di dunia maya; pengalaman para praktisi dan pengambil putusan; kebijakan dan regulasi nasional dan internasional; dan lain-lain sebagainya yang terkait dengan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Salah satu ciri dari penggunaan pendekatan normatif, yaitu melalui analisis dan kajian terhadap norma-norma terkait yang berlaku (*"existing laws and regulations"*). Pendekatan normatif ini dipandang relevan guna menilai sejauhmana norma-norma yang berlaku masih mampu mengakomodasikan perkembangan dan kecenderungan khususnya pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

Analisis yang dilakukan dalam penelitian ini difokuskan pada norma-norma yang terkait dengan hukum dan kebijakan, oleh karena itu bersifat normatif-kualitatif. Serta dalam penyajian hasil penelitian bersifat deskriptif analitis.

E. Pembahasan

1. Urgensi Pembaharuan Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Dalam konteks pembangunan hukum, kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah ditinjau dari perspektif hukum Indonesia,

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 1, (Jakarta: Prenada Media Group, 2006), hal. 26.

memiliki arti penting dengan argumentasi sebagai berikut: *pertama*, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki arti strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri.¹⁰ Hal ini dapat dilihat dari besaran alokasi anggaran pengadaan barang/jasa pemerintah yang mencapai persentase signifikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Setiap tahun, sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah membelanjakan dana yang cukup besar. Anggaran untuk sektor ini dalam APBN tahun anggaran 2001, tidak kurang dari Rp.66,57 triliun atau (20% dari APBN), tahun 2002 sekitar Rp78,15 triliun (23% dari APBN), dibelanjakan melalui proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Nilai tersebut belum termasuk belanja oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹¹ Belanja Pemerintah tahun 2005 mencapai 97 triliun (25% dari APBN).¹² Sementara itu, Rancangan APBN 2007, pendapatan negara diprediksikan sebesar 693 triliun rupiah dan belanja negara mencapai 726,3 triliun

rupiah.¹³ *Kedua*, pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi,¹⁴ *Ketiga* sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan mendorong efisiensi dan efektifitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku tiga pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan *good governance*. *Keempat*, bahwa ruang lingkup pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi berbagai sektor dalam berbagai aspek dalam pembangunan bangsa.

Pada masa orde baru yaitu pada 1970-an sampai dengan 1990-an pengadaan barang/jasa pemerintah diatur oleh Keppres Nomor 12 Tahun 1979, Keppres Nomor 16 Tahun 1994, dan Keppres Nomor 18 Tahun 2000. Pada prinsipnya keputusan-keputusan presiden tersebut mengatur administrasi pengadaan, kebijakan perlindungan kepada perusahaan "pribumi", perusahaan nasional dan setempat, dan kebijakan untuk mendorong penggunaan produksi dalam negeri dan perluasan lapangan kerja. Permasalahan-

¹⁰ World Trade Organization on Government Procurement: The Plurilateral Agreement Overview of the Agreement of Government Procurement., 2005. hal. 2.

¹¹ Latar Belakang Kebijakan dikeluarkannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, hal. 1.

¹² Laporan Sementara Realisasi APBN Tahun Anggaran 2005, Periode 1 Januari 2005 sampai dengan 30 Desember 2005 (Jakarta: Direktur Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan RI, 2006).

¹³ Iman Sugema, "Anggaran Tidak Memberi Ruang Untuk Menstimulasi Pertumbuhan Ekonomi" (Jakarta: INDEF, 2006).

¹⁴ Latar Belakang Kebijakan dikeluarkannya Keppres No. 80 Tahun 2003, Kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi berkisar 0,6% pada tahun 2001 (Pertumbuhan ekonomi tahun 2001 sebesar 3,44%), pada tahun 2002 sebesar 0,74, dengan angka pertumbuhan ekonomi 3,66%. Mengingat betapa besarnya nilai pengadaan dan sumbangannya pada perekonomian serta banyak pihak yang terlibat dalam proses pengadaan yang baik akan berdampak luas bagi perubahan perilaku, baik pada jajaran birokrasi, maupun kalangan pelaku usaha dan masyarakat pada umumnya

permasalahan pokok yang muncul dari pelaksanaan keputusan-keputusan presiden dimaksud di antaranya adalah: 1) peraturan/pengaturan yang ada kurang memadai lagi menghadapi tantangan dengan semakin besarnya volume APBN dan APBD yang semakin meningkat dan dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi, 2) masih tingginya tingkat kebocoran dalam pelaksanaan APBN/APBD, 3) Adanya ketidakjelasan pengaturan dan benturan aturan yang mengatur pengadaan barang/jasa pemerintah, dan 4) diperlukannya kebijakan dalam menghadapi tantangan ke depan seperti: liberalisasi perdagangan dan *Government Procurement Agreement* dalam Panel WTO.

Menurut Luhmann, hukum modern memfasilitasi kegiatan bisnis, ekonomi dan kegiatan lainnya melalui penciptaan struktur yang terukur (*calculable structure*) dari suatu ekspektasi sehingga hukum mampu memerankan sebagai "*conditional programming*" yang secara normatif dapat dikatakan bahwa jika kondisi tertentu terpenuhi, maka konsekuensi tertentu akan mengikuti dan menciptakan suatu *conditional programming* yang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁵

Pertama, hukum harus diketahui dan secara *reasonable* jelas sehingga para aktor akan mengetahui konsekuensi yang ditimbulkan, selain itu hukum harus cukup jelas untuk menginformasikan pesan pada

intelligent people, baik dengan sendirinya maupun dengan bantuan *lawyer* tentang apa yang diharuskan menurut hukum.

Kedua, harus adanya akses secara bebas dan *fair* terhadap informasi sehingga tercipta transparansi, dan *ketiga*, pembuat keputusan dalam hal ini pemerintah harus mentaati aturan dan menegakkannya. Berdasarkan elemen-elemen di atas, bahwa pembangunan hukum yang mempunyai level tinggi harus mengandung hal-hal berikut ini:

.....*clear, known laws, widespread information concerning what ever it is the law treats; decision-makers-accountability for, independence form, decisions results-comprises predictability and form of the foundation for rule-based behavior throughout society.*¹⁶

Secara ekonomi, faktatelah membuktikan bahwa masyarakat yang berdasarkan *rule of law* lebih efisien daripada berdasarkan tradisi atau *patronage based system*, dan di Indonesia, hukum masih bersifat *personalised* dan *patronage based*.¹⁷

Terhadap pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah maka diperlukan pengaturan hukum yang jelas dan mampu memenuhi perkembangan pasar, sehingga prinsip kepastian hukum diperoleh oleh para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tersebut. Pengadaan barang/jasa pemerintah baik berdasarkan hukum nasional maupun hukum internasional harus berdasarkan persaingan sehat, transparansi, efisiensi dan

¹⁵ Luhmann, Niklas, *A Sociological Theory of Law*, Elizabeth King and Martin Albrow (ed). Martin Albrow (London: Routledge & Kegan Paul, 1985), hal.184.

¹⁶ *Ibid.* hal. 184.

¹⁷ *Ibid.* hal. 185.

nondiskriminasi. Dalam konteks regulasi internasional di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah (*government procurement*) perlu diketahui perkembangannya, dengan alasan sebagai berikut:

- a. Dalam jaman globalisasi dan era perdagangan bebas, masyarakat Indonesia mau tidak mau harus mengikuti perkembangan dan kemajuan yang terjadi di dunia, termasuk perkembangan dalam bidang pengadaan barang dan jasa.
- b. Dalam era globalisasi dan perdagangan bebas menuntut pemberlakuan tata cara pengadaan barang/jasa yang berlaku secara internasional. Dengan demikian semua pihak harus memahami dan mempelajarinya agar kita dapat bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas tersebut;

2. Permasalahan-Permasalahan Implementasi Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah sering kali bermasalah dan terjadi berbagai macam penyimpangan, baik dari segi kualitas barang yang tidak sesuai, maupun adanya unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) antara pejabat pemerintah dengan para penyedia barang dan jasa. Banyaknya penyimpangan tersebut, justru dinilai oleh banyak kalangan menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran pengadaan barang dan

jasa.¹⁸ Ketatnya tata cara pengadaan barang dan jasa pemerintah, ketakutan Pejabat terhadap pengusutan polisi, jaksa dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta proses tender yang memakan waktu cukup lama, mulai dari pengumuman tender, tahap pra kualifikasi, pasca kualifikasi, sampai dengan pengumuman pemenang tender, menjadi indikasi lemahnya penyerapan anggaran tersebut.

Dengan perkataan lain, mekanisme kerja, tradisi, dan perilaku birokrasi menjadi permasalahan yang potensial menghambat pemerintah yang bersih. Hal ini mengingat penyimpangan/pelanggaran dalam pengadaan adalah buruknya kualitas barang dan jasa yang dihasilkan sehingga tidak dapat melayani kepentingan publik secara efektif dan efisien, sehingga masyarakat menjadi pihak yang paling dirugikan.

Undang-undang tentang pengadaan barang dan jasa yang baik merupakan alat yang tepat untuk penerapan kebijakan publik di seluruh sektor dan merupakan instrumen dalam membangun tata kelola yang baik dan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya, penyimpangan yang terjadi dalam pengadaan barang dan jasa akan meningkatkan angka kemiskinan dan menyebabkan ketidakmerataan pembangunan akibat penyelewengan uang negara di luar kepentingan rakyat. Selain itu juga akan menciptakan perilaku buruk yang

¹⁸ Sebagai contoh realisasi belanja negara, khususnya belanja barang dan modal. pada Mei 2007 realisasi belanja barang dan modal cuma 15% meningkat jadi 37,8% pada Juni. Bahkan memasuki triwulan terakhir realisasinya baru 58%, baru setelah November dana yang dibelanjakan mencapai Rp 604,15 triliun atau 80% dari total belanja di APBN Perubahan 2007 Rp 752,4 triliun.

mendorong persaingan usaha yang tidak sehat karena didasari dengan penyuaian, bukan karena kualitas dan manfaat. Untuk sektor swasta, penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa berdampak pada ketidakadilan, ketidakseimbangan, dan iklim kompetisi usaha yang tidak sehat. Hal ini akan berdampak pada tingginya harga pasaran karena banyak perusahaan kompetitor yang gulung tikar akibat tidak mampu membayar suap.

Banyak permasalahan yang mengemuka dalam proses pengadaan barang dan jasa, mulai dari daya serap anggaran yang rendah¹⁹ yang selalu terkonsentrasi pada akhir tahun anggaran, sampai kepada penyimpangan proses pengadaan yang berakibat pada kerugian Negara. Meskipun undang-undang tentang keuangan negara dan perangkat undang-undang tentang perbendaharaan negara telah dilaksanakan, namun masalah lambatnya penyerapan dana APBN oleh

kementerian negara/lembaga masih saja terus terjadi. Berdasarkan data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun anggaran 2006 dan 2007, realisasi belanja pemerintah pusat yang sebagian dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga maupun dana yang ditransfer ke daerah berupa dana perimbangan, belum mencerminkan persentase yang menggembirakan berdasarkan periode per semester.

Salah satu alasan yang dikemukakan berkaitan dengan rendahnya realisasi belanja barang adalah ketatnya tata cara pengadaan barang dan jasa pemerintah yang tertuang di Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.²⁰ Banyak pejabat yang berwenang kerap merasa takut melihat makin banyaknya pengadaan barang dan jasa yang menjadi kasus pengusutan polisi, jaksa dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).²¹ Selain itu proses tender yang memakan waktu

¹⁹ Sebagai ilustrasi, misalnya realisasi anggaran hingga Mei 2009 penyerapan anggaran belanja negara mencapai Rp.286,95 triliun atau 27,67 persen. Angka serapan anggaran ini dinilai rendah karena masih terdapat surplus cash yang cukup banyak, yaitu mencapai Rp.69,210 triliun. Hal ini tidak jauh berbeda, jika dibandingkan penyerapan Anggaran belanja pemerintah pusat dalam semester I tahun 2008 mencapai Rp 246.860,9 miliar atau menyerap 35,4 persen (mengalami peningkatan sebesar 1,7 persen dari realisasi semester I tahun 2007) dari pagu alokasi anggaran belanja pemerintah pusat yang ditetapkan dalam APBN-P 2008 sebesar Rp. 697.071,0 miliar. Bila dibandingkan dengan realisasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam periode yang sama • semester I tahun 2007 sebesar Rp. 168.675,4 miliar, maka realisasi anggaran belanja pemerintah pusat dalam semester I tahun 2008 tersebut berarti mengalami peningkatan sebesar Rp78.835,0 miliar atau sekitar 46,9 persen. Sumber: <http://www.lkpp.go.id/v2/diskusi-post.php?fid=12&tid=2>.

²⁰ Seorang Pengamat ekonomi dari *Institute for Development Economy and Finance*, Aviliani, menyatakan, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 tahun 2003 menjadi salah satu faktor penyebab lambatnya serapan dana APBN 2009 oleh sejumlah departemen. Keppres tersebut membuat proses pengadaan barang dan proyek baru bisa selesai dalam waktu delapan bulan sementara proyek departemen seharusnya sudah dijalankan.

²¹ Kasus-kasus pengadaan barang dan jasa yang dewasa ini dalam penyelidikan Kepolisian, Kejaksaan dan KPK, misalnya adalah Pengadaan Mobil Pemadam Kebakaran dan Ambulans yang terjadi di berbagai provinsi di Indonesia yang melibatkan Gubernur. Disamping itu juga, terdapat kasus pengadaan Radio Komunikasi di Departemen Kehutanan yang kasusnya meluas tidak terkendali. Mantan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Taufiequrrahman Ruki, pada awal Januari 2007, mencatat 75% kasus korupsi berkaitan dengan *procurement*. Hal ini sejalan dengan laporan *Country Procurement Assessment Report* pada 2001, bahwa belanja pengadaan di Indonesia bocor 10-50%. Salah satu celah terjadinya kerugian negara dari kegiatan *procurement* adalah payung hukum yang kurang memadai.

cukup lama, mulai dari pengumuman tender, tahap pra kualifikasi, pasca kualifikasi, sampai dengan pengumuman pemenang tender.

Salah satu proses yang dinilai menghambat, misalnya persyaratan tender oleh kantor pemerintah yang harus diumumkan ke publik dalam bentuk iklan dan semua perusahaan peserta tender harus diverifikasi. Aturan ini, ternyata dalam realisasinya dinilai justru memperlambat kerja departemen, apalagi jika perusahaan yang kalah tender menuntut ke pengadilan. Meskipun aturan ini ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan tender yang transparan dan akuntabel, namun lamanya proses tender akan memperlambat kerja kementerian/ lembaga pemerintah yang seharusnya sudah mempergunakan anggaran untuk menjalankan proyek publik. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan agar kementerian/ lembaga pemerintah memiliki hak prerogatif untuk menetapkan pemenang, yang menutup kemungkinan perusahaan yang kalah tender tidak perlu menuntut ke pengadilan lagi, sepanjang proses tender berlangsung jujur dan transparan.²² Permasalahan ini diperparah oleh terbitnya aturan-aturan pengecualian atas klausul dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

Dalam proses tender pengadaan barang dan jasa terdapat beberapa hal yang sering terjadi penyimpangan yang menimbulkan resiko korupsi, yaitu (1) fenomena banting harga, yang menyebabkan persaingan tidak

sehat. Hal ini terjadi karena adanya aturan yang harus memprioritaskan *the least bidder*, sementara tawaran harga di bawah 60% dari patokan nilai proyek hampir bisa dipastikan standar mutunya rendah; (2) Spesifikasi teknis barang yang susah ditemukan di pasar, yang cenderung ke produk tertentu; (3) Subkontrak, yang seharusnya pemerintah bisa menolak tender yang dikontrakkan lagi ke pihak lain. Jika pengawasannya tidak benar, maka akan terjadi penyimpangan.²³ Selain dalam proses pengadaan barang dan jasa ini, beberapa faktor dan hal yang berpotensi meningkatkan resiko korupsi adalah sebagai berikut:

a. Belanja Mendesak di Akhir Tahun Anggaran

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa sering terdapat kecenderungan bahwa belanja barang dan jasa dilakukan pada akhir tahun anggaran. Belanja yang mendesak pada akhir tahun anggaran ini, sering menjadi subyek terjadinya penyimpangan. Hal ini terjadi, karena transaksi pada periode ini kurang diawasi secara ketat. Di banyak lembaga publik, banyak dana yang tidak terbelanjakan hingga akhir tahun anggaran sehingga mendorong pejabat di lembaga tersebut untuk segera menghabiskannya untuk sesuatu yang sebenarnya tidak diperlukan. Akibatnya, banyak dana yang menghilang atau dihabiskan dalam wak-

²² Pendapat yang disampaikan oleh Aviliani, Kontan, tanggal 26 Desember 2007.

²³ http://cros.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=19321&c1=Wawancara_Kasus_Korupsi_Pengadaan_Barang.

tu singkat menjelang akhir tahun anggaran. Dalam situasi “darurat” tersebut, biasanya proses tender dilakukan dengan penunjukan langsung meski sebenarnya proses tender terbuka masih memungkinkan.

b. Masa Tanggap Darurat Saat Bencana Alam

Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana beresiko terjadi korupsi, karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Resiko korupsi muncul disebabkan oleh sulitnya proses pengadaan barang dan jasa, dan adanya tekanan agar bantuan dikirim secepatnya kepada korban yang membutuhkan.

Masalah korupsi yang terjadi saat situasi darurat adalah pengelolaan prioritas bantuan yang membutuhkan bukti transaksi dan hal lain seperti efisiensi. Oleh karena itu, perlu pengaturan khusus yang secara esensial harus dapat mengurangi resiko korupsi dengan memberikan jaminan terhadap sistem manajemen yang dilakukan secara benar, akuntabel dan transparan.

c. Kurangnya Akses Informasi

Meski pemerintah telah mengeluarkan kebijakan mengenai kebebasan atas

informasi, namun dengan penerapan yang lemah dapat menimbulkan peluang untuk memanipulasi informasi. Oleh sebab itu, transparansi dan kebebasan atas informasi merupakan komponen penting dalam upaya mengurangi terjadinya korupsi. Akses informasi perlu disediakan secara efisien dan layak, misalnya penggunaan situs internet, atau pengumuman di radio dan sebagainya.

d. Standarisasi Dokumen Tender

Standarisasi dokumen tender dan pengadaan lainnya akan lebih mudah diprediksi dan lebih sistematis. Bila tidak ada standarisasi dokumen tender akan menimbulkan upaya manipulasi yang menyebabkan kerancuan dalam pengambilan keputusan.

e. Penetapan Peserta Tender

Adanya kecenderungan untuk menentukan peserta tender tertentu sebagai pemenang akan beresiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku.²⁴

²⁴ Misalnya, jika negara atau organisasi untuk pengadaan barang lokal dengan menyertakan calon kontraktor atau supplier yang telah dipilih -- diperbolehkan oleh Bank Dunia kepada negara berkembang- maka sejak awal negara atau organisasi tersebut harus terbuka dan menjelaskan tentang siapa dan jumlah persentase pemilihan calon kontraktor yang dipilih.

f. Keikutsertaan Perusahaan Milik Pejabat Publik

Jika perusahaan peserta tender dimiliki oleh pejabat publik, maka sistem transparansi dan akuntabilitas tidak dapat dipastikan berjalan dengan baik, karena sering terjadi kepemilikan perusahaan tidak diperiksa terlebih dahulu. Oleh sebab itu, diperlukan persyaratan khusus, bahwa seluruh peserta tender mendapat perlakuan sama. Lebih lanjut juga diperlukan informasi tentang struktur kepemilikan resmi perusahaan dalam dokumen tender. Beberapa tanda potensi resiko yang harus diperhatikan mengenai status kepemilikan resmi perusahaan agar dapat diambil langkah-langkah pencegahannya, adalah:

- 1) Perusahaan dengan struktur kepemilikan tidak jelas, tetapi sering memenangkan kontrak-kontrak besar pemerintah;
- 2) Anggota keluarga dari pejabat tinggi publik yang memegang kepemilikan dan memegang peran dalam sebuah perusahaan;
- 3) Kelompok masyarakat yang berhubungan dekat (kolega) dengan pejabat publik atau kelompok bisnis yang dipimpin oleh pejabat publik; dan
- 4) Pejabat publik kerap datang atau berhubungan dengan pemilik perusahaan.

g. Keikutsertaan Perusahaan "Boneka"

Perusahaan-perusahaan boneka biasanya berbadan hukum resmi, namun tidak beroperasi secara aktif dan hanya dibuat untuk membantu menyembunyikan identitas pemiliknya. Selain itu, sub kontraktor dilakukan untuk membuat perjanjian yang kolusif antar sesama peserta tender. Bank Dunia mengindikasikan tanda-tanda keterlibatan perusahaan semacam ini dalam tender, antara lain:

- 1) Ketidakjelasan bentuk pekerjaan sebagai sub kontraktor pada proyek besar;
- 2) Perusahaan tersebut terdaftar dalam yuridiksi yang memperbolehkan kerahasiaan kepemilikan dan pengelolanya;
- 3) Perusahaan menghendaki pembayaran faktur secara rahasia yang diatur secara hukum;
- 4) Adanya pekerjaan yang terselubung dalam portofolionya;
- 5) Struktur kepemilikan terdiri dari kantor hukum atau kelompok bisnis;
- 6) Minimnya fasilitas yang dimiliki perusahaan;

Jalur komunikasi untuk perusahaan berupa tempat tinggal perorangan atau layanan mesin penjawab telepon; dan Tidak adanya catatan kinerja dalam database perusahaan.

Pengaturan pengadaan barang dan jasa yang baik merupakan alat yang tepat untuk penerapan kebijakan publik di seluruh

sektor dan merupakan instrumen dalam membangun tata kelola yang baik dan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa akan meningkatkan angka kemiskinan dan menyebabkan ketidakmerataan pembangunan akibat penyelewengan uang negara diluar kepentingan rakyat. Selain itu juga akan menciptakan perilaku buruk yang mendorong persaingan usaha yang tidak sehat karena didasari dengan penyuaipan, bukan karena kualitas dan manfaat.

Untuk sektor swasta, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa akan berdampak pada ketidakadilan, ketidakseimbangan, dan iklim kompetisi usaha yang tidak sehat. Akibatnya, harga pasaran akan menjadi tinggi, karena banyak perusahaan kompetitor yang gulung tikar akibat tidak mampu membayar suap.

Dari permasalahan di atas akan memunculkan berbagai dampak yang merugikan, berikut ini di sajikan beberapa dampak akibat praktik menyimpang dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah:

a) Dampak Finansial

Dampak Finansial dapat terdiri dari:

- 1) Pengeluaran yang tidak penting dengan biaya mahal untuk pembelanjaan, investasi, jasa, sehingga pendapatan negara menjadi rendah;
- 2) Sub perincian kualitas penyediaan atau pekerjaan tidak sesuai dengan harga yang dibayar;

- 3) Pembebanan kewajiban keuangan kepada pemerintah atas pembelanjaan atau penanaman modal yang tidak diperlukan atau tidak bermanfaat yang secara ekonomi biasanya bernilai sangat besar; dan
- 4) Pembebanan atas biaya perbaikan awal kepada pemerintah yang kerap diikuti dengan berbagai alasan biaya perawatan.

b) Dampak Ekonomi

Dampak ekonomi dapat terdiri atas beban kepada pemerintah untuk biaya pelaksanaan, perawatan dan peminjaman hutang untuk investasi atau pembelanjaan, yang tidak digunakan secara benar demi kepentingan ekonomi negara. Lebih jauh, dampak ekonomi dapat terjadi apabila tingkat penanaman modal terus berkurang sebagai akibat tingginya angka korupsi yang dapat mengancam penyelenggara bisnis, sehingga kelak mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja.

c) Dampak Lingkungan

Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat mengakibatkan dampak buruk bagi lingkungan. Karena proyek-proyek yang dikerjakan, sering tidak mengikuti standarisasi lingkungan yang berlaku. Akibat dari penolakan mengikuti standarisasi tersebut akan berdampak kerusakan parah pada lingkungan dalam jangka panjang dan tentunya

berimplikasi pada tingginya resiko masalah kesehatan.

d) Dampak pada Kesehatan dan Keselamatan Manusia

Resiko kerusakan dapat terjadi pada kesehatan dan keselamatan manusia sebagai akibat kualitas lingkungan yang buruk, penanaman modal yang anti-lingkungan atau ketidakmampuan memenuhi standarisasi kesehatan dan lingkungan. Penyimpangan yang merugikan akan menyebabkan kualitas pembangunan buruk, yang dapat berdampak pada kerentanan bangunan sehingga memunculkan resiko korban.

e) Dampak pada Inovasi

Penyimpangan, membuat kurangnya kompetisi yang akhirnya mengarah kepada kurangnya daya inovasi. Perusahaan-perusahaan yang bergantung pada hasil korupsi tak akan menggunakan sumber dayanya untuk melakukan inovasi. Hal ini akan memicu perusahaan-perusahaan yang tidak melakukan korupsi untuk tidak merasa harus menanamkan modal berbentuk inovasi karena korupsi telah membuat mereka tidak mampu mengakses pasar.

f) Menurunnya Tingkat Kepercayaan kepada Pemerintah

Penerapan hukum yang konsisten sangat diperlukan. Ketika orang menyadari bahwa pelaku korupsi di lingkungan pemerintahan tidak dijatuhi hukuman yang memadai, mereka akan menilai

bahwa pemerintah tak dapat dipercaya. Kemudian secara moral, masyarakat seakan mendapat pembenaran atas tindakannya mencurangi pemerintah karena dianggap tidak melanggar nilai-nilai kemanusiaan.

Demikian pula dengan perusahaan yang jujur, akan menjadi rugi karena kehilangan kesempatan untuk melakukan aktivitas bisnisnya, jika peserta tender yang melakukan korupsi tidak mendapat hukuman. Meski sesungguhnya hasil pekerjaannya jauh lebih baik dibanding perusahaan korup yang mengandalkan korupsi untuk mendapatkan tender dengan kualitas pekerjaan yang buruk.

3. Usaha Pemerintah Dalam Pembaharuan Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peraturan perundang-undangan nasional khusus mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sekarang berlaku adalah Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010. Sebelum Peraturan Presiden ini diterbitkan sebagai bentuk penyempurnaan atas pedoman pengadaan sebelumnya telah berlaku Keppres Nomor 80 Tahun 2003 yang selama hampir tujuh tahun terakhir digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dan dalam pelaksanaannya Keppres tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan. Keppres Nomor 80 Tahun 2003 sebagai pembenahan regulasi sebelumnya yang diatur dalam Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang

Pengadaan Barang Jasa Pemerintah, namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kekurangan yang perlu di sempurnakan, sehingga kembali diadakan penyempurnaan melalui penetapan Perpres terbaru yaitu Nomor 54 Tahun 2010, yang pada tahun 2011 telah terbit kembali perubahan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 yaitu melalui Perpres Nomor 35 Tahun 2011 yang poin perubahan hanya mencakup tentang penunjukan langsung jasa konsultasi dalam keadaan tertentu serta kriteria keadaan tertentu.

Sebenarnya pada Keppres Nomor 80 tahun 2003 telah mencakup perubahan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah antara lain:

- a. Mengurangi ekonomi biaya tinggi dan untuk meningkatkan efisiensi,
- b. Meningkatkan persaingan sehat,
- c. Penyederhanaan Prosedur,
- d. Melindungi dan memperluas peluang usaha kecil/koperasi kecil,
- e. Mendorong penggunaan produksi/jasa dalam negeri,
- f. Meningkatkan profesionalisme SDM pelaksana dan pengelola proyek,
- g. Konsistensi kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.

Sebelum munculnya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 telah terbit Keppres Nomor 18 Tahun 2000, di mana ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa tidak diatur tersendiri dalam satu Keppres akan tetapi diatur dalam beberapa pasal dan Keppres tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sejak dimulainya REPELITA I pada tahun 1969 sampai tahun 1999 tercatat ada 16 Keppres tentang hal tersebut yang sebagian pasal-pasal nya mengatur tentang pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.

Keppres Nomor 18 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah mengatur ketentuan-ketentuan tentang (i) ketentuan umum pengadaan barang dan jasa yang mencakup, pengertian, maksud dan tujuan, prinsip dasar, etika dan ruang lingkup pengadaan barang dan jasa (pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota serta BUMN dan BUMD), (ii) ketentuan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa termasuk ketentuan tentang metode pengadaan, sanggahan, pelelangan gagal, dan pengadaan barang dan jasa yang dibiayai dengan dana pinjaman/ hibah luar negeri, (iii) ketentuan tentang perjanjian/kontrak pengadaan barang dan jasa, (iv) ketentuan tentang pengawasan pelaksanaan pengadaan serta (v) ketentuan tentang pendayagunaan produksi dalam negeri dan peran serta usaha kecil/koperasi setempat.

Keppres Nomor 18 Tahun 2000 telah dilengkapi dengan Petunjuk Teknis Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, yang memuat ketentuan lebih rinci tentang prosedur pengadaan barang, jasa pemborongan, jasa lainnya dan jasa konsultasi, pendayagunaan produksi dalam negeri, usaha kecil dan koperasi, pengawasan pemeriksaan, sertifikasi dan kualifikasi penyedia barang dan jasa. Dan sejak terbitnya Keppres Nomor 80 Tahun

2003 maka Keppres Nomor 18 Tahun 2000 sudah tidak berlaku lagi.

Dalam perkembangannya, Keppres Nomor 80 Tahun 2003 ini telah mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir diatur dengan Perpres Nomor 95 Tahun 2007 tanggal 23 Oktober 2007 tentang Perubahan Ketujuh atas Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, adapun perubahan tersebut sebagai berikut:

a. Perpres Nomor 61 Tahun 2004

Perpres ini dibentuk melengkapi Keppres No. 80 Tahun 2003, dikarenakan pengakhiran tugas dan pembubaran badan khusus yang dibentuk untuk penyehatan perbankan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 harus diselesaikan dengan cepat; dan sebagai upaya percepatan pengembalian kekayaan negara dan menunjang perbaikan kondisi ekonomi nasional, dengan segera menetapkan konsultan penilai melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

b. Perpres Nomor 32 Tahun 2005

Pertimbangan-pertimbangan ditekankannya karena mendesaknya waktu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Daerah di tahun 2005 sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga perlu diadakan pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih serta perlengkapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara cepat dengan tetap mengutamakan aspek kualitas, keamanan dan tepat waktu; dalam rangka percepatan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan segera menetapkan penyedia barang/jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu kepada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

c. Perpres Nomor 70 Tahun 2005

Ditujukan guna memperlancar pelaksanaan tugas Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, khususnya dalam melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara (sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan

Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara). Melalui penyesuaian Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sesuai kondisi yang ada, diharapkan pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cepat, efektif dan efisien dengan tetap berpegang pada prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak serta akuntabel.

d. Perpres Nomor 8 Tahun 2006

Pertimbangan-pertimbangan ditekannya yaitu dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, beberapa ketentuan dan istilah di dalam Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah perlu diubah agar selaras dengan kedua undang-undang dimaksud; peningkatan transparansi dan kompetisi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah serta untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan negara, melalui penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai tata cara pengumuman dalam rangka pengadaan barang/jasa pemerintah; perolehan hasil yang maksimal dalam pelaksanaan sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia/pejabat pengadaan dalam rangka meningkatkan kompetensi keahlian

pengadaan barang/jasa pemerintah melalui pengaturan kembali batas waktu kewajiban syarat sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia/pejabat pengadaan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

e. Perpres Nomor 79 Tahun 2006

Ditujukan guna percepatan pengadaan perumahan bagi masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan masyarakat Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara yang terkena bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami oleh Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, melalui penyesuaian Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah agar pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cepat, efektif dan efisien dengan tetap berpegang pada prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak serta akuntabel.

f. Perpres Nomor 85 Tahun 2006

Pertimbangan-pertimbangan ditekannya karena mendesaknya waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2006 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan,

Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga perlu dilakukan pengadaan kartu tanda penduduk, pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih, serta perlengkapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara cepat dengan tetap mengutamakan aspek kualitas, keamanan dan tepat waktu; dan guna percepatan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dengan segera menetapkan penyedia barang/jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

g. Perpres Nomor 95 Tahun 2007

Pertimbangan-pertimbangan diletapkannya dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat melalui pengadaan obat dan alat kesehatan yang perlu didukung dengan jaminan, ketersediaan obat generik dan alat kesehatan; dan percepatan pengadaan dan pendistribusian bahan dan obat generik, dengan segera menetapkan penyedia barang/jasa melalui penunjukan langsung dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

Sampai dengan Agustus 2010, pengaturan tentang pengadaan barang

dan jasa didasarkan atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun, pengaturan ini dinilai sangat *fragmentatif* dan tidak dapat mengikuti perubahan yang berlangsung demikian cepat. Disamping itu, Keputusan Presiden ini tidak cukup memadai dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan barang dan jasa, sehingga diperlukan perubahan-perubahan yang mengatur pengadaan barang dan jasa, sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi dalam pengadaan barang dan jasa.

Oleh sebab itu, pada tanggal 6 Agustus 2010 telah ditetapkan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang diharapkan membawa perubahan-perubahan ke arah:

- a. Menciptakan iklim yang kondusif untuk persaingan sehat, efisiensi belanja negara dan mempercepat pelaksanaan APBN/APBD (*debottlenecking*);
- b. Memperkenalkan aturan, sistem, metoda dan prosedur yang lebih sederhana dengan tetap memperhatikan *good governance*;
- c. Memperjelas konsep swakelola;
- d. Memberikan Klarifikasi Aturan;
- e. Mendorong terjadinya inovasi, tumbuh suburnya ekonomi

kreatif serta kemandirian industri strategis;

- f. Memperkenalkan sistem *Reward & Punishment* yang lebih adil.

Upaya pembaharuan melalui penerbitan Perpres No 54 Tahun 2010 yang pada saat diterbitkan masih dimungkinkan berlakunya Keppres 80 Tahun 2003 sampai dengan sebelum tahun 2011. Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tersebut merupakan revisi atas Keppres Nomor 80 Tahun 2003 yang menjadi acuan pelaksanaan pengadaan jasa pemerintah selama ini. Dengan Perpres ini diharapkan dapat menciptakan iklim yang kondusif untuk persaingan sehat, efisiensi belanja negara dan mempercepat pelaksanaan APBN/APBD serta mendorong terjadinya inovasi, tumbuh suburnya ekonomi kreatif serta kemandirian industri strategis dan yang terpenting adalah meminimalisir multitafsir serta hal-hal yang belum jelas dalam Keppres terdahulu.

Menurut Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) sebagai satu lembaga yang berwenang dalam hal membuat regulasi di bidang pengadaan barang dan jasa substansi aturan pengadaan barang dan jasa ini lebih komprehensif dari sebelumnya. Sebab aturan baru ini menyangkut perubahan struktur maupun substansi pengaturannya. Dengan demikian, kita akan melahirkan aturan baru" pengadaan barang/jasa tanpa meninggalkan prinsip-prinsip *good governance* yang telah dianut oleh Keppres Nomor 80 Tahun 2003, seperti

efisien dan efektif, terbuka dan bersaing, transparan dan akuntabel.

Hadirnya Perpres Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya Perpres Nomor 35 Tahun 2011 adalah dalam rangka memberi kesempatan kepada pengusaha untuk ikut dalam proses pengadaan barang pemerintah. Dengan adanya Perpres tersebut diharapkan ada perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, selain menghindari terjadinya tumpang tindih dalam pengadaan barang/jasa.

Selain itu kebijakan umum pengadaan barang/jasa pemerintah juga dimaksudkan untuk mendorong peningkatan penggunaan produksi dalam negeri, memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi dan kelompok masyarakat dalam pengadaan barang/jasa, serta menyederhanakan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang/jasa, sesuai dengan prinsip dasar Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yaitu efisien, efektif, terbuka, bersaing, transparan, dan adil/tidak diskriminatif serta akuntabel.

Dari uraian di atas terlihat bagaimana fleksibelnya ketentuan pengadaan barang dan jasa. Hal ini ditujukan tidak lain untuk memenuhi kebutuhan pemerintah dan guna menghindari ditabraknya prinsip pengadaan yang ada, dan yang paling penting adalah adanya kepastian hukum atas proses pengadaan barang dan jasa.

E. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Perubahan yang dinamis dalam pengaturan barang dan sangat urgen agar mampu memenuhi perkembangan pasar, sehingga prinsip kepastian hukum diperoleh oleh para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tersebut. Kegiatan pengadaan barang/ jasa pemerintah ditinjau dari perspektif hukum Indonesia, memiliki arti penting dengan argumentasi sebagai berikut: *pertama*, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki arti strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri. *Kedua*, pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi, *Ketiga* sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan mendorong efisiensi dan efektivitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku tiga pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan *good governance*. *Keempat*, bahwa ruang lingkup pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi berbagai sektor dalam berbagai aspek dalam pembangunan bangsa.
- b. Mekanisme kerja, tradisi, dan perilaku birokrasi menjadi

permasalahan yang potensial menghambat pemerintah yang bersih. Pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah sering kali bermasalah dan terjadi berbagai macam penyimpangan, baik dari segi kualitas barang yang tidak sesuai, maupun adanya unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) antara pejabat pemerintah dengan para penyedia barang dan jasa. Ketatnya tata cara pengadaan barang dan jasa pemerintah, ketakutan Pejabat terhadap pengusutan polisi, jaksa dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta proses tender yang memakan waktu cukup lama, mulai dari pengumuman tender, tahap pra kualifikasi, pasca kualifikasi, sampai dengan pengumuman pemenang tender, yang menyebabkan lemahnya penyerapan anggaran juga merupakan masalah yang perlu diselesaikan.

- c. Usaha pemerintah untuk melakukan pembaharuan peraturan terlihat dari banyaknya perubahan yang terjadi atas peraturan tentang pengadaan barang dan jasa. Peraturan perundang-undangan nasional khusus mengatur pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang sekarang berlaku adalah Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010. Sebelum Peraturan Presiden ini diterbitkan sebagai bentuk penyempurnaan

atas pedoman pengadaan sebelumnya, telah berlaku Keppres Nomor 80 Tahun 2003 yang selama hampir tujuh tahun terakhir digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dan dalam pelaksanaannya Keppres tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan. Keppres Nomor 80 Tahun 2003 sebagai pembenahan regulasi sebelumnya yang diatur dalam Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pengadaan Barang Jasa Pemerintah, namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai kekurangan yang perlu di sempurnakan, sehingga kembali diadakan penyempurnaan melalui penetapan Perpres terbaru yaitu Nomor 54 Tahun 2010, yang pada tahun 2011 telah terbit kembali perubahan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 yaitu melalui Perpres Nomor 35 Tahun 2011 yang poin perubahan hanya mencakup tentang Penunjukan Langsung Jasa Konsultasi dalam keadaan tertentu serta kriteria keadaan tertentu. Hal ini menunjukkan fleksibilitas ketentuan pengadaan barang dan jasa, agar mampu memenuhi kebutuhan pemerintah sekaligus menghindari ditabraknya prinsip pengadaan yang ada.

2. Saran

Perlupeningkatan regulasi Pengadaan Barang dan Jasa dari sekadar Perpres menjadi undang-undang dalam rangka memberi landasan hukum yang kuat, karena pengaturan pengadaan barang dan jasa melalui suatu peraturan presiden kurang memberi landasan hukum yang kuat. Serta untuk memberi kepastian hukum, karena dengan peningkatan pengaturan pengadaan barang dan jasa dari Perpres menjadi Undang-Undang akan lebih memberi kepastian hukum. Perpres 54 Tahun 2010 dari sisi hirarki peraturan perundang-undangan dapat dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, diantaranya UU dan PP. Padahal substansi yang diatur dalam Perpres 54 Tahun 2010 kerap berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti UU tentang Jasa Konstruksi, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, UU Otonomi Daerah. Sehingga, para pelaksana pengadaan barang dan jasa kerap terkendala dalam melaksanakan tugas dengan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahar, Ujang, *Hukum dan Pengurusan Keuangan Negara*, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1987).
- Black, Henry Campbell, *Black Law's Dictionary*, Sixth Edition, St Paul Minn, West Publishing Co.
- Carrier, Paul J., *Sovereignty Under The Agreement On Government Procurement*, Minnesota Journal of Global Trade, Minnesota, Winter 1997.
- Dischendorfer, Martin, *The Existence and Development of Multilateral Rules on Government Procurement Under the Framework of the WTO*, Public Procurement Law Review, Article Copyright (c) 2000 Sweet & Maxwell Limited and Contrutors, 2000.
- Gracia, Frank J., *Trade and Justice: Linking The Trade Linkage Debates*, University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, Pennsylvania 1998.
- Kovacs, Attila, *The Global Procurement Harmonization Initiative*, 14 Public Procurement Review, 2005.
- Linarelli, John, *The WTO Agreement on Government Procurement and the UNCITRAL Model Procurement Law*, 1 Asian Journal. WTO & International Health and Policy, 317, 2006.
- Luhmann, Niklas, *A Sociological Theory of Law*, Elizabeth King and Martin Albrow(ed). Martin Albrow, Routledge & Kegan Paul, London, 1985.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 1, (Jakarta: Prenada Media Group, 2006).
- Sugema, Iman, "Anggaran Tidak Memberi Ruang Untuk Menstimulasi Pertumbuhan Ekonomi," , INDEF, 2006.
- Kontan, 26 Desember 2007.
- Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 2005).
- Direktur Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan RI, *Laporan Sementara Realisasi APBN Tahun Anggaran 2005, Periode 1 Januari 2005 sampai dengan 30 Desember 2005*, Jakarta, 2006.
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, *Latar Belakang Kebijakan dikeluarkannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003. tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.*
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, LN. Nomor 75 Tahun 1959.
- Republik Indonesia, *Keputusan Presiden R.I. Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara.*
- Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 1997, tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*
- Republik Indonesia, *Keputusan Presiden R.I. Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.*
- Republik Indonesia, *Keputusan Presiden R.I. Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.*

Republik Indonesia, Peraturan Presiden R.I. Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden R.I. Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden R.I. Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

www.oecd.org/dataoecd/1/36/37130136 www.wto.org

www.antikorupsi.org/indo/index2.php?option=com_content&do

www.bpkp.go.id/viewberita.php?aksi=view&start=2101 id=1667

www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1259;_

www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=251