

BAB II

KONSEP DASAR PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

2.1. Konsep Pengelolaan Keuangan Negara

Akhir-akhir ini masalah pengelolaan keuangan negara banyak mendapat sorotan. Media massa terutama surat kabar hampir tiap hari menampilkan kasus-kasus yang menyangkut korupsi pada berbagai instansi pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah terpencil terkait dengan permasalahan dalam pengelolaan keuangan negara.

Pemahaman tentang konsep dasar keuangan negara antara pejabat publik dengan penegak hukum dan masyarakat bisa jadi memiliki berada dalam persepsi yang berbeda.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 saat ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh

kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara¹⁸.

Dalam ilmu keuangan negara, bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas kemudian dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

2.1.1 Definisi Keuangan Negara

Istilah keuangan negara dalam kedudukan hukum tertinggi tercantum dalam pasal 23 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “*Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang*”. Sedangkan definisi keuangan negara menurut Undang-Undang Keuangan Negara No.17 tahun 2003 adalah¹⁹ “*Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.*”

Definisi keuangan negara tersebut menjadi sangat kontroversial menurut *pandangan* para ahli maupun akademisi. Definisi ini berkaitan erat dengan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana di atur dalam pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara.

Dari rumusan keuangan negara diatas yang mengemukakan “hak dan kewajiban” *mencerminkan* pendekatan disiplin ilmu hukum, mengingat hanya subyek hukumlah yang mempunyai hak dan kewajiban. Dan tentunya badan hukum negara dan badan hukum daerah serta badan hukum BUMN/BUMD sebagai subyek hukum jelas berbeda jika dikaitkan dengan

¹⁸ Soepomo, Pemahaman Keuangan Negara, www.djkn.depkeu.go.id/index.php/20070822156/Kekayaan-Negara/Pemahaman-Keuangan-Negara/Page-2.html di *download* pada tanggal 30 Juni 2009

¹⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

“hak dan kewajiban” pengelolaan dan pertanggungjawaban²⁰. Pertanggungjawaban keuangan negara dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan sesuai dengan prinsip umum manajemen.

Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain²¹ :

- a) akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b) profesionalitas;
- c) proporsionalitas;
- d) keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e) pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di jabarkan dalam bentuk pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam

²⁰ Pandangan Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, SH, Loc.cit p. 4

²¹ Penjelasan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

APBN/APBD setiap tahunnya. Pembangunan sebuah sistem informasi di lingkungan Instansi pemerintah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kegiatan yang menjadi program pemerintah yang anggarannya dibiayai melalui APBN/APBD maupun dari bantuan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN).

2.1.2 Anggaran dan Pelaksanaan Belanja Negara

Anggaran negara yang memuat keuangan negara dalam jangka waktu satu tahun memerlukan pengelolaan yang benar dengan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran negara berkaitan dengan pelaksanaan belanja negara yang sebagian besar digunakan melalui proses pengadaan.

Dalam hukum keuangan negara telah ditentukan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara beserta tanggung jawab yang berbeda-beda sesuai dengan kewenangan dan kewajibannya masing-masing.

Pengelolaan keuangan negara dalam hukum keuangan negara memiliki berbagai sebutan atau penamaan yang berbeda-beda. Perbedaan penyebutan atau penamaan bagi pengelola keuangan negara didasarkan pada kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pihak yang terlibat dalam pengelolaan anggaran keuangan negara meliputi Presiden, Menteri Keuangan, Pimpinan para Lembaga/Menteri, Bendahara, dan Pegawai Non-Bendahara.

Rancangan anggaran negara yang disusun oleh presiden sesuai dengan pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 memuat perkiraan pendapatan dan pengeluaran negara serta perincian kegiatan dalam jangka waktu satu tahun ke depan. Perkiraan pendapatan dan persetujuan tersebut harus memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat agar memperoleh legitimasi dalam bentuk undang-undang. Setelah diundangkan,

maka rancangan anggaran negara berubah menjadi undang-undangan anggaran negara atau telah dapat disebut sebagai anggaran negara.

Anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk dalam jangka waktu satu tahun²². Anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang, mengandung unsur antara lain²³:

1. dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
2. rencana penerimaan negara, baik dari sektor pajak, bukan pajak, dan hibah;
3. rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
4. kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas;
5. masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.

Kelima unsur anggaran negara di atas merupakan satu kesatuan tak terpisahkan sehingga menggambarkan kemampuan negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan tujuannya. Realisasi penggunaan anggaran dalam bentuk pelaksanaan belanja negara sebagian besar diwujudkan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengadaan barang/jasa merefleksikan bagaimana negara melaksanakan belanja secara prosedural dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

2.2. Konsep Dasar Pengadaan Pemerintah

2.2.1 Beberapa Ketentuan Internasional Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Regulasi pengadaan di dunia memiliki karakteristik yang beragam. Namun tujuan utama dari perlunya pengaturan masalah pengadaan tersebut

²² Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2008) hal. 104

²³ Muhammad Djafar Saidi, *Ibid* hal. 104

adalah prinsip-prinsip dasar yang harus dimiliki oleh semua negara. Karakteristik setiap negara yang berbeda menjadikan keberagaman pengaturan masalah pengadaan. Beberapa ketentuan menekankan pentingnya prinsip transparansi dan non-diskriminasi dalam rangka liberalisasi perdagangan, beberapa ketentuan lainnya justru menekankan pentingnya perlindungan terhadap produk dalam negeri dalam rangka melindungi kepentingan ekonomi negara masing-masing. Berikut beberapa regulasi dari badan-badan internasional terkait pengadaan pemerintah.

2.2.1.1. Agreement on Government Procurement (GPA 1994)

Sejarah lahirnya GPA dimulai dengan diskusi panjang International Trade Organization (ITO) pada tahun 1946 untuk membahas suatu kesepakatan internasional tentang pengadaan barang/jasa oleh pemerintah. Penggagas usulan ini adalah Amerika Serikat yang mengusulkan pemberlakuan prinsip-prinsip umum non-diskriminasi dalam hal perdagangan dan kontrak. Namun usulan tersebut kemudian ditolak oleh para anggota yang hadir karena dianggap tidak berpihak kepada kebijakan perdagangan nasional mereka²⁴.

Usaha untuk menyusun persetujuan internasional dalam bidang pengadaan oleh pemerintah kemudian dimulai lagi oleh the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sejak awal tahun 1960-an. Setelah melakukan diskusi yang cukup panjang anggota-anggota OECD menghasilkan rancangan yang disebut *the Draft Instrument on Government Purchasing Policies, Procedures dan Practices* pada tahun 1973. Rancangan inilah yang kemudian menjadi bahan baku bagi GATT dalam mempersiapkan rancangan persetujuan tentang pengadaan oleh pemerintah. Melalui negosiasi yang cukup lama akhirnya dalam putaran Tokyo tahun 1978 rancangan ini mencapai hasil final. Selanjutnya melalui negosiasi oleh

²⁴ Patrick F.J Macrory, Arthur E. Appleton, dan Michael G. Plummer, The World Trade Organization: Legal, Economic And political Analysis-Volume I, E-book by Springer. Chapter 23: The Agreement on Government Procurement. P. 1125

19 negara anggotanya, forum GATT menyetujui untuk menjadi penandatanganan GPA pada tahun 1979²⁵.

GPA lebih lanjut memperoleh penyempurnaan sebagai hasil dari putaran Uruguay pada tahun 1994 yang kemudian dinegosiasikan kembali pada tahun 2007. GPA akhirnya menjadi *plurilateral agreement*, dalam arti persetujuan ini tidak seperti persetujuan lain yang menjadi bagian yang menyatu dari GATT yang mengikat seluruh anggota WTO, GPA hanya mengikat negara-negara yang menandatangani. Cakupan persetujuan ini meliputi pula pengadaan oleh pemerintah daerah (lokal), badan publik dan perusahaan negara yang berada di bawah kontrol atau pengaruh pemerintah. Objek yang diatur tidak saja menyangkut pengadaan barang dan jasa, tetapi juga jasa konstruksi.

Prinsip dasar yang terdapat dalam GPA adalah transparansi dan non-diskriminasi. Persetujuan ini mewajibkan para anggotanya untuk menciptakan transparansi dalam prosedur pengadaan guna menjamin tercapainya persaingan terbuka dan sehat di antara para pemasok. Panitia pengadaan (*procuring entity*) dengan demikian diwajibkan untuk menyebarluaskan informasi secara terbuka dalam proses pengadaan secara keseluruhan. Panitia ini harus mempublikasikan pengumuman tentang pengadaan ini yang di dalamnya termuat tanggal batas akhir (*closing date*), syarat-syarat dan ketentuan kontrak (*terms and conditions of the contract*) berikut rincian spesifikasi teknis dan prosedur dalam hal terjadi penyimpangan dalam proses tender dan prosedur guna penyampaian keberatan berikut penyediaan informasi yang terkait dengan setiap kontrak yang akan dibuat.

Hal-hal yang terkait dengan transparansi itu di samping dapat dijumpai dalam Artikel XVII dengan titel Transparansi (*Transparency*), juga dalam Artikel XVIII, Artikel XIX dan Artikel XX. Tiga pasal yang terakhir

²⁵ Inbom Choi, Long and Winding Road To The Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience, Seminar paper on East Asia Options for WTO 2000 Negotiations, held in Malaysia, July 19 – 20, 1999, p. 5-6

ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari prinsip transparansi yang ditegaskan dalam Artikel XVII. Substansi yang diatur di dalamnya meliputi kewajiban lembaga (pemerintah) dalam kaitan dengan publikasi pengumuman, kewajiban anggota untuk mempublikasikan undang-undang, regulasi, keputusan pengadilan, ketentuan administratif dan setiap prosedur yang diperlukan termasuk pula klausula baku yang akan dituangkan dalam kontraknya. Di samping itu, negara anggota diwajibkan juga untuk memberikan aturan yang terkait dengan prosedur pengajuan keberatan.

Yang menarik dari GPA ini adalah pemberian perlakuan khusus dalam hal prinsip non-diskriminasi untuk negara-negara berkembang (*special and differential treatment for developing country*). Bahkan terdapat pula klausul tentang perlakuan khusus bagi negara terbelakang (*the least-developed country*)²⁶. Negara-negara yang tergabung dalam GPA tersebut antara lain:

²⁶ Artikel 7 GPA, *didownload* dari http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm pada tanggal 27 Mei 2010.

Tabel 2.1.
Anggota GPA

Parties	Date of entry into force/accession
Canada	1 January 1996
European Communities with regard to its 27 member States:	
Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxemburg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom	1 January 1996
Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovak Republic and Slovenia	1 May 2004
Bulgaria and Romania	1 January 2007
Hong Kong , China	19 June 1997
Iceland	28 April 2001
Israel	1 January 1996
Japan	1 January 1996
Korea	1 January 1997
Liechtenstein	18 September 1997
the Netherlands with respect to Aruba	25 October 1996
Norway	1 January 1996
Singapore	20 October 1997
Switzerland	1 January 1996
Chinese Taipei	15 July 2009
United States	1 January 1996

Sumber: www.wto.org

Disamping keanggotaan negara-negara tersebut, terdapat 23 negara dan 4 organisasi internasional *intergovernmental*²⁷ yang berstatus sebagai *observer*²⁸.

²⁷ Organisasi tersebut yakni; International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations Conference on Trade and Development, dan International Trade Centre

²⁸ WTO, Lihat http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm didownload pada tanggal 27 Mei 2010.

2.2.1.2 Model Hukum UNCITRAL

UNCITRAL merupakan Komisi PBB yang dibentuk oleh Majelis Umum (*General Assembly*) pada tanggal 17 Desember 1966 melalui Resolusi 2205 (XXI). Tujuannya untuk melakukan harmonisasi dan unifikasi aturan dalam rangka memperlancar perdagangan internasional, antara lain dengan cara mengurangi berbagai hambatan (*obstacles*) dan kesenjangan peraturan (*disparities*) di masing-masing negara anggota PBB. Dalam perjalanannya UNCITRAL berkembang menjadi *legal body* PBB yang berwenang menangani berbagai isu terkait perdagangan internasional. Organ tertinggi dari UNCITRAL adalah the *Commission*, terdiri dari perwakilan negara-negara anggota yang hadir dalam Sidang UNCITRAL, yang dilakukan setahun sekali secara bergantian di New York atau Vienna.

Berbagai model hukum dan konvensi telah dihasilkan oleh komisi ini, dan satu di antaranya yang terkenal adalah konvensi Wina 1980 yang lazim disebut *Convention on the International Sales of Good* (CISC). Dalam kaitan dengan pengadaan barang dan jasa, UNCITRAL juga melahirkan model hukum yakni *Model Law on Procurement of Goods, Contraction and Services* (PGCS) yang diselesaikan oleh UNCITRAL pada tanggal 15 Juni 1994²⁹. Seperti halnya GPA, penyusunan model hukum ini terutama didasarkan pada pemikiran perlunya bantuan bagi negara-negara dalam mengembangkan sistem pengadaan oleh pemerintah. Dari penelitian UNCITRAL ditemukan fakta bahwa aturan tentang pengadaan di sejumlah negara sudah tidak sesuai dan ketinggalan jaman. Situasi ini pada akhirnya menyebabkan proses pengadaan tidak efisien dan tidak efektif, terjadi pola penyalahgunaan dan timbul kegagalan dalam mendapatkan kualitas dan kuantitas barang dan jasa yang sepadan dengan nilai uang yang telah dibelanjakan.

²⁹

www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html
pada tanggal 27 Mei 2010.

UNCITRAL,
download

Sebagaimana nampak dari bagian pembukaannya (*preamble*), terdapat enam sasaran yang ingin dicapai melalui model hukum PGCS ini. Satu di antaranya adalah "*achieving transparency in the procedures relating to procurement*". Transparansi dalam model hukum PGCS dengan demikian adalah tujuan yang ingin dicapai dalam proses pengadaan, karenanya transparansi kemudian dijadikan landasan dalam menjabarkan setiap aturan dan prosedur.

Secara implisit aturan dalam PGCS juga didasarkan pada prinsip transparansi Sebagaimana nampak misalnya dari Artikel 5 tentang akses publik terhadap dokumen hukum, artikel 7 tentang proses prakualifikasi, artikel 14 tentang pengumuman kepada publik menyangkut syarat-syarat kontrak pengadaan dan artikel 24 tentang penawaran tender. Namun demikian, dari sisi substansinya model hukum ini memuat sangat rinci aturan dan prosedur dalam pengadaan dan tersusun berdasarkan tahapan-tahapan dari tender pengadaan barang, mulai dari pengumuman (*public notice*), pemilihan metode pengadaan, penyampaian dan evaluasi tender³⁰.

Demikian juga aturan dalam kaitan dengan pengadaan jasa. Di samping petunjuk untuk tujuan legislasi manakala suatu negara menghendaki, diberikan pula penjelasan atas bagian demi bagian dari artikel yang tertuang dalam PGCS sehingga mempermudah penafsiran dan penerapannya.

PGCS merupakan model hukum, karenanya sekalipun yang tertuang di dalamnya berupa prinsip dan aturan, PGCS tidak mengikat. Fungsi utamanya adalah sebagai pedoman bagi negara dalam merancang sistem pengadaan tetapi tidak menutup kemungkinan diterapkannya aturan dalam PGCS dalam proses pengadaan manakala para pihak secara tegas menghendaki demikian. Model hukum ini hanya memuat prosedur dalam kaitan dengan pemilihan pemasok atau kontraktor. Dengan demikian di

³⁰ Y. Sogar Simamora, Hukum Perjanjian-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2009) Hal. 116

dalamnya hanya diatur hal-hal sampai pada tahapan menuju pembentukan kontrak. Tahapan berikutnya, yaitu pembentukan dan pelaksanaan kontrak tidak diatur di dalamnya. Oleh sebab itu isu yang menyangkut penerapan kontrak, penatausahaan kontrak, pemutusan kontrak dan penyelesaian sengketa tidak akan ditemukan dalam PGCS.

Dalam Sidang UNCITRAL ke-37 di Vienna tahun 2004, *the Commission* memutuskan bahwa *UNCITRAL Model Law* perlu direvisi untuk mengakomodasikan berbagai praktek pengadaan baru yang berkembang dari kemajuan teknologi khususnya penggunaan *electronic communication* maupun dari hasil reformasi hukum di berbagai negara seperti *framework agreement* dan *reverse auction* tanpa meninggalkan prinsip-prinsip dasarnya yang telah disepakati sebagai *best values* yaitu efisiensi, partisipasi, kompetisi, adil, integritas, dan transparan. Untuk melakukan revisi tersebut UNCITRAL mendelegasikan kewenangannya kepada *Working Group I (Procurement)* dengan mandat yang cukup luas, mulai dari identifikasi permasalahan sampai dengan perumusan substansi pengaturannya, untuk kemudian diajukan kepada *the Commission* untuk disahkan (*adoption*) dalam Sidang UNCITRAL ke-42 yang akan diadakan di Vienna pada tanggal 29 Juni – 3 Juli 2009. Apabila revisi tersebut diterima, maka akan menjadi revisi pertama sejak *Model Law* dirumuskan pada tahun 1994. *Working Group I* melakukan pembahasan atas isu-isu tersebut³¹ pada 7-11 Desember 2009 lalu³².

Mayoritas peserta dalam working group juga sepakat tentang pentingnya pengaturan *e-procurement*. Penerapan *e-procurement* itu sendiri harus menggunakan “technology-neutral”. Hal ini untuk mengantisipasi cepatnya perkembangan teknologi informasi di dunia sehingga teknologi e-

³¹ Lihat Possible revisions to the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services — a revised text of the Model Law yang dipublikasikan oleh UNCITRAL, www.uncitral.org pada dokumen A/CN.9/WG.I/WP.71

³² Dalam pembahasan tersebut, *e-procurement* dijadikan sebagai salah satu tema utama dalam revisi model hukum tersebut. Lihat Chapter VIII Other Issues point 32. Lihat juga di website Asia Pasific Procurement Forum, <http://adbprocurementforum.net/?p=543>

procurement yang digunakan tidak boleh mengikat pada satu spesifikasi tertentu. Disamping ketentuan tentang pemanfaatan teknologi, mayoritas anggota *Working Group I* juga menyepakati meskipun tidak mewajibkan masing-masing anggotanya untuk mempublikasikan informasi *e-procurement* yang didalamnya memuat tentang ketentuan hukum, regulasi, kesempatan pengadaan, dan penyusunan kontrak. Penerapan *e-procurement* pada masing-masing anggota tersebut diharapkan dapat dilakukan secara bertahap. Pokok-pokok bahasan/tema utama dalam revisi yang disusun oleh *Working Group I* tersebut antara lain³³:

1. *E-procurement*
2. *Suppliers' lists*
3. *Framework agreements*
4. Pengadaan jasa
5. Metode alternatif pengadaan
6. Evaluasi dan komparasi tender, penggunaan pengadaan untuk mendukung industri, sosial, dan kebijakan lingkungan.
7. *Abnormally low tenders*
8. *Remedies and enforcement*
9. Partisipasi masyarakat dalam pengadaan
10. Penyederhanaan dan standardisasi Model Hukum
11. Legalitas dokumen
12. *Conflicts of interest*

2.2.1.3. Pedoman Pengadaan Bank Dunia

Guidelines tentang pengadaan yang disusun oleh Bank Dunia tidak semata mengatur pengadaan pada sektor pemerintah saja, melainkan juga untuk sektor lain di luar pemerintah. Pedoman Bank Dunia pada dasarnya merupakan pedoman yang disediakan khusus bagi debitor dan pemasok/kontraktor dalam proses pengadaan. Hak dan kewajiban debitor

³³ Ibid.

dan pemasok barang dan jasa atau kontraktor dikuasai dan tunduk pada setiap aturan dan prosedur dalam dokumen penawaran dan kontrak yang telah ditandatangani kedua belah pihak. Sedangkan pedoman ini tidak secara langsung mengikat kedua belah pihak.

Bank Dunia membuat dua pedoman dalam kaitan dengan pengadaan, yaitu pedoman yang khusus untuk pengadaan barang yang disebut *Guidelines Procurement under IBRD Loans and International Development Association Credits* (PILIC) dan seleksi konsultan yaitu *Guidelines Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers* (SEC). Pertimbangan utama pembuatan pedoman ini adalah dalam rangka, "... ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations".³⁴

Apabila PILIC merupakan pedoman dalam rangka pengadaan barang yang dilakukan debitor, maka SEC merupakan pedoman bagi bank dalam rangka seleksi konsultan bagi kepentingan bank untuk membantu menangani berbagai jenis kegiatan seperti pembuatan kebijakan, pembaharuan institusi, manajemen, jasa *engineering* atau pengawasan konstruksi.

Substansi yang diatur dalam PILIC dan SEC tidak hanya difokuskan pada aspek metode pengadaan dan teknis pelaksanaannya tetapi juga dimuat pedoman tentang *procurement agents* dan *inspection agents* terutama dalam kaitan dengan pengadaan barang yang berskala internasional, dan pedoman dalam perumusan klausula jenis kontrak tertentu dalam kaitan dengan rekrutmen atau seleksi konsultan. SEC bahkan juga memberikan pedoman dalam seleksi konsultan dalam kapasitas sebagai pribadi sekalipun hanya dapat diterapkan untuk kasus-kasus yang sangat terbatas.

³⁴ Yohanes Sogar Simamora, Op.cit hal 120

Dalam hal pengaturan dibidang *electronic procurement*, Bank Dunia menerbitkan strategi tentang penerapan *Electronic Government Procurement* (E-GP). Dokumen tersebut didalamnya memuat 2 bahasan pokok tentang dasar-dasar *Electronic Government Procurement* dan strategi pendekatan dalam *e-procurement* yang meliputi proses dan kebijakan *e-procurement* dan kerangka strategis dari *e-procurement*³⁵.

2.2.1.4. Directive Uni Eropa

Dalam rangka penyelenggaraan pasar tunggal, *the EC Treaty* dimaknai sebagai bagian integral dari sistem hukum negara-negara anggota dan karenanya harus diterapkan, termasuk dalam penanganan perkara di pengadilan. Beberapa instrumen hukum baik dalam bentuk aturan umum (*principles*) maupun legislasi (*directive fan regulasi*) untuk berbagai bidang telah diciptakan untuk pelaksanaan kegiatan pasar tunggal itu. Dalam bidang kontrak, EC telah melahirkan prinsip-prinsip umum sebagaimana tertuang PECL. Sedangkan bidang-bidang yang diatur melalui legislasi di antaranya:

- 1) *Directive 85/374/EEC on Liability for Defective Products*
- 2) *Directive 86/653/EEC on Self-Employed Commercial Agents*
- 3) *Directive 93/13/EEC on Unfair Terms In Consumer Contracts*
- 4) *Directive 99/44/EC on Sale of Consumer Goods*
- 5) *Regulation (EC) No. 44/2001 on Jurisdiction in Civil and Commercial Matters.*

Directive lain yang dihasilkan oleh Uni Eropa adalah *directive* bidang pengadaan yang tertuang dalam *Directive of the European Parliament and of the Council* yang diterbitkan pada tanggal 31 Maret 2004 dan berlaku sejak 30 April 2004. Terdapat dua *directive* dalam hal ini, yakni:

³⁵ The World Bank, *Procurement Policy & Services Group*, (Washington D.C: World Bank, Oktober 2003)

- 1) *Directive 2004/17/EC on Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors-* dan,
- 2) *Directive 2004/18/EC on The Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts.*

Kedua *directve* ini disusun atas dasar putusan pengadilan dalam *Court of Justice*, terutama yang *terkait* dengan kriteria dalam pemberian kontrak oleh pejabat yang berwenang. Jika *Directive* No 17 terutama ditujukan pada pengaturan mengenai prosedur pengadaan bagi lembaga-lembaga yang bergerak di sektor air, energi, transportasi dan jasa pos maka *Directive* No. 18 dipusatkan pada pengadaan yang menyangkut konstruksi, barang dan jasa.

Kebijakan tentang *electronic procurement* atau *electronic public procurement* di Uni Eropa di susun oleh *Europe Commission The EU Single Market* yang didalamnya memuat tentang³⁶:

1. *Introduction*
2. *Action Plan*
3. *Explanatory Document*
4. *Report on Functional Requirements for conducting e-procurement under the EU framework*
5. *New Standard forms for the publication of procurement notices*
6. *New Common Procurement Vocabulary (CPV)*
7. *Feasibility studies*
 - *eCatalogues in electronic public procurement (Final report)*
 - *Electronic transmission of public procurement notices for publication (Final report)*

³⁶ EC, Publikasi Europe Commission The EU Single Market lihat di http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement_en.htm#intro, di *download* pada tanggal 21 Januari 2010

- *Compliance Verification in electronic public procurement (Final report)*
- *“eCertificates” : Preliminary study on the electronic provision of certificates and attestations usually required in public procurement procedures – National Country Profiles*
- 8. *Extended Impact Assessment – Commission Staff Working Document*
- 9. *Extended Impact Assessment – External study for the Commission*
- 10. *Commission e-procurement Survey*
- 11. *State of the Art report – External study for the Commission*
- 12. *Related initiatives*
 - *High Level Group on Administrative Burdens*
 - *EU Action Plan on e-signatures and e-identification*
 - *IDABC e-signatures and IDABC eSig Web*
 - *IDABC – eProcurement*
 - *IDABC e-Invoicing, e-Ordering and eCatalogue pilot project for public procurement by Commission services*
 - *eProcurement Forum at ePractice*
 - *Multilateral Development Banks – e-GP initiative*
 - *PEPPOL cross-border pilot project*

2.2.2. Konsep Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Indonesia

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara di Indonesia, pemerintah Indonesia mengamankan dalam UUD agar pengelolaan keuangan negara dilakukan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab. Untuk menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar tersebut, maka diperlukannya undang-undang tentang Keuangan Negara yang mengatur asas-asas umum, baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas

kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practises* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain³⁷:

1. akuntabilitas berorientasi hasil,
2. profesionalitas,
3. proporsionalitas,
4. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,
5. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, ruang lingkup keuangan negara didalamnya termasuk juga aset-aset negara sebagai barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara. Dalam memperolehnya dapat dilakukan melalui swakelola, maupun dengan proses pelelangan atau yang biasa disebut dengan pengadaan barang/ jasa.

Pengadaan barang/jasa oleh instansi pemerintah di Indonesia diatur dalam Keppres 80 Tahun 2003. Keppres tersebut dalam perjalanannya mengalami banyak perubahan. Disamping itu Keppres tersebut lahir dari hasil penyempurnaan beberapa ketentuan sejak tahun 1973. Khususnya ketentuan yang terkait pelaksanaan APBN. Keputusan presiden yang terkait pengadaan barang/jasa pemerintah yang diterbitkan sejak tahun 1973 adalah:

1. Keppres No.17 Tahun 1974 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1974/1975.
2. Keppres No.7 Tahun 1975 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1975/1976.
3. Keppres No.14 Tahun 1976 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1976/1977.
4. Keppres No.12 Tahun 1977 tentang Pelaksanaan APBN.
5. Keppres No.14 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan APBN.

³⁷ Penjelasan UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

6. Keppres No.14 A Tahun 1980 tentang Pelaksanaan APBN.
7. Keppres No.18 Tahun 1981 tentang Penyempurnaan Keputusan Presiden No.14A Tahun 1980 tentang Pelaksanaan APBN.
8. Keppres No.29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan APBN.
9. Keppres No.16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN.
10. Keppres No.24 Tahun 1995 tentang Perubahan atas Keppres No.16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN.
11. Keppres No.6 Tahun 1999 tentang Penyempurnaan Keppres No.16 Tahun 1994 sebagaimana telah diubah dengan Keppres No.24 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan APBN
12. Keppres No.17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan APBN
13. Keppres No.18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
14. Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
15. Keppres No 61 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
16. Perpres No 32 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
17. Perpres No 70 Tahun 2005 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
18. Perpres No 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
19. Perpres No 79 Tahun 2006 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

20. Perpres No 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
21. Perpres No 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah saat ini sebagian besar masih menggunakan mekanisme pengadaan secara konvensional. Pengadaan barang dan jasa pada dasarnya melibatkan dua pihak yaitu pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa yang masing-masing memiliki kepentingan yang saling membutuhkan.

Pihak pengguna barang/jasa pada prinsipnya menghendaki barang/jasa yang dibeli/digunakan dapat diperoleh dengan kualitas yang baik dan harga yang relatif murah. Sedangkan selaku penyedia jasa menghendaki barang/jasa yang diberikan dapat memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Oleh karena itulah, perlu adanya suatu sistem dan mekanisme yang menjembatani kepentingan pihak-pihak tersebut. Disamping yang tidak kalah penting adalah adanya norma dan etika yang disepakati oleh para pihak. Hal ini merupakan salah satu bentuk upaya untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan dengan memanfaatkan kelemahan sistem, peraturan dan pengawasan.

Selain itu sistem pengadaan yang baik juga dapat merupakan salah satu penjabaran asas akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara. Asas akuntabilitas menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan

kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku³⁸.

Pengadaan secara elektronik di Indonesia diatur--atau lebih tepatnya disebut-- dalam Bab IV huruf D Keppres 80 Tahun 2003. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa dalam menyikapi era globalisasi, pelaksanaan pengadaan barang/jasa dapat menggunakan sarana elektronik (internet, electronic data interchange dan e-mail). Pelaksanaan e-procurement disesuaikan dengan kepentingan pengguna barang/jasa dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut Keppres 80 Tahun 2003, tujuan *e-procurement* adalah :

- a. Memudahkan *sourcing*, proses pengadaan, dan pembayaran;
- b. Komunikasi *on-line* antara *Buyers* dengan *Vendors*;
- c. Mengurangi biaya proses dan administrasi pengadaan;
- d. Menghemat biaya dan mempercepat proses.

Revisi keppres 80 Tahun 2003³⁹ mengatur tentang *e-procurement* pada bagian keenam pasal 25 tentang cara pengadaan⁴⁰ dan bagian ketujuh tentang Pengadaan Secara Elektronik pasal 81. Bunyi pasal tersebut adalah:

1. Sebelum tahun anggaran 2011, setiap K/L/D/I dapat menggunakan sarana elektronik dalam melaksanakan proses pengadaan barang/jasa.
2. K/L/D/I wajib memulai pengadaan secara elektronik untuk sebagian paket-paket pekerjaan pada tahun anggaran 2011.
3. Tata cara pengadaan secara elektronik meliputi e-lelang dan e-katalog.
4. Tata cara pengadaan secara elektronik diatur lebih lanjut dalam peraturan Kepala LKPP.
5. Panitia pengadaan/ULP berwenang menetapkan paket pengadaan yang diproses menggunakan sarana elektronik.

³⁸ Dr. Muhammad Djafar Saidi, Op.cit hal 141

³⁹ Draft Revisi Perpres tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Kementerian Kominfo, 2010

⁴⁰ Bunyi pasal 25 adalah "Pengadaan melalui penyedia barang/jasa sebagaimana dimaksud dalam angka 2 di atas (cara pengadaan melalui penyedia jasa orang perorang maupun badan usaha) dapat dilaksanakan secara elektronik melalui EProcurement sesuai dengan asas dan tujuan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Penerapan pengadaan secara elektronik secara tidak langsung akan berkaitan juga dengan ketentuan-ketentuan dalam pengelolaan keuangan negara yang harus diikuti seperti:

1. Peraturan Menteri Keuangan tentang Standar Biaya Umum dan Standar Biaya Khusus yang disusun setiap tahun anggaran yang digunakan sebagai salah satu acuan dalam pemberian honor panitia pengadaan, biaya lelang, dan penyusunan harga perkiraan.
2. Harga Satuan Tertinggi yang disusun oleh instansi teknis tertentu maupun oleh pemerintah daerah sebagai salah satu acuan penyusunan harga Perkiraan Sendiri (*owner estimate / engineer estimate*) pengadaan.
3. Peraturan teknis keuangan yang disusun oleh Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan dalam kaitannya dengan tata cara pembayaran pengadaan.

Bentuk-bentuk pengadaan pemerintah di Indonesia secara garis besar dikelompokkan menjadi empat yaitu⁴¹:

- a. Pengadaan barang
- b. Pengadaan jasa
- c. Pengadaan jasa lainnya
- d. Pengadaan barang/jasa melalui swakelola⁴²

Dalam hal perlindungan terhadap kepentingan produksi dalam negeri, Keppres 80 Tahun 2003 memuat ketentuan-ketentuan tentang penggunaan produksi dalam negeri. Kebijakan tersebut dimuat dalam pasal 4 tentang Kebijakan Umum, pasal 40 tentang memaksimalkan penggunaan hasil produksi dalam negeri, pasal 43 tentang pemberian preferensi harga untuk

⁴¹ Pengelompokan ini didasarkan pada metode pengadaan barang/jasa dalam Keppres 80 beserta perubahannya

⁴² Istilah swakelola sebetulnya tidak lazim digunakan dalam konsep umum pengadaan barang/jasa. Di Indonesia istilah swakelola bermula dari pasal 18 ayat (1) Keppres No.14 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan APBN yang menyebut bahwa “pelaksanaan pekerjaan pemborongan oleh pihak ketiga atau pembelian barang dan bahan untuk pekerjaan dilakukan sendiri (swakelola).....”

produksi dalam negeri, dan pasal 44 tentang acuan daftar inventaris barang/jasa produk dalam negeri.

Ketentuan tersebut kemudian didukung dengan Peraturan Menteri Perindustrian No.11/M-IND/PER/3/2006 tentang Pedoman Teknis Penggunaan Produksi Dalam Negeri, Peraturan Sekretaris Jenderal Departemen Perindustrian No:372/SJ-IND/PER/6/2006 tentang Petunjuk Teknis dan Tata Cara Penilaian Sendiri Capaian TKDN, dan dikuatkan dengan Instruksi Presiden No.2 Tahun 2009 tentang Penggunaan Produk Dalam Negeri Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

