

Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia

The Procurement of Government Goods and Services in Indonesia

Endang Asliana¹⁾

¹⁾ Dosen Program Studi Akuntansi Jurusan Ekonomi dan Bisnis pada Politeknik Negeri Lampung
Jl. Soekarno Hatta Raja Basa Bandar Lampung

Abstract

The procurement of government goods and services is a part that is mostly affected by corruption, collusion, and nepotism. It can be seen from many government projects that do not meet deadlines, are not well-targeted, are not of good-quality, and are inefficient. A lot of equipment is purchased but not used; buildings are damaged; the lifespans of highways and bridges are short because the technical specifications are lower or are not in accordance with specified provisions so that the lifespans of the government projects reach only 30-40%. Procurement auction that is closed or is not transparent and is not announced to public is one of the causes of high corruption in procurement of government goods and services. In Indonesia, procurement of goods and services is regulated by Presidential Decree No. 54 Year 2010, with the principles of efficiency, effectiveness, transparency, openness, competitiveness, fairness or non-discrimination, accountability. E-procurement then becomes a substitute for a closed auction. The auction can be accessed online through the Internet. The system is expected to increase openness, transparency, and accountability in central, provincial, and regency or city government agencies, and BUMN, BUMD, BHMN, and public service agencies.

Keywords: *public sector accounting, procurement of government goods and services, e-procurement*

Pendahuluan

Pada setiap perekonomian, dengan sistem perekonomian apapun, pemerintah senantiasa memegang peranan yang penting. Pemerintah memiliki peranan yang sangat besar dalam sistem perekonomian sosialis dan sangat terbatas dalam sistem perekonomian kapitalis murni/liberal. Adam Smith mengemukakan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi: (1) untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan, (2) untuk menyelenggarakan peradilan, dan (3) untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya dengan jalan, jembatan, dan lain-lain.

Fungsi pemerintah yang ketiga ini mewajibkan pemerintah menyediakan barang/jasa yang dibutuhkan masyarakat. Meskipun untuk mewujudkan tujuan secara efektif dan efisien seringkali pemerintah masih dihadapkan pada banyak persoalan, seperti: keterbatasan akses informasi yang menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan menimbulkan eksese distorsi. Namun peran pemerintah

tetap diperlukan, terutama yang berkaitan dengan kestabilan makroekonomi, membangun infrastruktur, menyediakan barang publik, mencegah terjadinya kegagalan pasar, dan mendorong terjadinya pemerataan.

Reformasi tahun 1998 telah berhasil membawa Indonesia pada masa peralihan dari rezim yang cenderung otoriter menuju pemerintahan transisi di bawah kepemimpinan Presiden Habibie. Pada masa itu terbukalah segala proses demokratisasi di Indonesia, mulai dari bebas mengemukakan pendapat/kebebasan pers, bebas membentuk organisasi politik, hingga pencabutan Dwi fungsi ABRI. Namun demikian, reformasi masih belum mampu menghilangkan penyakit kronis negara ini, yaitu Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). KKN merebak pada semua pilar penting negara, dari mulai eksekutif (birokrasi yang korup), legislatif (penyalahgunaan APBN/APBD), hingga yudikatif (mafia peradilan).

Salah satu kegiatan pemerintah yang memungkinkan terjadinya KKN adalah pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa pada hakekatnya adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa.

Beberapa faktor penyebab pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh pemerintah masih sarat dengan KKN selama ini dikemukakan oleh Purwanto dkk(2008), adalah: belum jelasnya aturan hukum yang mengatur kegiatan pengadaan barang dan jasa, lemahnya implementasi karena pemahaman prosedur yang kurang baik, lemahnya penegakan hukum terhadap berbagai pelanggaran, kapasitas pelaksana di lapangan belum memadai, lemahnya pengawasan, dan tidak transparannya proses tender. Selain bersumber dari birokrasi, persoalan pengadaan barang dan jasa juga muncul karena para vendor belum memahami secara baik hak dan kewajiban mereka. Upaya memenangkan tender untuk mendapatkan pekerjaan seringkali dilakukan dengan cara-cara yang tidak wajar misalnya menjanjikan “pembagian keuntungan” atau pengaturan pelaksanaan tender yang kemudian terkenal dengan “arisan tender”.

Pada dasarnya, pengadaan barang/jada adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Agar hakekat atau esensi pengadaan barang/jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan kepada filosofi pengadaan barang/jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang/jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode, dan proses pengadaan barang/jasa yang baku. Proses pengadaan barang/jasa di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Presiden RI, 2010).

Penjelasan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah menyatakan bahwa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance and Clean Government*) adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal.

Pelaksanaan prinsip *Good Governance and Clean Government* dilakukan melalui penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak (*independen*), serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel. Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Mulai tahun 2012, seluruh kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah akan dilaksanakan dengan mekanisme pelelangan *on-line* melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). Tulisan ini bertujuan untuk memaparkan garis besar proses pengadaan barang dan jasa di Indonesia serta *e-procurement* sebagai inovasi pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Pengadaan secara elektronik (*e-procurement*) pada prinsipnya adalah mengubah pola pikir, dari sesuatu yang sifatnya manual dan rawan penyalahgunaan menjadi sistem yang elektronik sistemik yang mengurangi tatap muka, sehingga secara otomatis mengurangi kecurangan. Sistem *e-procurement* ini adalah sebuah tren global yang tidak bisa kita hindari, sehingga sosialisasi lelang secara online menjadi sebuah keharusan bagi semua dan semua pihak terkait memiliki akses informasi yang sama mengenai hal ini.

Metode Penulisan

Kajian ini merupakan kajian deskriptif mengenai pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia. Kajian dan penelitian mengenai pengadaan barang/jasa (*procurement*) di Indonesia masih terbilang sedikit, sehingga diharapkan bisa menjadi referensi bagi tulisan selanjutnya. Kajian deskriptif terhadap pengadaan barang dan jasa di Indonesia dilakukan melalui studi literatur dengan mengumpulkan berbagai teori, peraturan perundangan, dan berbagai informasi yang relevan. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk kuantitatif, yakni laporan keuangan dari perusahaan dalam bentuk neraca dan laporan rugi-laba. Data diperoleh dengan cara menghimpun dan mempelajari berbagai bahan tertulis dan literatur yang berhubungan dengan analisis laporan keuangan. Studi pustaka bertujuan untuk mendapatkan landasan teoritis yang berguna sebagai tolok ukur dalam membahas dan menganalisa data serta mengambil kesimpulan dan saran dalam analisis laporan keuangan perusahaan tertentu.

Hasil dan Pembahasan

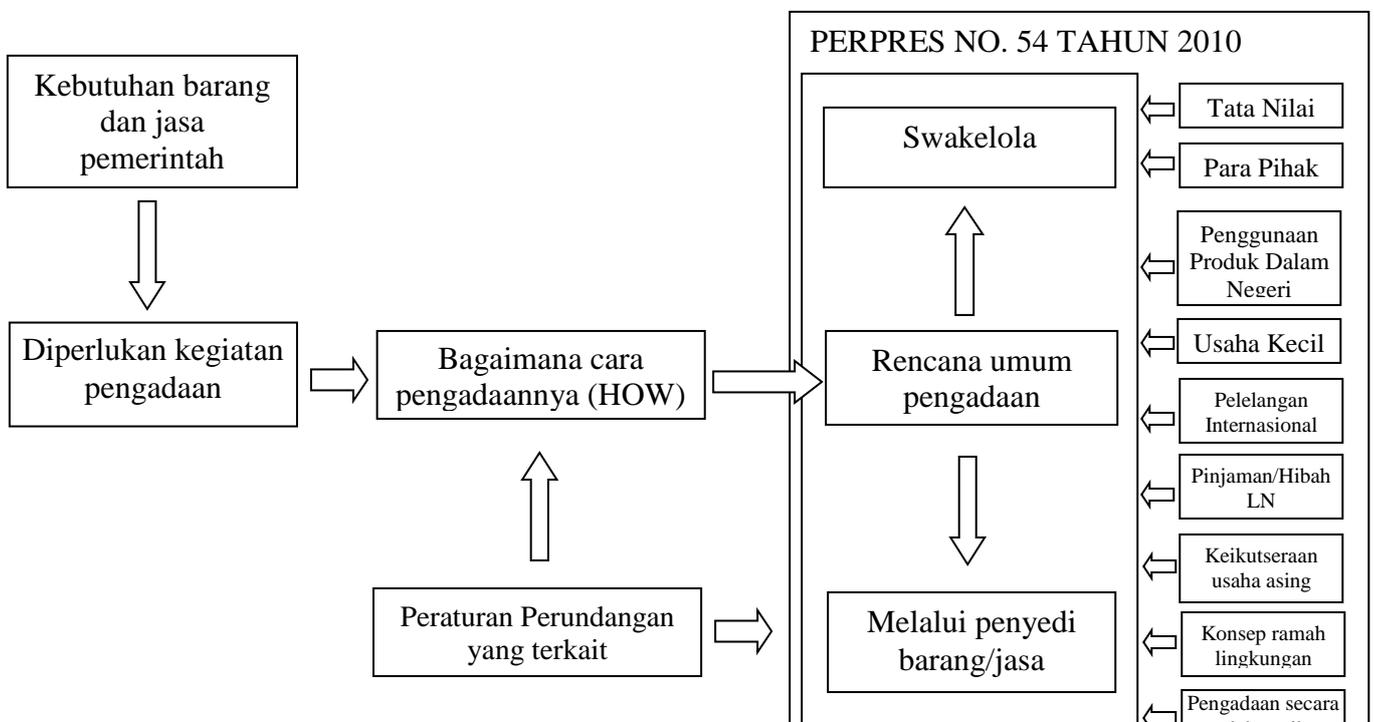
Garis Besar Pengadaan Barang dan Jasa di Indonesia

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 3, menyatakan bahwa semua pengeluaran negara/daerah yang sesuai dengan program pemerintah pusat/daerah dibiayai dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD). Pengadaan

barang/jasa pemerintah Indonesia merupakan salah satu bentuk dari program pemerintah pusat maupun daerah.

Upaya mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan negara dilakukan melalui praktik pengadaan barang/jasa di Indonesia yang dilaksanakan melalui cara-cara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab. Penetapan Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang ditindaklanjuti dengan pengenalan dan penggunaan pengadaan barang/jasa melalui internet (*e-procurement*) merupakan salah satu pedoman penting dalam proses tata kelola pemerintahan yang baik.

Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 telah mengalami perubahan sebanyak delapan kali yaitu: melalui Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004, Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006, Peraturan Presiden nomor 79 tahun 2006, Peraturan Presiden nomor 85 tahun 2006, dan Peraturan Presiden nomor 95 tahun 2007. Pertimbangan dilakukannya perubahan-perubahan terhadap Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 menjadi Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 adalah: (1) untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi dalam pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mewujudkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara, (2) untuk memperoleh hasil yang lebih maksimal dalam pelaksanaan sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia/pejabat pengadaan dalam rangka meningkatkan kompetensi keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah, karenanya dipandang perlu untuk mengatur kembali batas waktu kewajiban syarat sertifikasi bagi Pejabat Pembuat Komitmen dan panitia/pejabat pengadaan barang/jasa pemerintah, (3) agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa terlaksana dengan baik sesuai dengan konteks dan kondisi kebutuhan pengadaan barang/jasa. Secara garis besar, Perpres 54/2010 dapat sebagaimana diagram berikut ini:



Pada Gambar 1, Garis Besar Perpres 54/2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. untuk menjalankan pemerintahan, dibutuhkan barang/jasa pemerintah dengan spesifikasi tertentu, maka berdasarkan identifikasi kebutuhan akan didapatkan daftar kebutuhan barang/jasa pemerintah,
2. untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka diperlukan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah,
3. bagaimana cara pengadaan barang/jasa tersebut sehingga pelaksanaannya pengadaannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku,
4. untuk mengatur proses pengadaan ini, maka Presiden RI mengeluarkan Perpres No 54/2010 yang dibuat berdasarkan peraturan-peraturan terkait,
5. secara garis besar, Perpres 54 /2010 mengatur:
 - a. bagaimana kegiatan pengadaan harus dilakukan (BAB VI Perpres 54) yaitu pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran menyusun anggaran, melalui swakelola (BABV), yaitu pengadaan barang/jasa yang pekerjaannya direncanakan, dikerjakan, dan/atau diawasi sendiri oleh K/L/D/I sebagai penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain dan/atau kelompok masyarakat, melalui barang/jasa yang dibutuhkan,
 - b. kegiatan pengadaan tersebut harus mempertimbangkan, memperhatikan, dan berdasarkan hal-hal sebagai berikut:
 - tata nilai pengadaan (BAB II Perpres 54/2010)
 - para pihak dalam pengadaan barang/jasa (BAB II Perpres 54/2010)
 - penggunaan barang/jasa produksi dalam negeri (BAB III Perpres 54/2010)
 - peran serta usaha kecil (BAB VIII Perpres 54/2010)
 - pengadaan barang/jasa melalui pelelangan/seleksi internasional (BAB IX Perpres 54/2010)
 - pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan dana pinjaman/hibah luar negeri (BAB X Perpres 54/2010)
 - keikutsertaan perusahaan asing dalam pengadaan barang/jasa (BAB XI Perpres 54/2010)
 - konsep ramah lingkungan (BAB XII Perpres 54/2010)

- pengadaan secara elektronik (BAB XIII Perpres 54/2010)

Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Prinsip-prinsip yang harus diterapkan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana tertuang pada bagian penjelasan pasal 5 atas Perpres 54 Tahun 2010, adalah sebagai berikut:

1. Efisien,

Efisien pengadaan diukur terhadap seberapa besar upaya yang dilakukan untuk memperoleh barang/jasa dengan spesifikasi yang sudah ditetapkan. Upaya yang dimaksud mencakup dana dan daya yang dikeluarkan untuk memperoleh barang/jasa

2. Efektif

Efektifitas pengadaan diukur terhadap seberapa jauh barang/jasa yang diperoleh dari proses pengadaan dapat mencapai spesifikasi yang sudah ditetapkan.

3. Transparan

Bagaimana proses pengadaan barang/jasa dilakukan dapat diketahui secara luas. Proses yang dimaksud meliputi dasar hukum, ketentuan-ketentuan, tata cara, mekanisme, aturan main, spesifikasi barang/jasa, dan semua hal yang terkait dengan bagaimana proses pengadaan barang/jasa dilakukan. Dapat diketahui secara luas berarti semua informasi tentang proses tersebut mudah diperoleh dan mudah diakses oleh masyarakat umum, terutama penyedia barang/jasa yang berminat.

4. Terbuka

Berarti pengadaan barang/jasa dapat diikuti oleh semua penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan/kriteria yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku.

5. Bersaing

Proses pengadaan barang dapat menciptakan iklim atau suasana persaingan yang sehat diantara para penyedia barang/jasa, tidak ada intervensi yang dapat mengganggu mekanisme, sehingga dapat menarik minat sebanyak mungkin penyedia barang/jasa untuk mengikuti lelang/seleksi yang pada gilirannya dapat diharapkan untuk memperoleh barang/jasa dengan kualitas yang maksimal.

6. Adil/tidak diskriminatif

Berarti proses pengadaan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberikan keuntungan pada pihak tertentu, kecuali diatur dalam peraturan ini. Sebagai usaha bahwa dalam peraturan ini mengatur agar melibatkan sebanyak mungkin usaha kecil, usaha menengah dan koperasi kecil. Disamping itu juga mengutamakan produksi dalam negeri.

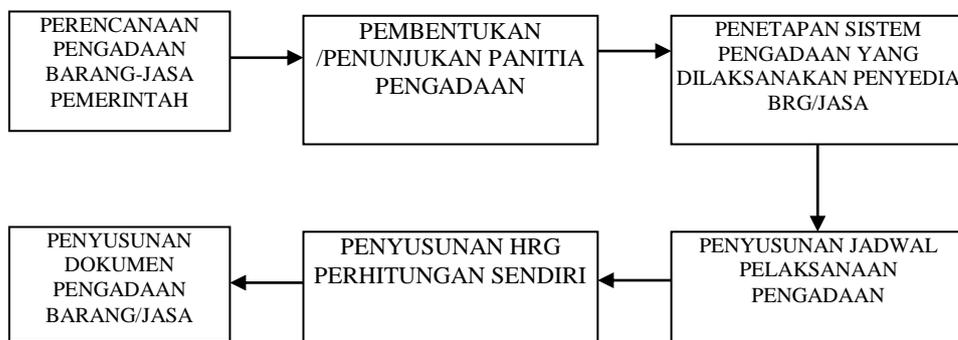
7. Akuntabel

Berarti harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 mengatur pengadaan barang/jasa berlaku untuk pengadaan barang/jasa pemerintah dengan ketentuan:

1. Pengadaan barang/jasa di lingkungan K/L/D/I yang sumber pembiayaannya baik APBN/APBD atau pinjaman/hibah luar negeri.
2. Pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, BHMN, BUMN, BUMD, yang sumber pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya berasal dari APBN/APBD atau pinjaman/hibah luar negeri
3. Untuk pembiayaan yang bersumber dari pinjaman/hibah luar negeri, bila terdapat perbedaan peraturan dengan pemberi hibah/pinjaman, maka para pihak dapat membuat kesepakatan tentang tata cara pengadaan yang diperlukan.

Persiapan pengadaan barang/jasa pemerintah terbagi atas beberapa tahap seperti tergambar dalam bagan berikut ini:



Gambar 2. Bagan alur tahapan pengadaan barang/jasa pemerintah

Perencanaan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan penyedia barang/jasa pengguna barang/jasa diwajibkan menyusun perencanaan pengadaan barang/jasa yang meliputi; pemaketan pekerjaan, jadwal pelaksanaan pekerjaan, biaya pengadaan, dan pelaksanaan pengadaan. Perencanaan pengadaan barang/jasa dengan swakelola. Pekerjaan swakelola adalah pekerjaan yang dilaksanakan sendiri oleh pengguna barang/jasa atau dikuasakan kepada instansi pemerintah bukan penanggung jawab anggaran/kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat. Perencanaan pengadaan barang/jasa swakelola meliputi; perencanaan kegiatan, penyusunan kerangka acuan kerja swakelola, jadwal pelaksanaan pekerjaan/kegiatan, penyusunan rencana biaya pekerjaan/kegiatan, dan pelaksanaan kegiatan oleh masyarakat/lembaga swadaya masyarakat.

Good Governance dan e-Procurement

Penyebab terjadinya kebocoran dalam pengadaan barang/jasa di Indonesia selain tidak diterapkannya prinsip-prinsip dasar pengadaan, adalah karena diabaikannya penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Istilah *good governance* sendiri baru dikenal dalam sepuluh tahun terakhir, setelah tumbangnya orde baru. *Good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Bank Dunia (1994) dalam Wihandono, 2004)

Good governance merupakan perangkat untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang solid, bertanggung jawab, efektif dan efisien, dengan menjaga keserasian interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan *good governance* dapat dinilai dari kepatuhan terhadap prinsip-prinsip pendukungnya. Masyarakat Transparansi Indonesia mengidentifikasi banyak prinsip *good governance*, seperti tingkat kepedulian pada stakeholder, efektifitas dan efisien, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, transparansi. e-Government dengan dukungan teknologi informasi yang baik dan pelaksana yang mempunyai integritas dipercaya akan sangat membantu pencapaian *good governance* tersebut (Afriani, 2009).

Bank Dunia mendefinisikan *good governance* sebagai terwujudnya manajemen pemerintahan yang baik dengan manajemen sektor publik sebagai faktor kunci yang memenuhi kaidah-kaidah: akuntabilitas, kerangka pengaturan untuk pembangunan, informasi, dan transparansi. Dengan menggunakan sistem pengadaan barang dan jasa yang masih manual, resiko terjadinya berbagai celah pelanggaran lelang dan keributan sangatlah besar. Biaya pengamanan lelang juga pastinya lebih mahal.

Menurut Wihandono (2004), kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan transparansi dan lelang proyek pembangunan dengan cara persaingan pasar adalah: (1) transparansi dengan pembatasan-pembatasan, misalnya rahasia negara, (2) masih ada sebagian masyarakat yang tidak mengerti sistem dan prosedur lelang proyek pembangunan, dan (3) persaingan pasar dapat membuka peluang terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Menurut Purwanto dkk (2008), prinsip pokok di dalam upaya mengatasi berbagai kelemahan praktik pemerintahan adalah dengan mengurangi monopoli pemerintah dalam meng-*exercise* kekuasaan, terutama dalam pembuatan kebijakan, implementasi sampai evaluasinya dengan melibatkan *stakeholder* yang lain, yaitu: sektor swasta dan masyarakat sipil (*civil society*). *Good governance* yang diidealkan tersebut akan terwujud jika dalam praktik pemerintahan yang melibatkan banyak *stakeholder* tersebut diadopsi berbagai prinsip, seperti: transparansi, partisipasi, akuntabilitas, kepastian hukum dan lain-lain.

Praktik-praktik yang menyimpang ditemui dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa, diantaranya: *governance mark-up*, kolusi dan manipulasi pengadaan. Hal ini terjadi karena penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah masih minim dan lemah. Beberapa tahapan/prosedur dan potensi persoalan yang sering muncul dalam proses lelang pengadaan barang dan jasa pemerintah secara konvensional sebagaimana dikutip dari Indonesia *e-Procurement Watch* (2007) dalam Purwanto dkk (2008) dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Perencanaan Pengadaan; Perencanaan anggaran merupakan langkah awal seluruh kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kegiatan perencanaan pengadaan barang dan jasa terkontaminasi praktik KKN seperti: penggelembungan anggaran, rencana pengadaan yang diarahkan, penentuan jadwal waktu yang tidak realistis, dan pemaketan pekerjaan yang direkayasa.

2. Pembentukan Panitia Lelang; Beberapa masalah yang terkait dengan tahap ini adalah panitia tidak transparan, integritas panitia lemah, panitia memihak atau tidak independen dengan cara menambah persyaratan untuk membatasi jumlah peserta.

3. Prakualifikasi Perusahaan; Persoalan yang terkait dengan tahapan ini adalah dokumen administratif tidak memenuhi syarat, dokumen administratif asli tapi palsu, legalisasi dokumen tidak dilakukan, dan evaluasi tidak sesuai kriteria.

4. Penyusunan Dokumen Lelang; Persoalan KKN yang sering terjadi terkait dengan hal ini adalah: spesifikasi diarahkan pada suatu produk tertentu, rekayasa kriteria evaluasi, dokumen lelang non standar, dan dokumen lelang yang tidak lengkap;

5. Pengumuman Lelang; Persoalan yang terkait dengan tahap ini adalah: pengumuman lelang fiktif, pengumuman lelang tidak lengkap, dan jangka waktu pengumuman terlalu singkat.

6. Pengambilan Dokumen Lelang; Persoalan yang dapat diidentifikasi pada tahap ini adalah dokumen lelang yang diserahkan tidak sama (inkonsisten), waktu pendistribusian dokumen terbatas, dan lokasi pengambilan dokumen sulit dicari.

7. Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri; Persoalan yang timbul terkait dengan masalah harga perkiraan sendiri adalah gambaran nilai harga perkiraan sendiri ditutup-tutupi, penggelembungan harga (*mark-up* biaya), harga dasar yang tidak standar, dan penentuan estimasi harga tidak sesuai aturan/cenderung lebih tinggi dari harga pasar.

8. Penjelasan (Aanwijzing); Pada tahap ini rawan terjadi persekongkolan antara panitia lelang dengan pihak penyedia jasa yang ingin dimenangkan dalam lelang.

9. Penyerahan dan Pembukaan Penawaran; Persoalan yang biasa dijumpai panitia lelang tidak konsisten dengan waktu dan aturan yang ditetapkan.

10. Evaluasi Penawaran; Kegiatan dalam tahap ini adalah: (i) evaluasi penawaran administrasi, yakni evaluasi mengenai kelengkapan dokumen penawaran dan keabsahan dokumen peserta lelang; (ii) evaluasi teknis, yakni evaluasi terhadap penawaran peserta dalam aspek teknis apakah telah sesuai dengan standar kualitas dan persyaratan teknis dari panitia lelang; (iii) evaluasi harga, evaluasi yang menitikberatkan dari aspek harga bagi para peserta yang lulus dari evaluasi teknis. Persoalan yang

timbul adalah kriteria evaluasi sering cacat, adanya penggantian dokumen penawaran, evaluasi tertutup dan tersembunyi dan peserta lelang terpola dalam rangka kolusi.

11. Pengumuman calon pemenang; Persoalan yang timbul adalah pengumuman dilakukan terbatas dan tanggal pengumuman ditunda-tunda.

12. Sanggahan peserta lelang; Persoalan yang biasa timbul tidak seluruh sanggahan ditanggapi, substansi sanggahan tidak ditanggapi dan sanggahan proforma untuk menghindari tuduhan tender diatur.

14. Penandatanganan Kontrak; Kegiatan akhir dari proses pelelangan adalah penandatanganan perjanjian kontrak pelaksanaan pekerjaan, harga, hak dan kewajiban kedua belah pihak. Persoalan yang biasa timbul adalah penandatanganan kontrak yang ditunda-tunda, penandatanganan kontrak tidak sah dan dilakukan secara tertutup.

15. Penyerahan barang/jasa; Penyerahan barang dapat dilakukan secara bertahap atau menyeluruh. Penyerahan barang dan jasa adalah benar jika tepat waktu sesuai dengan perjanjian; tepat mutu sesuai dengan spesifikasi teknis yang ditetapkan; tepat volume sesuai dengan yang dibutuhkan dan tepat biaya sesuai dengan kontrak. Persoalan yang biasa timbul adalah volume tidak sama, mutu/kualitas pekerjaan lebih rendah dari ketentuan dalam spesifikasi teknis dan *contract change order*.

Menurut Purwanto dkk (2008) berbagai persoalan yang muncul dalam pengadaan barang dan jasa secara konvensional selama ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (a) Minimnya monitoring; (b) Penyalahgunaan wewenang; (c) Penyimpangan Kontrak; (d) Kolusi antara Pejabat Publik dan Rekanan; (e) Manipulasi dan Tidak Transparan; (f) Kelemahan SDM.

E-Procurement: Inovasi dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Barang publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan barang privat. Oleh karenanya, dalam proses pengadaan antara barang publik dan barang privat terdapat perbedaan yang mendasar, antara lain: (1) pasar di sektor privat bisa dibentuk langsung oleh pembeli, sedangkan di sektor publik, pasar menjadi tanggung jawab negara baik secara nasional maupun regional, (2) adanya perlakuan yang tidak sejajar antara pembeli dan penjual di sektor privat, sementara di sektor publik, antara penjual dan pembeli memiliki posisi yang sejajar, (3) pengadaan di sektor privat memungkinkan dilakukan secara tertutup dan terbatas, sedangkan di sektor publik wajib transparan karena dana yang digunakan bersumber dari rakyat, dan (4) sektor privat lebih menekankan akuntabilitas pada keuntungan dan efisiensi sedangkan di sektor publik akuntabilitas ditekankan pada eksternalitas dan dampak sosialnya terhadap masyarakat.

Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dikembangkan oleh Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa - Bappenas pada tahun 2006 sesuai Inpres nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. *E-procurement* menjadi salah satu dari 7 *flagship* Dewan Teknologi Informasi Nasional (Detiknas) dan di bawah koordinasi Bappenas. Pada tahun 2007 telah dilakukan pelelangan secara elektronik melalui LPSE oleh Bappenas dan Departemen Pendidikan

Nasional. Pada waktu itu baru terdapat satu server LPSE yang berada di Jakarta dengan alamat www.pengadaannasional-bappenas.go.id yang dikelola oleh Bappenas.

Pada bulan Desember 2007, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 106 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Lembaga ini merupakan ‘pemekaran’ Pusat Pengadaan yang sebelumnya berada di Bappenas. Dengan adanya Perpres ini, seluruh tugas menyangkut kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi tanggung jawab LKPP, termasuk dalam pengembangan dan implementasi *electronic government procurement*.

Pengembangannya SPSE membawa semangat *free lisence*. SPSE dikembangkan menggunakan bahasa pemrograman *Java* dan menggunakan *database PostgreSQL* serta diinstal di sistem berbasis Linux. LKPP dalam pengembangan SPSE berkerjasama dengan: (1) Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg) untuk fungsi enkripsi dokumen; (2) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk sub sistem audit.

Pelaksanaan *e-procurement* disesuaikan dengan kepentingan pengguna barang/jasa dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan *e-Procurement* adalah: (1) Memudahkan *sourcing*, proses pengadaan, dan pembayaran; (2) Komunikasi *On-line* antara *Buyers* dengan *Vendors*; (3) Mengurangi biaya proses dan administrasi pengadaan; (4) Menghemat biaya dan mempercepat proses.

E-procurement merupakan sistem baru yang dikembangkan dari proses pengadaan secara manual ke elektronik berdasarkan UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Pelaksanaan, *e-procurement* dilakukan secara elektronik yang berbasis web/internet dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi. Hal ini perlu diberlakukan untuk menghindari pertemuan antara pengguna dan penyedia sesedikit mungkin (*faceless*) sehingga kemungkinan untuk saling bersekongkol bisa diminimalkan.

Keunggulan dan manfaat *e-procurement*

a. Efektif dan Efisien

E-procurement (e-Proc) bisa mempercepat proses tender. Jika dengan cara konvensional proses tender memerlukan waktu 36 hari, maka lewat *e-procurement* hanya perlu waktu 18-20 hari. Pelaksanaan implementasi *e-procurement* akan tersebar secara mandiri dilingkungan pemerintah pusat dan daerah oleh masing-masing instansi yang bersangkutan. Sistem aplikasi yang digunakan bersifat *Open Source, Free License, Free of Charge, and Full Support*. Hal ini berarti sistem aplikasinya tidak memakai merek tertentu, seperti Toshiba, HP, Oracle, Windows, dan lain-lain, melainkan akan mendapat dukungan penuh dari LKPP, baik untuk training maupun pendampingan.

E-Proc juga menghemat anggaran, karena dapat mengurangi biaya konsumsi rapat maupun penggandaan dokumen (berkurangnya penggunaan kertas kerja/*paperless*) dan terutama adalah dari adanya selisih antara pagu anggaran dengan harga penawaran, dan juga kecepatan waktu realisasi

barang/jasa. Semua data kualifikasi peserta tender sudah tersimpan secara otomatis di database LPSE, sehingga ketika mengikuti tender, peserta tidak perlu menyiapkan data kualifikasi dan meng-*upload*-nya setiap kali hendak mengikuti tender *on-line*. Peserta tender cukup *upload* 1 (satu) kali dan tinggal mencentang dokumen yang dibutuhkan atau dipersyaratkan oleh instansi penyelenggara pengadaan. Mulai dari dokumen perijinan seperti SIUP, TDP, NPWP, dan bukti setor pajak baik SPT maupun SSP, daftar inventaris kantor, tenaga ahli, neraca, dan lain sebagainya. Berdasarkan waktu, mengikuti tender *on-line* cukup menghemat waktu, peserta tender tinggal menyiapkan dokumen penawaran dan dokumen teknis saja.

Kegiatan *aanwidzing* atau rapat penjelasan juga dilakukan secara *on-line*. Peserta tender bisa bertanya pada panitia pengadaan yang nantinya akan dijawab di *web-site* itu juga. Dokumen penawaran pun dimasukkan secara online dengan cara *upload*.

b. Persaingan yang sehat dan nondiskriminatif

Praktek dalam *e-Proc* memicu persaingan yang sehat dan nondiskriminatif. Hal ini mendukung terciptanya iklim investasi nasional yang kondusif. Dengan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang lebih transparan, fair dan partisipatif akan mendukung persaingan usaha yang semakin sehat di setiap wilayah. Tidak ada pengaturan pemenang lelang serta hilangnya sistem arisan antar pelaku usaha, pelaku usaha yang besar tidak dapat menekan pelaku usaha kecil untuk tidak berpartisipasi dalam tender, serta pelaku usaha di semua tingkatan tidak dapat menekan lembaga pemerintah untuk memenangkannya dalam tender. Pelaksanaan lelang diatur dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel, dan meniadakan kontak langsung antara panitia dengan penyedia barang dan jasa. Pelaku usaha yang unggul dalam melakukan efisiensi terhadap seluruh aktifitas operasional usahanya akan mendapatkan keunggulan kompetitif. *E-Proc* juga mampu memberikan peluang kerja dan usaha bagi UKM dan pelaku bisnis lokal sehingga pasar menjadi hidup.

c. Transparan dan akuntabel

Transparansi memberikan jaminan pada masyarakat melalui persebaran informasi kebijakan sehingga memudahkan masyarakat dan *stakeholders* untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan. Semangat awal dibangunnya *e-procurement* adalah untuk membangun transparansi dan menutup celah terjadinya macam-macam penyelewengan. Sistem ini telah mengurangi peran pihak-pihak yang terlibat dalam penerimaan, pencatatan, maupun pendistribusian persyaratan administrasi lelang yang dapat menimbulkan kemungkinan terjadinya kolusi. Melalui *e-procurement*, rekanan tidak perlu datang berkali-kali, karena semua bisa diakses melalui internet. Rekanan yang datang harus menunjukkan berkas-berkas asli untuk dicocokkan dengan yang sudah dikirim lewat internet. Sistem ini dapat mengurangi tatap muka antara rekanan dan panitia lelang sehingga kecurigaan terjadinya kecurangan dapat dihindari. Pelaksanaan lelang diatur dalam suatu sistem yang transparan, akuntabel, dan meniadakan kontak langsung antara panitia dengan penyedia barang dan jasa.

d. Lebih Aman

E-Proc mampu menjaga faktor kerahasiaan dokumen penawaran antar vendor/penyedia barang jasa. Proses digitalisasi *e-procurement* juga ditekankan pada keamanan data yang mengacu pada *confidentiality, integrity, avilability, authentication, non repudiation* dan *access control*. File yang telah terenkripsi tidak akan bisa dibuka sebelum tanggal yang ditetapkan terlebih lagi jika kunci harus dibuka oleh lebih satu orang panitia.

Kelemahan menggunakan *e-Procurement*

Kelemahan dari lelang dengan sistem *on-line* ini terletak pada server yang *down* dan *website* yang tidak bisa diakses dalam waktu sekian jam. Jika hal ini terjadi, peserta tender bisa gagal melakukan *upload* dokumen penawaran karena telah melewati batas waktu yang telah ditentukan. Kelemahan lainnya adalah saat *aanwidzing*, tidak semua pertanyaan peserta tender mendapat jawaban dari panitia lelang, sehingga adakalanya peserta lelang tidak melengkapi persyaratan lelang dan berakibat panitia menggugurkan peserta lelang. Kelemahan lainnya adalah sistem tidak bisa mendeteksi kualitas dari suatu barang yang ditawarkan hanya berdasarkan harga penawaran, sehingga kualitas barang yang diberikan/dihasilkan tidak sepenuhnya memuaskan.

Pelaksanaan Teknis *e-Procurement*

Tahap implementasi teknis *e-Proc* merupakan tahapan proses pengadaan secara elektronik yang telah dioperasionalkan oleh LPSE di wilayah kerja masing-masing, sesuai mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi *e-Proc*. Pedoman umum dalam teknis pelaksanaan *e-Proc* antara lain:

1. Operasionalisasi layanan *on-line* bagi penyedia barang/jasa memerlukan panduan dalam mengikuti tahapan lelang *on-line* dibantu dalam bentuk layanan *Integrated Help Desk*.
2. Bekerjasama dengan kelompok penyedia barang/jasa golongan ekonomi lemah/perusahaan kecil membangun Pusat layanan data *e-Proc*, sehingga akses perusahaan kecil untuk mengikuti pelaksanaan *e-Proc* tersedia dengan mudah.
3. Melakukan koordinasi dengan stakeholders dalam hal ini asosiasi penyedia barang/jasa maupun lembaga penyedia barang/jasa konstruksi nasional dan daerah.
4. Pelaksanaan lelang dikoordinasikan oleh LPSE.
5. Satuan kerja mandiri menetapkan paket pekerjaan yang akan dilelang dan dilaksanakan secara *e-Proc* dengan memanfaatkan portal tersebut. Seluruh dokumen pengadaan barang/jasa diinput ke dalam portal tersebut.
6. Paket pekerjaan yang dilelang diumumkan oleh masing-masing unit Satuan Kerja.
7. Penyedia barang/jasa melakukan registrasi pada portal resmi *e-Proc* dengan menyertakan alamat *e-mail* dan NPWP perusahaan. Portal akan menjawab secara otomatis melalui *e-mail* yang sudah dimasukan dan member *password*.

8. *Password* berfungsi untuk kunci pembuka bagi *user* mengikuti proses lelang selanjutnya (mengisi data kualifikasi dan paket pekerjaan yang diminati) sebagai salah satu fungsi keamanan data dalam proses lelang.
9. Penyedia barang/jasa sebelum *Aanwijzing* dapat men-*download* dokumen pengadaan barang/jasa.
10. Penyedia barang/jasa memilih paket pekerjaan yang ditawarkan sesuai dengan kualifikasi yang dimiliki dan selanjutnya mengajukan penawaran harga yang secara otomatis dienkripsi oleh *software* portal.
11. Pembukaan dokumen penawaran hanya dapat dibuka oleh Panitia Lelang masing-masing unit satuan kerja sesuai *setting* waktu pembukaan sampul disitus *e-Proc* yang selanjutnya mengadakan evaluasi untuk menentukan pemenang lelang.
12. Seluruh peserta lelang dan masyarakat dapat melihat hasil evaluasi atas penawaran yang telah dilakukan pada portal *e-Proc* tersebut.

Pelaku *e-Procurement* dan Aktivitasnya

Ada beberapa pihak yang ikut terlibat dalam proses pelaksanaan lelang, pihak tersebut antara lain:

1. Publik, adalah badan usaha/perusahaan yang berminat untuk menjadi peserta lelang.
2. PPE (Pusat Pelayanan Elektronik) yaitu pejabat yang bertugas untuk menangani pendaftaran publik menjadi rekanan.
3. *Certificate Agent* (CA): bertugas untuk memberikan jaminan keamanan baik kepada rekanan maupun panitia. CA juga memberikan kepastian kepada rekanan bahwa dokumen penawaran yang dikirimkannya tidak dapat dibuka oleh panitia sebelum tanggal yang ditentukan.
4. *Agency*: institusi yang ikut dalam LPSE Nasional (misalnya kementerian negara, pemerintah propinsi).
5. Verifikator: Merupakan pejabat yang bertugas untuk menangani pendaftaran publik menjadi rekanan.
6. PPK (Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Pelaksana Kegiatan) adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan barang/jasa.
7. Panitia, adalah tim yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa di setiap instansi yang akan melakukan pengadaan barang/jasa. Tugas-tugasnya antara lain: menyusun lelang dan upload dokumen lelang; meminta persetujuan PPK atas klasifikasi lelang; melakukan *Aanwijzing*; membuat *Addendum* (jika ada revisi dokumen lelang); men-*download* dokumen lelang; melakukan evaluasi dokumen penawaran; mengusulkan calon pemenang.
8. Rekanan/Penyedia Barang dan jasa adalah peserta lelang yang ikut berpartisipasi sebagai peserta lelang. Tugasnya: melakukan registrasi; mengirim kualifikasi perusahaan; mendaftar lelang dan mendownload dokumen lelang; mengirim pertanyaan (jika perlu saat *aanwijzing*); *upload* dokumen penawaran; memberi sanggahan jika perlu.

Alur Proses *e-Procurement*

Secara umum, alur proses aplikasi Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) terbagi menjadi 3 bagian besar, yaitu:

1. Pendaftaran rekanan. Untuk dapat mengikuti lelang melalui aplikasi LPSE, terlebih dahulu perusahaan harus mendaftar untuk menjadi rekanan. Proses pendaftaran untuk menjadi rekanan ini melibatkan Publik (perusahaan yang akan menjadi rekanan), PPE (Pejabat Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara Elektronik), dan *Certificate Agent*.
2. Persiapan lelang. Terdapat kegiatan pembentukan panitia lelang, pembuatan lelang, dan pengumuman lelang kepada rekanan melalui aplikasi LPSE. Persiapan lelang melibatkan *Agency*, Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Pelaksana Kegiatan (PPK)
3. Lelang. Proses lelang dapat dilakukan dengan beberapa metode antara lain:
 - a. Pascakualifikasi yaitu lelang metode pascakualifikasi dengan satu file melibatkan Rekanan, Panitia, dan Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Pelaksana Kegiatan (PPK). Alur proses lelang metode pascakualifikasi dengan satu file.
 - b. Prakualifikasi dengan Dua File. Lelang metode prakualifikasi dengan dua file melibatkan Rekanan, Panitia, dan Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Pelaksana Kegiatan (PPK). Alur proses lelang metode prakualifikasi dengan dua file.
 - c. Prakualifikasi dengan Dua Tahap. Lelang metode prakualifikasi dengan dua tahap melibatkan Rekanan, Panitia, dan Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Pelaksana Kegiatan (PPK). Alur proses lelang metode prakualifikasi dengan dua tahap.

Pilot Project e-Proc dimulai tahun 2008, bekerjasama antara Bappenas dan USAID di 5 wilayah, yakni Jabar, Jatim, Gorontalo, Kalteng dan Sumbar. Selanjutnya, ditahun yang sama (2008) dilaksanakan kerjasama antara Bappenas cq. Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan kemitraan (*Partnership*) mengembangkan *e-Proc* di 3 wilayah, yaitu Kepulauan Riau, Provinsi DIY dan Kota Makasar. Sampai saat ini (November 2011) *e-procurement* sudah dilaksanakan di 32 propinsi, dengan jumlah LPSE sebanyak 293 di 594 instansi, meliputi instansi pusat, propinsi, universitas, kabupaten dan kota.

Kesimpulan

Secara garis besar, kunci pelaksanaan *e-Proc* pengadaan barang dan jasa di Indonesia ditentukan hal-hal antara lain:

1. Komitmen yang kuat dari semua pihak terutama para kepala daerah dan pejabat teras untuk menciptakan pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah yang lebih menyejahterakan bangsa serta efisien melalui pelelangan secara *on-line*. Selain menghasilkan pekerjaan yang lebih berkualitas, lelang secara *on-line* juga diharapkan mengurangi kebocoran anggaran.
2. Dukungan pengawasan dari lembaga legislatif (DPR/DDPRD) agar komitmen pimpinan pusat/daerah dalam mengadopsi LPSE dapat berjalan dengan lancar. Dukungan yang paling penting tentu adalah kesiapan legislatif dalam mengawasi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan LPSE serta memberikan sanksi bagi oknum yang terlibat dalam praktik percaloan tender.
3. Dukungan SDM yang memiliki kapasitas untuk dapat menjadi pelopor dalam menginisiasi adopsi LPSE di daerah.
4. Payung hukum yang jelas untuk membentuk LPSE. Keberadaan LPSE akan menimbulkan implikasi keuangan publik yaitu: untuk pengadaan teknologi, membentuk *working group* ataupun struktur organisasi yang baru dan berdampak luas pada masyarakat.
5. Kesiapan infrastruktur dan teknis teknologi yang memadai agar LPSE dapat berjalan dengan baik.
6. Sosialisasi kepada vendor agar mereka memiliki pemahaman yang sama tentang LPSE dan kapasitas teknis untuk dapat mengikuti LPSE

Daftar Pustaka

- Afriani, Karin dan Fathul Wahid. 2009. Dampak e-government pada *Good Governance*: Temuan Empiris dari Kota Jambi. Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi 2009 (SNATI 2009). Yogyakarta.
- Hyman, N. David, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, 8-edition, United States of America: South-Western, 2005.
- LKPP. 2010. Modul 1 Pengantar Pengadaan Barang/Jasa di Indonesia. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. <http://www.lkpp.go.id>
- Mangkoesebroto, Guritno. 1993. *Ekonomi Publik*, Edisi Ketiga, Yogyakarta: BPFE,
- Presiden RI. 2010. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 54 tahun 2010. Pengadaan barang/ Jasa Pemerintah.
- Purwanto, Erwan Agus, dkk (2008), *E-Procurement* di Indonesia. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Ruki, Taufiequrrahman. 2006. Pengadaan Barang/ Jasa untuk kepentingan Pemerintah. Pidato Pembukaan Seminar Pengadaan Barang/ Jasa yang diselenggarakan oleh KPK dan KPPU.
- Wihandono, Basuki Edi. 2004. *Transparansi Lelang Proyek sebagai Sarana Menuju Good Governance*. Thesis. Universitas Diponegoro. Semarang.