



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS EFEKTIVITAS HUKUM DALAM PENERAPAN  
PENGADAAN BARANG DAN JASA SECARA ELEKTRONIK  
(*E-PROCUREMENT*) SERTA PERANAN LEMBAGA  
PENGAWAS TERHADAP PENGADAAN BARANG DAN JASA  
PEMERINTAH**

**TESIS**

**SUSAN ANDRIYANI  
NPM 1006737554**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
JAKARTA  
JUNI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS EFEKTIVITAS HUKUM DALAM PENERAPAN  
PENGADAAN BARANG DAN JASA SECARA ELEKTRONIK  
(*E-PROCUREMENT*) SERTA PERANAN LEMBAGA PENGAWAS  
TERHADAP PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H)**

**SUSAN ANDRIYANI  
NPM 1006737554**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dari semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Susan Andriyani

NPM : 1006737554

Tanda Tangan : 

Tanggal : 30 Juni 2012



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Susan Andriyani  
NPM : I006737554  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul Tesis : Analisis Efektivitas Hukum dalam Pengadaan  
Barang dan Jasa Secara Elektronik (*E-Procurement*)  
Serta Peranan Lembaga Pengawas Terhadap  
Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Kosentrasi Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Fakultras Hukum, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (  )

Penguji 1 : Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H, LL.M (  )

Penguji 2 : Akhmad Budi Cahyono, S.H, M.H (  )

Ditetapkan di Jakarta

Tanggal 30 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan limpahan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul “ ANALISIS EFEKTIVITAS HUKUM DALAM PENERAPAN PENGADAAN BARANG DAN JASA SECARA ELEKTRONIK (*E-PROCUREMENT*) SERTA PERANAN LEMBAGA PENGAWAS TERHADAP PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH’.

Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Dr. Nurul Elmiyah, S.H, M.H, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia
3. Ibu Prof.Dr.Rosa Agustina, S.H, M.H. selaku Ketua Program Pascasarjana FHUI.
4. Bapak Drs Zulkarnaen Sitompul, S.H,LL.M dan Bapak Akhmad Budi Cahyono, S.H, M.H selaku penguji
5. Seluruh dosen pengajar dan pihak Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia

6. Pimpinan Sekretariat Jenderal MPR RI yang telah memberi kesempatan dan izin melanjutkan Pendidikan Pascasarjana di Universitas Indonesia.
7. Rekan-rekan dan teman sejawat di Sekretariat Jenderal MPR RI yang telah memberikan banyak dukungan moriil kepada penulis untuk menyelesaikan studi.
8. Ayahanda Susilo Setyo Waluyo dan Ibunda Sayem Maryuni yang selalu mendukung dan memberikan doa yang tiada henti.
9. Nani Dwi Wahyuni dan Yulian Adi Saputra, adik-adik yang tiada henti memberikan dukungannya.
10. Sahabat dan rekan-rekan seperjuangan di Kelas B Magister Hukum Ekonomi.
11. Seluruh pihak yang telah membantu, namun tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat ke depannya.

Salemba, Juni 2012

SUSAN ANDRIYANI

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Susan Andriyani  
NPM : 1006737554  
Program Studi : Magister Hukum Ekonomi  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah penulis yang berjudul:

“Analisis Efektivitas Hukum dalam Penerapan Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik (*E-Procurement*) serta Peranan Lembaga Pengawas Terhadap Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Tanggal : 30 Juni 2012

Yang menyatakan,



(Susan Andriyani)

## ABSTRAK

Nama : Susan Andriyani  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul : Analisis Efektivitas Hukum dalam Penerapan Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik (*E-Procurement*) Serta Peranan Lembaga Pengawas Terhadap Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Tesis ini menganalisis tentang efektivitas hukum pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) dari segi efektivitas perundang-undangannya dengan mengacu pada perspektif organisatoris pada pengadaan barang dan jasa pemerintah serta peranan lembaga pengawas terhadap pengadaan barang dan jasa pemerintah. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dengan bahan hukum yaitu peraturan perundang-undangan. Analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif dilihat dari segi empiris yang digunakan untuk menganalisis data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Hasil penelitian adalah bahwa undang-undang yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa belum memberikan sanksi yang cukup tegas sehingga masih terjadi adanya pelanggaran tetapi dengan adanya *e-procurement*, pengadaan barang dan jasa menjadi lebih transparan.

Kata kunci : *e-procurement*, efektivitas hukum, lembaga pengawas.

## ABSTRACT

Name : Susan Andriyani  
Study Program : Magister of Business Law  
Title : Analysis of law effectiveness in e-procurement application and the role of controlling boards on the government procurement.

This thesis is analyzed about the law effectiveness in government e- procurement referring to organization perspective on the government procurement and the role of controlling boards. The method of data collecting is done by studying the law material literatures, i.e. the act regulations. Emperies qualitative analysis is applied to analyze the studied literature data. The result of this research is the act that regulates procurement does not provide a penalty/punishment. This can be lead to the law infringement but since the e-procurement is applied the procurement is fairer (more transparant).

Keywords : e-procurement, law effectiveness, controlling boards

## DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| Halaman Judul   | i   |
| Halaman Pernyataan Originalitas   | ii  |
| Halaman Pengesahan  | iii |
| Kata Pengantar  | iv  |
| Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah                                 | vi  |
| Abstrak   | vii |
| Daftar Isi  | ix  |
| Daftar Tabel  | xi  |
| Daftar Gambar   | xii |
| <b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>  |     |
| 1.1. Latar Belakang   | 1   |
| 1.2. Permasalahan   | 6   |
| 1.3. Tujuan Penelitian  | 7   |
| 1.4. Manfaat Penelitian   | 7   |
| 1.4.1 Manfaat Teoritis  | 7   |
| 1.4.2 Manfaat Praktis   | 7   |
| 1.5. Metode Penelitian  | 8   |
| 1.5.1. Jenis Penelitian   | 8   |
| 1.5.2. Metode Pengumpulan Data  | 9   |
| 1.6. Analisis Data  | 10  |
| 1.7. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual                               | 11  |
| 1.7.1 Kerangka Teori  | 11  |
| 1.7.2 Kerangka Konseptual   | 15  |
| 1.8. Sistematika Penulisan  | 18  |
| <b>BAB 2 KONSEP PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH</b>                  |     |
| 2.1. Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah                       | 20  |
| 2.1.1 Gambaran Umum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah                  | 20  |
| 2.1.2 Etika, Norma dan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah       | 27  |
| 2.1.3 Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah                    | 33  |
| 2.2. Pengadaan Barang dan Jasa Sistem Konvensional                        | 36  |
| 2.2.1 Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa Sistem Konvensional             | 36  |
| 2.2.2 Kelemahan Pengadaan Barang dan Jasa Sistem Konvensional             | 44  |
| 2.3. Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik ( <i>E-Procurement</i> ) | 59  |
| 2.3.1 E-Tendering dan E-Purchasing  | 61  |
| 2.3.2 Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE)                          | 66  |
| 2.3.3 Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE)                           | 69  |

**BAB 3 PENERAPAN *E-PROCUREMENT* DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH DITINJAU DARI EFEKTIVITAS HUKUM PERUNDANG-UNDANGANNYA**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 3.1.  | Efektivitas Hukum dalam Penerapan <i>E-Procurement</i>                           | 71 |
| 3.1.1 | Efektivitas Hukum <i>E-Procurement</i> Ditinjau dari Perpres Nomor 54 Tahun 2010 | 73 |
| 3.1.2 | Efektivitas Hukum <i>E-Procurement</i> Ditinjau dari UU Nomor 17 Tahun 2003      | 76 |
| 3.1.3 | Efektivitas Hukum <i>E-Procurement</i> Ditinjau dari UU Nomor 11 Tahun 2008      | 83 |
| 3.1.4 | Efektivitas Hukum <i>E-Procurement</i> Ditinjau dari UU Nomor 14 Tahun 2008      | 89 |
| 3.2.  | Perbandingan Sistem <i>E-Procurement</i> dengan Sistem Konvensional              | 91 |
| 3.3.  | Keunggulan Sistem <i>E-Procurement</i> Dibandingkan Sistem Konvensional          | 97 |

**BAB 4 PERANAN LEMBAGA PENGAWAS TERHADAP PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH**

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 4.1.   | E-Audit dalam <i>E-Procurement</i>                        | 104 |
| 4.2.   | Peranan Lembaga Pengawas dalam Pengadaan Barang dan Jasa  | 108 |
| 4.2.1  | Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) | 108 |
| 4.2.2. | Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)                            | 110 |
| 4.2.3  | Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)                   | 115 |
| 4.2.4  | Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)                        | 129 |

**BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN**

|      |            |     |
|------|------------|-----|
| 5.1. | Kesimpulan | 135 |
| 5.2. | Saran      | 136 |

**DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

|   |     |
|---|-----|
| Tabel 3.1. Perbedaan Tahapan Pengadaan Barang/Jasa Pada Instansi Pemerintah                 | 92  |
| Tabel 3.2. Perbandingan <i>E-Procurement</i>  | 95  |
| Tabel 3.3. Penghematan dengan <i>E-Procurement</i>  | 99  |
| Tabel 4.1. Perbedaan Audit Konvensional dengan E-Audit                                      | 107 |
| Tabel 4.2. Penanganan Perkara Tender dan Non Tender di KPPU                                 | 118 |
| Tabel 4.3. Putusan KPPU tentang Tender Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Tahun 2000-2011 | 122 |
| Tabel 4.4. Perkara yang Ditangani KPK Tahun 2004-2011                                       | 131 |
| Tabel 4.5. Peran <i>E-Procurement</i> dalam Mereduksi Korupsi                               | 131 |



## DAFTAR GAMBAR

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Gambar 2.1. | Arsitektur E-Procurement Nasional  | 60  |
| Gambar 2.2  | E-Tendering dalam E-Procurement  | 61  |
| Gambar 2.3  | Siklus Tata Cara E-Tendering   | 62  |
| Gambar 2.4  | Alur LPSE  | 67  |
| Gambar 2.5  | Tugas/Fungsi LPSE  | 68  |
| Gambar 3.1  | Kerugian Negara  | 79  |
| Gambar 3.2  | Pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa  | 81  |
| Gambar 4.1  | Kerugian Negara/Daerah/Perusahaan di Sektor Pengadaan<br>Barang dan Jasa Periode Semester I Tahun 2011 | 114 |
| Gambar 4.2  | Persengkokolan Horisontal dalam Tender   | 119 |
| Gambar 4.3  | Persengkokolan Vertikal dalam Tender   | 119 |
| Gambar 4.4  | Persengkokolan Horisontal dan Vertikal dalam Tender  | 120 |
| Gambar 4.5  | Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU   | 129 |

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa, pemerintah dituntut untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk berupa barang, jasa, maupun pembangunan infrastruktur<sup>1</sup>. Di samping itu, pemerintah, dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan juga barang dan jasa, untuk itu perlu pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dan jasa dimulai dari adanya transaksi pembelian/ penjualan barang di pasar secara langsung (tunai), kemudian berkembang ke arah pembelian berjangka waktu pembayaran, dengan membuat dokumen pertanggungjawaban (pembeli dan penjual), dan pada akhirnya melalui pengadaan melalui proses pelelangan. Dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak terkait sehingga perlu ada etika, norma, dan prinsip pengadaan barang dan jasa untuk dapat mengatur atau yang dijadikan dasar penetapan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan lainnya<sup>2</sup>. Agar hakikat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan pada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk kepada etika dan norma pengadaan

---

<sup>1</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Disertasi: Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2005, hal 1.

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal 3.

barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.

Sistem pengadaan barang dan jasa yang baik adalah sistem pengadaan barang dan jasa yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), mendorong efisiensi dan efektivitas belanja publik, serta penataan perilaku tiga pilar (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik.

Dalam era reformasi dewasa ini, pemerintah tengah berusaha mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan demokratis. Salah satunya dengan cara meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan/peraturan yang efektif, efisien, dan mencerminkan keterbukaan/transparansi mengingat masyarakat berhak untuk memperoleh jaminan terhadap akses informasi publik/ kebebasan terhadap informasi, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dimana salah satu tujuan dari keterbukaan informasi publik adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan<sup>3</sup>.

Dalam undang-undang ini juga menyebutkan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi publik sesuai dengan ketentuan yang ada pada undang-undang ini<sup>4</sup>. Yang dimaksud dengan transparansi adalah kondisi yang memberikan peluang lebih besar kepada publik untuk bisa mengakses informasi terhadap proses-proses pemerintahan, sedangkan efisiensi adalah berbagai langkah untuk memperpendek proses birokrasi dalam hal layanan publik. Pemerintah selaku penyelenggara negara sudah sepatutnya menjalankan tugas secara proporsional dengan maksimal demi tercapainya tata pemerintahan

---

<sup>3</sup> Pasal 3 Huruf c UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lembaran Berita Negara Nomor 4846 Tahun 2008.

<sup>4</sup> Pasal 4 Angka (1) UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

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

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

Di Indonesia, pelaksanaan *e-procurement* diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah . *E-Procurement* mulai diterapkan sejak tahun 2007 dengan berdirinya Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)<sup>5</sup>. *E-Procurement* adalah proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan secara elektronik yang berbasis web/internet dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi yang meliputi pelelangan umum secara elektronik.

Pengadaan secara elektronik sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik telah diberi ruang bergerak yang luas secara hukum. *E-procurement* sebagai suatu sistem informasi merupakan suatu sinergi antara data, mesin pengolah data (yang biasanya meliputi komputer, program aplikasi, dan jaringan) dan manusia untuk menghasilkan informasi.

---

<sup>5</sup> Dasar Hukum pembentukan LKPP adalah Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa.

Pengadaan barang/jasa secara elektronik pada dasarnya bertujuan untuk.<sup>6</sup>

1. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas;
2. Meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat;
3. Memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan;
4. Mendukung proses monitoring dan audit
5. Memenuhi kebutuhan akses informasi yang *real time*.

Penerapan *e-procurement* di berbagai instansi membuat proses interaksi antara pengguna dan penyedia jasa, serta masyarakat berjalan lebih mudah serta mempercepat proses pengadaan barang. Yang tak kalah penting, penerapan *e-procurement* secara otomatis telah meningkatkan sistem kontrol terhadap berbagai penyimpangan dan pelanggaran aturan. Pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik dapat dilakukan dengan *e-Tendering* atau *e-Purchasing*.

Kendati *e-procurement* menggunakan internet sebagai instrumen bantu, namun bukan berarti lahirnya kesepakatan antara panitia pengadaan/*offeree* dengan peserta penyedia barang/*offeror* terjadi dalam internet sebagaimana *e-commerce*. *E-Procurement* belum murni *paperless transaction* (sehingga keabsahan kontraknya tidak perlu diragukan), karena selain memasukkan data lewat portal/website, *offeror* diwajibkan pula memberikan dokumen penawaran dan data lain yang terkait dalam bentuk cetak *hard copy* kepada *offeree*. Akseptasi terjadi pada saat dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Penyedia Barang dan Jasa (SKPPBJ) yang menunjuk salah seorang peserta lelang/*offeror* sebagai pemenang lelang. Dengan kata lain, *e-procurement* masih menekankan pada *physical form* (bentuk nyata dan konkret) atau *paper based transaction* yaitu belum murni menjalankan perdagangan secara elektronik layaknya *e-commerce*, sehingga kaidah hukum perjanjian tetap berlaku<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> LKPP, <http://www.lkpp.go.id/v2/content.php?mid=8474545499> didownload pada tanggal 5 Desember 2011.

<sup>7</sup>Baiq Dewi Yustisia, *Pengadaan Barang oleh Pemerintah melalui E-Procurement*, <Http://Adln.Lib.Unair.Ac.Id/>.

Menyangkut *e-procurement*, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono secara khusus meminta kepada Menteri Perekonomian, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas untuk mengkaji dan mengujicobakan pelaksanaan sistem *e-procurement* agar dapat diterapkan di semua instansi pemerintah sehingga dapat mencegah berbagai kebocoran dan pemborosan penggunaan keuangan negara<sup>8</sup>. Sasarannya adalah pada tahun 2012, sekurang-kurangnya 75% dari seluruh belanja K/L dan 40% belanja Pemda (Prov/Kab/Kota) yang dipergunakan untuk pengadaan barang/jasa wajib menggunakan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE)<sup>9</sup>.

Bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *e-procurement* merupakan salah satu senjata yang bisa diandalkan untuk memberantas KKN. Pengadaan barang dan jasa di sektor pemerintah merupakan besaran yang sangat signifikan yang apabila dikendalikan dengan baik, penghematannya akan terjadi secara signifikan<sup>10</sup>. Salah satu upaya untuk mencegah korupsi di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah adalah dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagai perbaikan dari Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Dalam pasal 111 Perpres No 54 Tahun 2010 mengatur pembentukan Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) untuk memfasilitasi Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

---

<sup>8</sup> Penjabaran dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

<sup>9</sup> Lampiran Instruksi Presiden Republik Indonesia No 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012.

<sup>10</sup> Berdasarkan data dari KPK, sekitar 80% kasus yang ditangani oleh KPK merupakan kasus pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dimana selama periode 2005-2009 jumlah pengaduan yang diterima sebanyak 2.100 kasus dan menimbulkan potensi kerugian negara sekitar 35% atau Rp 700 miliar dengan modus operandi 94% penunjukan lnsung dan sisanya 6% berupa pengelembungan harga.

Pelaksanaan *e-procurement* termasuk ke dalam salah satu program nasional untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Dimana nantinya melalui program tersebut seluruh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah harus menerapkan *e-procurement* dalam pengadaan barang/jasa. *E-procurement* menawarkan kesempatan seluas-luasnya untuk perbaikan dalam biaya dan produktivitas. Oleh karenanya *e-procurement* merupakan salah satu cara yang paling efektif untuk menyempurnakan manajemen, baik langsung maupun tidak langsung, dalam pencarian sumber pembelian. Walhasil, *e-procurement* akan meningkatkan kunci keberhasilan dalam peningkatan daya saing di masa datang.

Dalam perjalanannya, pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) bukan berjalan tanpa kendala. Dalam penelitian ini, penulis tertarik untuk menganalisa efektivitas hukum dalam penerapan pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik (*electronic procurement*) dibandingkan dengan pengadaan barang dan jasa yang masih menggunakan metode konvensional serta sejauh mana peran lembaga pengawas terhadap proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam mengantisipasi kecurangan pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara.

## **1.2 Permasalahan**

Dari rumusan latar belakang di atas, kiranya dapat dirumuskan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana efektivitas hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik (*electronic procurement*) dibandingkan dengan pengadaan barang dan jasa yang masih menggunakan metode konvensional ditinjau dari efektifitas perundang-undangannya ?
2. Bagaimana peranan lembaga pengawas terhadap proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam mengantisipasi kecurangan pada

proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik (*electronic procurement*) dibandingkan dengan pengadaan barang dan jasa yang masih menggunakan metode konvensional ditinjau dari efektivitas perundang-undangannya.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana peranan lembaga pengawas terhadap proses pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam mengantisipasi kecurangan dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Mengingat masih langka dan terbatasnya referensi yang mengulas lebih dalam tentang aspek hukum pengadaan khususnya pengadaan secara elektronik, maka penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur hukum yang mengulas *e-procurement* sehingga dapat dikembangkan dalam tulisan-tulisan berikutnya.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi berbagai pihak khususnya pemerintah dalam menentukan kebijakan yang diambil guna menciptakan produk hukum yang sesuai dalam pengaturan masalah pengadaan secara elektronik di Indonesia dan dapat menjadi masukan bagi instansi pemerintah yang belum menerapkan sistem *e-*

*procurement* dalam pengadaan barang dan jasa di instansinya.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Proses penelitian dapat memberikan gambaran tentang sesuatu yang benar yang diperoleh secara sistematis, metodologis dan dapat dipertanggungjawabkan. Melalui penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang dikumpulkan, diproses dan berakhir pada suatu kesimpulan yang didasarkan pada analisa-analisa yang akurat<sup>11</sup>.

Penelitian hukum sendiri pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan<sup>12</sup>.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan menganalisis asas-asas hukum dimana penulis berusaha menitikberatkan pada kajian-kajian ilmu hukum beserta kaedah-kaedah yang berlaku di masyarakat kemudian mendeskripsikan fenomena yang ada dan menganalisisnya secara sistematis.

---

<sup>11</sup>Mubaryanto dan Suratmo M.Suparmako, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta: BP FE UGM, 1987, hal 1.

<sup>12</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2007, hal 43.

### 1.5.2 Metode Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Sumber data diperoleh dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
6. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
7. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 sebagaimana diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
8. Peraturan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat

membantu menganalisis bahan hukum primer. Ciri-ciri dari bahan hukum sekunder adalah sebagai berikut<sup>13</sup>:

1. Data sekunder pada umumnya keadaan siap buat (*ready-make*).
2. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.
3. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat dan dibatasi oleh waktu dan tempat.

Dari uraian tersebut di atas, maka bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil karya ilmiah para sarjana baik berupa jurnal maupun tesis yang membahas tentang pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah secara elektronik (*e-procurement*).

- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa kamus-kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, kamus besar Bahasa Inggris, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

## 1.6 Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini berupa kegiatan pengkajian terhadap hasil dari pengolahan data untuk menarik kesimpulan dari hasil suatu penelitian. Data yang diperoleh akan dikumpulkan dan dianalisa sehingga menjadi data pembahasan yang sinergis dan terpadu sehingga mudah dipahami. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisa kualitatif dilihat dari segi empiris yang digunakan untuk menganalisa data

---

<sup>13</sup>Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV Rajawali, 1985, hal 28.

yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Analisis empiris menghasilkan deskripsi tentang posisi dan peran hukum dalam pelaksanaan pengadaan secara elektronik di lingkungan instansi pemerintah. Tujuan analisis adalah untuk memberikan masukan serta jalan keluar terhadap hambatan-hambatan yang ada saat ini dalam upaya memperluas sudut pandang hukum normatif yang ada kaitannya dalam pengaturan pengadaan secara elektronik di lingkungan instansi pemerintah.

## **1.7 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual**

### **1.7.1 Kerangka Teori**

Untuk mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama yang harus dilakukan adalah dengan mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Menurut Soerjono Soekanto, suatu sikap tindak atau perilaku hukum dianggap efektif apabila sikap tindak atau perilaku pihak lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, atau apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum<sup>14</sup>. Faktor-faktor yang mempengaruhi ketaatan terhadap hukum secara umum adalah sebagai berikut<sup>15</sup>:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud berbentuk undang-undang, maka pembuat undang-undang dituntut untuk mampu memahami kebutuhan hukum dari target pemberlakuan undang-undang tersebut.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya

---

<sup>14</sup> Prof.Dr.Soerjono Soekanto, S.H, M.A. *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Jakarta: Remadja Karya CV, 1985, hal 1.

<sup>15</sup> Prof.Dr. Achmad Ali, S.H, M.H, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009, hal 376.

aturan hukum. Jadi, perumusan substansi aturan hukum itu harus dirancang dengan baik, jika aturannya tertulis, harus ditulis dengan jelas dan mampu dipahami secara pasti. Meskipun nantinya tetap membutuhkan interpretasi dari penegak hukum yang akan menerapkannya.

- c. Sosialisasi yang optimal kepada aturan hukum. Tidak mungkin penduduk atau warga masyarakat secara umum mampu mengetahui keberadaan suatu aturan hukum dan substansinya jika aturan hukum tersebut tidak disosialisasikan secara optimal.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturan bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e. Sanksi yang diancamkan oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut. Suatu sanksi yang tepat untuk satu tujuan tertentu belum tentu tepat untuk tujuan lain.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum, harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman).

- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut. Aturan hukum yang sangat efektif, adalah aturan hukum yang melarang dan mengancamkan sanksi bagi tindakan yang juga dilarang dan diancamkan sanksi oleh norma lain, seperti norma moral, norma agama, norma adat istiadat dan kebiasaan, dan lainnya. Aturan hukum yang tidak diatur dan dilarang oleh norma lain, akan lebih tidak efektif.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut; mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya dan penerapannya terhadap suatu kasus konkret.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat. Dan sebelumnya, ketertiban umum sedikit atau banyak haruslah tetap terjaga karena tidak mungkin efektivitas hukum akan terwujud secara optimal jika masyarakat dalam keadaan kaos atau situasi perang dasyat.

Sedangkan jika kita ingin mengkaji efektivitas perundang-undangan, maka menurut Prof.Dr. Achmad Ali, S.H, M.H<sup>16</sup>, efektifnya suatu perundang-undangan banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain:

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.

---

<sup>16</sup> Ibid, Hal 378.

- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu) yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal dalam pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Efektivitas perundang-undangan dapat ditinjau dari dua perspektif yaitu<sup>17</sup> :

- a. Perspektif organisatoris, yaitu yang memandang perundang-undangan sebagai “institusi” yang ditinjau dari ciri-cirinya.
- b. Perspektif individu atau ketaatan, yaitu yang lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, di mana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.

Dalam penulisan tesis ini, penulis lebih menekankan pada efektivitas perundang-undangan ditinjau dari perspektif organisatoris dengan institusi mengacu pada institusi pemerintah dalam melakukan proses pengadaan barang dan jasa. Peneliti akan lebih fokus untuk meneliti aspek hukum pengadaan barang dan jasa dilihat dari segi

---

<sup>17</sup> Ibid, hal 379.

efektivitas hukum dan perundang-undangan yang menjadi landasan atau dasar hukum dari *e-procurement*.

### 1.7.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penelitian ini menggambarkan batasan tentang berbagai macam pengertian, istilah, baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, maupun dalam istilah teknis tertentu. Tujuan dibuatnya kerangka konseptual ini adalah untuk menghindari salah penafsiran mengenai istilah maupun definisi yang ada dalam penelitian ini.

Definisi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah proses pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa.
2. Proses pengadaan barang/jasa adalah kegiatan yang dimulai dari perencanaan kebutuhan barang/jasa sampai dengan penyerahan barang/jasa kepada pengguna barang/jasa.
3. Pengguna barang/jasa adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang/jasa milik negara/daerah di masing-masing Kementerian Negara/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi lainnya.
4. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut LKPP, adalah satu-satunya lembaga pemerintah yang bertugas

---

<sup>18</sup>Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

mengembangkan dan merumuskan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

5. Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut dengan PA, adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, atau pejabat lain yang disamakan pada institusi lain pengguna APBN/APBD.
6. Kuasa Pengguna Anggaran yang selanjutnya disebut dengan KPA, adalah pejabat struktural yang ditunjuk oleh PA atau ditetapkan oleh kepala daerah untuk menggunakan anggaran.
7. Pejabat Pembuat Komitmen yang selanjutnya disebut dengan PPK, adalah pejabat struktural yang diangkat oleh PA/KPA sebagai kuasa pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.
8. Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/ pekerjaan konstruksi/layanan jasa.
9. Panitia pengadaan yang selanjutnya disebut panitia adalah tim yang diangkat oleh PA/KPA untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa pemerintah.
10. Unit layanan Pengadaan yang selanjutnya disebut ULP, adalah unit organisasi pemerintah yang bersifat struktural yang bertugas melakukan pemilihan penyedia

barang/jasa dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

11. Pengadaan barang/jasa pemerintah secara elektronik yang selanjutnya disebut *e-procurement* adalah sistem pengadaan barang/jasa Kementerian Negara/Lembaga/satuan Kerja Perangkat Daerah yang proses pelaksanaannya dilakukan secara elektronik dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi.
12. Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Nasional adalah pusat layanan pengadaan barang/jasa pemerintah secara elektronik dan nasional yang melayani proses pengadaan dari instansi pemerintah pusat dan daerah.
13. Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Pendukung adalah LPSE yang diselenggarakan oleh Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota yang berperan untuk membantu LPSE Nasional.
14. Sistem Keamanan adalah komponen-komponen yang digunakan dalam penanganan sistem terhadap data, koneksi jaringan dan infrastruktur sistem secara fisik dan perangkat lunak (*software*).
15. Informasi elektronik adalah satu atau sekumpulan data elektronik diantaranya meliputi teks, simbol, gambar, tanda-tanda, isyarat, tulisan, suara, bunyi dan bentuk-bentuk lainnya yang telah diolah sehingga mempunyai arti.
16. Tanda tangan elektronik adalah informasi elektronik yang dilekatkan, memiliki hubungan langsung atau terasosiasi pada suatu informasi elektronik lain yang dibuat oleh penandatanganan untuk emnunjukkan identitas dan statusnya sebagai subyek hukum,

termasuk dan tidak terbatas pada penggunaan infrastruktur kunci publik (tanda tangan digital), biometrik dan kriptografi simetrik.

17. Transaksi/ pertukaran data elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi antara para pihak yang melakukan transaksi.

18. Dokumen elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal atau sejenisnya.

19. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang ataupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut<sup>19</sup>.

20. Kerugian negara adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai<sup>20</sup>.

### **1.8 Sistematika Penulisan**

Untuk penelitian ini, secara garis besarnya dikemukakan sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab I yaitu pendahuluan. Dalam bab ini berisi latar belakang, permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka teoritis dan konseptual serta sistematika laporan penelitian.

Selanjutnya dalam Bab II akan diuraikan mengenai konsep dan aspek hukum pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah

---

<sup>19</sup> Pasal 1 Ayat 1 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>20</sup> Pasal 1 Ayat 22 UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

dengan metode konvensional serta perbandingannya dengan pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*).

Pada Bab III akan diuraikan mengenai efektivitas hukum pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) dibandingkan dengan pengadaan barang dan jasa sistem konvensional ditinjau dari efektivitas perundang-undangannya

Bab IV akan membahas tentang pengawasan dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah serta peranan lembaga pengawas tersebut dalam meminimalisasi kejahatan yang mungkin timbul pada proses pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Bab V merupakan bab terakhir dalam penulisan yang berisi kesimpulan yang dapat diambil dari pokok bahasan yang diangkat untuk dapat menjawab identifikasi masalah dan memuat saran-saran penulis.

## **BAB 2**

### **KONSEP PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH**

#### **2.1 Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

##### **2.1.1 Gambaran Umum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang terus meningkat dewasa ini, secara bertahap pemerintah terus melakukan pembangunan di berbagai bidang, baik dalam bentuk fisik maupun non fisik. Sektor pengadaan barang/jasa merupakan sektor yang menyerap dana terbesar dalam penyaluran APBN/APBD di luar subsidi dan belanja pegawai. Menurut Ikatan Ahli Pengadaan Indonesia (IAPI), tercatat sekitar 31,2 persen dari alokasi APBN digunakan untuk proyek pengadaan barang/jasa, hal ini dapat dilihat dari data rencana anggaran pada tahun 2010, dimana pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 327 triliun untuk memenuhi rencana pembangunan belanja langsung melalui proses pengadaan barang dan jasa<sup>21</sup>.

Keberhasilan pembangunan ditentukan oleh berhasil tidaknya proses pengadaan barang/jasa, karena pelaksanaan pembangunan di semua sektor pada umumnya dijalankan melalui tahapan pengadaan barang/jasa, sehingga tidaklah mengherankan jika alokasi anggaran bagi proyek pengadaan barang/jasa jumlahnya sangat besar, karena hampir semua penyediaan fasilitas umum bagi kepentingan masyarakat dilaksanakan melalui proses pengadaan barang/jasa, baik yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah pusat melalui Kementerian dan Lembaga maupun yang dilimpahkan pelaksanaannya ke Pemerintah Daerah melalui dana perimbangan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Hermawan. *Peluang Usaha di Sektor Pengadaan Barang/Jasa*. Media Indonesia Edisi Selasa 23 Februari 2010.

<sup>22</sup> Witanto. *Dimensi Kerugian Negara Dalam Hubungan Kontraktual (Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak dalam Proyek Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah*. Bandung: CV Mandar Maju. 2012. Hal 1.

Proyek pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah secara kontraktual merupakan bagian dari hukum perjanjian, namun karena melibatkan negara sebagai pemilik pekerjaan (*bouwheer*) dan sumber keuangan yang berasal dari APBN/APBD, maka dalam prakteknya tidak bisa terlepas dari keterkaitan dengan aspek hukum administrasi sebagai acuan kerja bagi para aparatur yang terlibat dalam proses pengadaan tersebut. Penggunaan dana yang besar sering menjadi lahan bagi praktik-praktik KKN diantara pelaku pengadaan, sehingga dalam beberapa hal tidak bisa dilepaskan dengan aspek hukum pidana, jika dalam prosesnya terjadi penyelewengan-penyelewengan pada pengelolaan keuangan yang menimbulkan kerugian bagi negara.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 menyebutkan bahwa:

“Pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang/jasa adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/ institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa”.

Sedangkan dalam Pasal 1 Angka 2 disebutkan bahwa:

“Kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah/institusi lainnya yang selanjutnya disebut K/L/D/I adalah instansi/ institusi yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”.

Jika dua ketentuan di atas ditelaah, maka proyek pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah dapat dibedakan dengan proyek pengadaan barang/jasa di lingkungan swasta, perbedaan itu terletak pada sumber pembiayaan dan pihak pemilik pekerjaan (*bouwheer*) dimana pada proyek pengadaan barang/jasa instansi pemerintah sumber dananya berasal dari APBN atau APBD dan pihak yang menjadi *bouwheer* adalah pemerintah (negara) baik yang berada di lingkungan kementerian, lembaga, satuan kerja perangkat daerah maupun institusi lainnya. Oleh karena sumber dana yang digunakan untuk membiayai kegiatan pengadaan barang/jasa tersebut berasal dari uang negara (APBN/APBD)

dan kegiatan pengadaan tersebut dilaksanakan untuk kepentingan publik (masyarakat) dalam proses pembangunan, maka pelaksanaan pengadaan kegiatan pengadaan barang/jasa diatur secara lebih khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan disamping secara umum tetap tunduk pada hukum perjanjian yang diatur dalam Buku III BW.

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan dan mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Pengadaan barang dan jasa melibatkan beberapa pihak, yaitu Pihak Pembeli atau Pengguna dan Pihak penjual atau Penyedia Barang dan Jasa. Dalam pelaksanaan pengadaan, pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu.

Pengguna barang dan jasa dapat berupa lembaga/organisasi dan dapat pula orang perseorangan. Pengguna barang dan jasa yang tergolong lembaga adalah: Instansi Pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota), badan usaha (BUMN, BUMD, Swasta) dan organisasi masyarakat. Adapun yang tergolong orang perseorangan adalah individu atau orang yang membutuhkan barang dan jasa. Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan pengadaan barang dan jasa dengan instansi pemerintah sebagai pengguna barang dan jasa.

Adapun penyedia barang dan jasa adalah pihak yang melaksanakan pemasokan atau mewujudkan barang atau melaksanakan pekerjaan atau melaksanakan layanan jasa berdasarkan permintaan atau perintah resmi atau kontrak pekerjaan dari pihak pengguna. Penyedia barang dan jasa dapat merupakan badan usaha atau orang perseorangan. Penyedia yang bergerak dalam bidang pemasokan barang disebut pemasok atau *leveransir*, penyedia dalam bidang jasa pemborongan disebut pemborong atau kontraktor dan bidang jasa konsultasi disebut konsultan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa proses pengadaan melibatkan tiga pihak yaitu pihak pengguna, panitia dan penyedia barang dan jasa.

Agar pengadaan barang dan jasa pemerintah dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka pada tanggal 6 Agustus 2010, ditetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa oleh pemerintah yang mencabut Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2003.

Secara historis pengaturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dapat dirinci sebagai berikut<sup>23</sup>:

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1973, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1973/1974;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1974, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1974/1975;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1975, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1975/1976;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1976, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1976/1977;
5. Keputusan presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1977, tentang Pelaksanaan APBN;
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1979, tentang Pelaksanaan APBN;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14A Tahun 1980, tentang Pelaksanaan APBN;
8. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1981, tentang Penyempurnaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14A Tahun 1980 tentang Pelaksanaan APBN;

---

<sup>23</sup> Dr.Amiruddin,S.H, M.Hum, *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal 6-8.

9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan APBN;
10. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan APBN;
11. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1995, tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN;
12. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997, tentang perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1995;
13. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1999, tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997;
14. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000, tentang Pelaksanaan APBN;
15. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
16. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
17. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
18. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2005, tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Republik

- Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
19. Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 70 Tahun 2005, tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah;
  20. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006, tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
  21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2006, Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
  22. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2006, tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
  23. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2007, tentang perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
  24. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.

Maksud dan tujuan diadakannya perubahan dan pembaharuan peraturan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah pada hakekatnya adalah agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih sempurna dan untuk mengurangi penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara.

Ruang lingkup pengadaan barang/jasa yang diatur oleh Perpres No 54 Tahun 2010 adalah pengadaan barang/jasa yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut<sup>24</sup>:

- a. Pengadaan barang/jasa di lingkungan K/L/D/I yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD
- c. Pengadaan barang/jasa yang dananya bersumber dari APBN/APBD mencakup pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman atau hibah dalam negeri yang diterima oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah
- d. Dalam hal dana bagi pengadaan barang/jasa bersumber dari pinjaman atau hibah luar negeri menggunakan pedoman Perpres No 54 Tahun 2010, kecuali jika ada perbedaan antara peraturan presiden tentang pedoman pengadaan barang/jasa dengan ketentuan pengadaan barang/jasa yang berlaku bagi pemberi pinjaman/hibah luar negeri, maka para pihak dapat menyepakati tata cara pengadaan yang akan digunakan.

Adapun kontrak pengadaan barang/jasa pada sektor swasta sumber pembiayaannya tidak berasal dari uang negara, sehingga pihak *bouweher* dan kontraktor hanya terikat oleh hukum kontrak sebagaimana diatur dalam Buku III BW. Sedangkan bagi kontrak pengadaan barang/jasa instansi pemerintah selain berkaitan dengan segi-segi hukum perjanjian juga terikat secara teknis oleh hukum administrasi di lingkungan pemerintahan.

Tolak ukur sebuah kesuksesan dalam program pembangunan diukur dari seberapa besar presentase penyerapan anggaran di sektor

---

<sup>24</sup> *Op Cit*, hal 5.

pengadaan barang/jasa, karena ujung tombak pembangunan berada pada sektor pengadaan barang/jasa. Semua fasilitas publik dan sarana umum dibuat/ dibangun melalui prosedur pengadaan barang/jasa. Begitupun sebaliknya, kegagalan dalam proses pengadaan barang/jasa akan berdampak pada rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, karena ketersediaan fasilitas publik akan mendorong terciptanya kehidupan masyarakat yang makmur dan sejahtera, sehingga untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang diharapkan, pemerintah harus mampu menyediakan fasilitas penunjang bagi aktivitas masyarakat baik dalam bidang sosial maupun ekonomi.

### **2.1.2 Etika, Norma dan Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Pengadaan barang dan jasa pada dasarnya melibatkan dua pihak yaitu pihak pengguna barang/jasa dan pihak penyedia barang/jasa, tentunya dengan keinginan/kepentingan yang berbeda, bahkan dapat dikatakan bertentangan. Pihak pengguna barang/jasa menghendaki memperoleh barang/jasa dengan harga semurah-murahnya, sedang pihak penyedia barang/jasa ingin mendapatkan keuntungan yang setinggi-tingginya. Dua keinginan/kepentingan ini akan sulit dipertemukan kalau tidak ada saling pengertian dan kemauan untuk mencapai kesepakatan. Untuk itu perlu adanya etika, norma dan prinsip yang harus disepakati dan dipatuhi bersama.

#### **1. Etika Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Etika dalam pengadaan barang dan jasa adalah perilaku yang baik dari semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan. Yang dimaksud perilaku yang baik adalah perilaku yang saling menghormati terhadap tugas dan fungsi masing-masing pihak, bertindak secara profesional dan tidak saling mempengaruhi untuk maksud tercela atau untuk kepentingan/keuntungan pribadi dan/atau kelompok dengan merugikan pihak lain. Etika pengadaan barang dan jasa adalah sebagai berikut<sup>25</sup>:

---

<sup>25</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 6.

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketetapan tercapainya tujuan pengadaan barang/jasa
- b. Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang/jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa
- c. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat
- d. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak
- e. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pengadaan barang/jasa
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan barang/jasa
- g. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara
- h. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa.

Dari uraian tentang etika pengadaan barang/jasa di atas, maka perbuatan yang tidak patut dilakukan dan sangat bertentangan dengan etika pengadaan adalah apabila salah satu pihak atau keduanya secara bersama-sama melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Pengadaan barang dan jasa dapat menjadi titik rawan terjadinya praktik KKN, oleh karena itu perlu adanya upaya untuk meningkatkan mutu pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Upaya tersebut diantaranya dapat

dilakukan melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan, meningkatkan profesionalisme para pelaku pengadaan, meningkatkan pengawasan serta penegakan hukum.

## 2. Norma Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah

Agar tujuan pengadaan barang dan jasa dapat tercapai dengan baik, maka semua pihak dalam pengadaan barang/jasa harus mengikuti norma yang berlaku. Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena orang lain atau terhadap lingkungannya.<sup>26</sup>

Sebagaimana norma lain yang berlaku, norma pengadaan barang/ jasa terdiri dari norma tidak tertulis dan norma tertulis. Norma tidak tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat ideal, sedangkan norma tertulis pada umumnya adalah norma yang bersifat operasional. Norma ideal pengadaan barang/jasa antara lain tersirat dalam pengertian tentang hakikat, filosofi, etika, profesionalisme dalam bidang pengadaan barang/jasa. Adapun norma pengadaan barang/jasa bersifat operasional pada umumnya telah dirumuskan dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu berupa undang-undang, peraturan, pedoman, petunjuk dan bentuk produk hukum lainnya.

## 3. Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Prinsip dalam pengadaan barang dan jasa yaitu<sup>27</sup>:

### a. Efisien

Efisien berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan<sup>28</sup>. Tujuan dari prinsip efisien adalah untuk menghindari tindakan pemborosan

<sup>26</sup> Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisus. 1998. Hal 38.

<sup>27</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 5.

<sup>28</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (a) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

yaitu dengan menekan biaya sekecil-kecilnya, namun tetap berorientasi untuk mencapai sasaran yang semaksimal mungkin berdasarkan perencanaan yang telah ditetapkan. Efisien juga berkaitan dengan penggunaan waktu yang semaksimal mungkin tanpa ada degradasi mutu dari barang/jasa yang dihasilkan. Prinsip efisien ini pada akhirnya akan dapat menghindarkan dari tindakan yang boros dan tanpa perhitungan, sehingga setiap penggunaan dan pengeluaran uang negara bisa dilakukan dengan sehemat mungkin, namun tidak mengurangi kualitas dan manfaat dari barang/jasa yang didapatkan.

Prinsip efisien tercermin dalam salah satu model penawaran yang digunakan, yaitu nilai penawaran yang terendah akan menjadi prioritas dalam menentukan pemenang lelang dengan catatan bahwa penawarannya masih dalam batas kewajaran sesuai nilai HPS yang ditentukan oleh PPK.

b. Efektif

Efektif berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan<sup>29</sup>.

Prinsip efektif menunjuk pada segi kemanfaatan, artinya proyek pengadaan yang telah dibiayai oleh uang negara tidak boleh menjadi sesuatu yang mubazir atau sia-sia. Efektif atau tidaknya suatu proses pengadaan ditentukan oleh proses perencanaan yang matang dan berorientasi pada kepentingan/kebutuhan yang ada. Kegagalan dalam merencanakan kebutuhan akan berdampak pada rendahnya tingkat kemanfaatan yang dicapai dari proyek pengadaan tersebut, dan hal itu akan menimbulkan kerugian bagi negara, karena adanya pembiayaan terhadap hasil yang tidak sebanding dengan target dan kemanfaatannya.

---

<sup>29</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (b) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

c. Transparan

Transparan berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa bersifat jelas dan dapat diketahui oleh penyedia barang/jasa yang berminat serta oleh masyarakat pada umumnya<sup>30</sup>.

Proses yang transparan pada setiap tahapan pengadaan barang/jasa akan menciptakan sistem pengawasan publik yang efektif terhadap proses dan kinerja para pelaksana pengadaan sehingga dapat meminimalisir timbulnya kecurigaan-kecurigaan dari masyarakat bahwa proses pelaksanaan pengadaan dilakukan secara manipulatif. Melalui prinsip pengadaan yang transparan diharapkan dapat mendorong persaingan yang sehat dan kompetitif di dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa sehingga penyedia barang/jasa yang terpilih adalah yang paling memiliki kualitas untuk melaksanakan pekerjaan tersebut.

d. Terbuka

Terbuka berarti pengadaan barang/jasa dapat diikuti oleh semua penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas<sup>31</sup>. Prinsip keterbukaan dalam proses pengadaan barang/jasa dilakukan pada semua tahapan pemilihan penyedia barang/jasa khususnya pada metode pelelangan umum. Pelanggaran pada prinsip keterbukaan pada umumnya diakibatkan oleh adanya kolusi antara calon penyedia barang/jasa dengan Pejabat Pengadaan/ULP yang kemudian menimbulkan kecenderungan terjadinya tindakan manipulatif dalam proses pelaksanaan pekerjaan selanjutnya. Proses pengadaan yang diawali dengan adanya kecurangan pada proses pemilihan penyedia barang/jasa, akan mempengaruhi proses pelaksanaan pekerjaan dikemudian hari

---

<sup>30</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (c) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

<sup>31</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (d) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

karena pihak rekanan yang telah dibantu menjadi pemenang oleh Pejabat Pengadaan/ULP akan diberi imbalan jasa yang tentunya imbalan itu akan diperhitungkan dari nilai anggaran proyek, hal inilah yang kemudian menimbulkan kebocoran pada nilai pembiayaan proyek.

e. Bersaing

Bersaing artinya pengadaan barang/jasa harus dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara sebanyak mungkin penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi persyaratan sehingga dapat diperoleh barang/jasa yang kompetitif dan tidak ada intervensi yang mengganggu terciptanya mekanisme pasar dalam pengadaan barang/jasa<sup>32</sup>.

Persaingan yang sehat akan menghasilkan penyedia barang/jasa yang kredibel dan berkualitas karena sistem pemilihan pada prinsipnya dilakukan untuk mencari penyedia barang/jasa yang terbaik dari sekian banyak peserta pemilihan berdasarkan kriteria yang ditentukan, sedangkan persaingan yang tidak sehat akan membatasi dan menyingkirkan penyedia barang/jasa yang sebenarnya memiliki kompetensi untuk melakukan pekerjaan tersebut, hal ini jelas akan sangat berpengaruh terhadap hasil pekerjaan yang dilakukan.

f. Adil/ Tidak Diskriminatif

Adil/ tidak diskriminatif adalah memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional<sup>33</sup>.

g. Akuntabel

Akuntabel berarti harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa sehingga dapat dipertanggungjawabkan<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (e) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

<sup>33</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (f) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

<sup>34</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (g) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

### 2.1.3 Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pemerintah yang diwakili oleh PPK untuk mendapatkan barang yang diinginkannya dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan mengenai harga, waktu dan kualitas barang dan jasa. Agar esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya maka kedua belah pihak yaitu PPK dan penyedia barang dan jasa harus berpedoman pada aturan hukum pengadaan barang dan jasa. Mencermati tahap pengadaan barang dan jasa yang dipaparkan di atas, maka penulis mengklasifikasikan aspek hukum pengadaan barang dan jasa menjadi 3 (tiga) yaitu:

#### 1. Aspek hukum administrasi

Kegiatan pengadaan barang dan jasa yang terkait dengan bidang hukum administrasi yakni kegiatan pada tahap perencanaan pengadaan barang dan jasa, pembentukan panitia pengadaan barang dan jasa, penetapan sistem pengadaan barang dan jasa, penyusunan jadwal pengadaan barang dan jasa, penyusunan HPS, penyusunan dokumen pengadaan, pemilihan penyedia barang dan jasa sampai pada penetapan penyedia barang dan jasa. Masing-masing kegiatan tersebut harus bertumpu pada kewenangan yang sah (atribusi, delegasi, mandat) dari para pejabat yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Jika terdapat kesalahan atau pelanggaran dalam tahapan kegiatan tersebut pejabat yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administrasi sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 122 Perpres Nomor 54 tahun 2010, kecuali jika terdapat unsur maladministrasi, dan jika pelanggaran tersebut berat dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

#### 2. Aspek hukum pidana

Dari tahap persiapan sampai dengan tahap pelaksanaan kontrak pengadaan barang dan jasa berpotensi terjadi tindak pidana

korupsi. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setidaknya dapat diidentifikasi 7 (tujuh) bentuk tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa yaitu:

- a. Merugikan keuangan negara dengan melawan hukum atau menyalahgunakan wewenang<sup>35</sup>.
- b. Suap<sup>36</sup>.
- c. Penggelapan dalam jabatan<sup>37</sup>.
- d. Pemerasan<sup>38</sup>.
- e. Perbuatan curang<sup>39</sup>.
- f. Konflik kepentingan dalam pengadaan<sup>40</sup>.
- g. Gratifikasi<sup>41</sup>.

### 3. Aspek Hukum Perdata

Salah satu tugas PPK dalam Pasal 11 Perpres No 54 Tahun 2010 adalah membuat rancangan kontrak. Terkait dengan tugas ini, maka PPK dalam menyusun kontrak sekurang-kurangnya harus memuat ketentuan sebagai berikut:

- a. Para pihak yang menandatangani kontrak yang meliputi nama, jabatan dan alamat
- b. Pokok pekerjaan yang diperjanjikan dengan uraian yang jelas mengenai jenis dan jumlah barang/jasa yang diperjanjikan
- c. Hak dan kewajiban para pihak yang terikat di dalam perjanjian

---

<sup>35</sup> Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>36</sup> Pasal 5,6,11,12 huruf ( a),( b), (c),(d) dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>37</sup> Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>38</sup> Pasal 12 huruf (e),(f),(g) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>39</sup> Pasal 7 dan Pasal 12 huruf (h) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>40</sup> Pasal 12 huruf (i) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>41</sup> Pasal 12B dan Pasal 12C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- d. Nilai atau harga kontrak pekerjaan, serta syarat pembayaran
- e. Persyaratan dan spesifikasi teknis yang jelas dan terinci
- f. Tempat dan jangka waktu penyelesaian/penyerahan dengan disertai jadwal waktu penyelesaian/ penyerahan yang pasti serta syarat-syarat penyerahannya
- g. Jaminan teknis/ hasil pekerjaan yang dilaksanakan dan/atau ketentuan mengenai kelalaian
- h. Ketentuan mengenai cidera janji dan sanksi dalam hal para pihak tidak memenuhi kewajibannya
- i. Ketentuan mengenai pemutusan kontrak secara sepihak
- j. Ketentuan mengenai keadaan memaksa
- k. Ketentuan mengenai kewajiban para pihak dalam hal terjadi kegagalan dalam pelaksanaan pekerjaan
- l. Ketentuan mengenai perlindungan tenaga kerja
- m. Ketentuan mengenai bentuk dan tanggung jawab gangguan lingkungan
- n. Ketentuan mengenai penyelesaian perpisahan.

Setelah isi kontrak disepakati para pihak (PPK dan penyedia barang/jasa) maka dilanjutkan dengan penandatanganan kontrak. Hubungan hukum antara PPK dengan penyedia barang/jasa yang terjadi pada proses penandatanganan kontrak sampai dengan berakhirnya kontrak merupakan hubungan hukum perdata khususnya hubungan kontraktual.

Setelah dilakukan penandatanganan kontrak, tahap selanjutnya adalah pelaksanaan kontrak. Dalam pelaksanaan kontrak, penyedia barang dan jasa dilarang mengalihkan tanggung jawab seluruh atau sebagian pekerjaan utama dengan mensubkontrakkan kepada pihak lain dengan cara dan alasan apapun. Terhadap penyedia barang dan jasa yang melanggar larangan untuk mengalihkan tanggung jawab seluruh pekerjaan utama kepada pihak lain dikenakan sanksi berupa denda yang

bentuk dan besarnya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kontrak<sup>42</sup>.

## **2.2 Pengadaan barang dan Jasa Sistem Konvensional**

Pengadaan barang dan jasa sistem konvensional pada dasarnya adalah proses pengadaan barang dan jasa dimana kedua belah pihak, yaitu pihak pengguna yang diwakili oleh PPK dan pihak penyedia barang/jasa saling bertemu dan masih melakukan kontak fisik pada setiap tahapan pengadaan barang dan jasa.

### **2.2.1 Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa Sistem Konvensional**

Pengadaan barang/jasa pemerintah secara umum dilaksanakan dalam beberapa tahap. Adrian Sutedi membaginya menjadi 15 (lima belas) tahapan yaitu<sup>43</sup>:

1. Tahap perencanaan pengadaan
2. Tahap pembentukan panitia
3. Tahap prakualifikasi peserta
4. Tahap penyusunan dokumen tender
5. Tahap pengumuman tender
6. Tahap pengambilan dokumen tender
7. Tahap penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)
8. Tahap penjelasan tender (*Aanwijzing*)
9. Tahap penyerahan penawaran dan pembukaan penawaran
10. Tahap evaluasi penawaran
11. Tahap pengumuman calon pemenang
12. Tahap sanggahan peserta lelang
13. Tahap penunjukkan pemenang
14. Tahap penandatanganan kontrak
15. Tahap penyerahan barang dan jasa.

Adapun Nur Basuki Minarno membagi proses pengadaan barang dan jasa ke dalam 9 (Sembilan) tahapan yaitu<sup>44</sup>:

---

<sup>42</sup> Pasal 118 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010.

<sup>43</sup> Adrian Sutedi. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta; Sinar Grafika, hal 126-145.

1. Perencanaan pengadaan
2. Pembentukan panitia
3. Penetapan system pengadaan
4. Penyusunan jadwal pengadaan
5. Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)
6. Penyusunan dokumen pengadaan
7. Pelaksanaan pengadaan
8. Penyusunan kontrak
9. Pelaksanaan kontrak.

Dari paparan di atas, penulis mencoba menyederhanakan tahapan pengadaan barang dan jasa menjadi 2 (dua) tahapan utama yaitu:

1. Tahap persiapan pengadaan

Pada tahap ini kegiatannya meliputi:

- a. Perencanaan pengadaan barang dan jasa

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya merupakan upaya pihak pemerintah yang diwakili oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk mendapatkan barang dan jasa yang diinginkannya. Salah satu wewenang dari PPK adalah menetapkan rencana pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang meliputi: spesifikasi teknis barang/jasa, Harga Perkiraan Sendiri (HPS) dan rancangan kontrak. Dalam menyusun perencanaan pengadaan barang dan jasa, PPK diwajibkan melakukan pemaketan pekerjaan. Pemaketan dilakukan dengan menetapkan sebanyak-banyaknya paket usaha untuk usaha mikro dan usaha kecil serta koperasi kecil tanpa mengabaikan prinsip efisiensi, persaingan sehat, kesatuan sistem dan kualitas kemampuan teknis<sup>45</sup>. Dalam melakukan pemaketan barang/jasa tersebut, PPK dilarang<sup>46</sup>:

---

<sup>44</sup> Nur Basuki Minarno, *Penegakan Hukum Terkait Penyimpangan dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa*, disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 7 November 2009, hal 3.

<sup>45</sup> Lampiran I, Bab I.A.I huruf a 1), 2) dan 3) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>46</sup> Pasal 16 Ayat (3) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

- Menyatukan atau memusatkan beberapa kegiatan yang tersebar di beberapa lokasi/daerah yang menurut sifat pekerjaan dan tingkat efisiensinya seharusnya dilakukan di beberapa lokasi/daerah masing-masing;
- Menyatukan beberapa paket pengadaan yang menurut sifat dan jenis pekerjaannya bisa dipisahkan dan/ atau besaran nilainya seharusnya dilakukan oleh usaha mikro dan usaha kecil serta koperasi kecil;
- Memecah pengadaan barang/jasa menjadi beberapa paket dengan maksud menghindari pelelangan; dan/atau
- Menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak obyektif.

Setelah pemaketan pekerjaan dilakukan, PPK harus membuat jadwal pelaksanaan pekerjaan beserta anggaran baiayanya. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam membuat jadwal pelaksanaan pekerjaan tersebut adalah:

- Jadwal pelaksanaan pekerjaan meliputi pelaksanaan pemilihan penyedia barang/jasa, waktu mulai dan berakhirnya pelaksanaan pekerjaan dan waktu serah terima hasil akhir pekerjaan
- Pembuatan jadwal pelaksanaan pekerjaan disusun sesuai dengan waktu yang diperlukan serta dengan memperhatikan batas akhir tahun anggaran/batas akhir efektifnya anggaran.

#### b. Pembentukan Panitia Pengadaan

Panitia pengadaan barang dan jasa adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang dan jasa.

Tindakan PA atau KPA yang membentuk dan mengangkat panitia pengadaan ini merupakan tindakan pemerintah dalam lingkup hukum publik yang bersegi satu yang berbentuk

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Jika terjadi kesalahan dalam panitia pengadaan barang dan jasa, maka pejabat yang menerbitkan KTUN tersebut dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

c. Penetapan Metode Pengadaan

Pengaturan mengenai metode pengadaan barang dan jasa diatur dalam Pasal 17 Keppres Nomor 80 Tahun 2003:

- (1) Dalam pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan jasa lainnya, pada prinsipnya dilakukan melalui metode pelelangan umum.
- (2) Pelelangan umum adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar nasional
- (3) Dalam hal jumlah penyedia barang/jasa yang melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks, maka pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan metode pelelangan terbatas dan diumumkan secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar provinsi dengan mencantumkan penyedia barang/jasa yang mampu, guna member kesempatan kepada penyedia barang/jasa lainnya yang memenuhi kualifikasi
- (4) Dalam hal metode pelelangan umum atau pelelangan terbatas dinilai tidak efisien dari segi biaya pelelangan, maka pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan metode pemilihan langsung, yaitu pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan dengan membandingkan sebanyak-banyaknya penawaran, sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawaran dari penyedia barang/jasa yang telah lulus prakualifikasi serta dilakukan negosiasi baik teknis maupun biaya serta harus diumumkan minimal melalui papan

pengumuman resmi untuk penerangan umum dan bila dimungkinkan melalui internet.

- (5) Dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus, pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan cara penunjukkan langsung terhadap 1 (satu) penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negosiasi baik teknis maupun biaya sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan.

Berkenaan dengan kewenangan PPK untuk menetapkan dan mengesahkan metode pengadaan barang/jasa yang disusun panitia pengadaan<sup>47</sup>, maka pada prinsipnya PPK melakukan pemilihan penyedia barang/jasa dengan pelelangan umum. Akan tetapi dalam keadaan khusus<sup>48</sup>, PPK dapat menggunakan kewenangan diskresinya untuk menetapkan metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan mempertimbangkan jenis, sifat dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada. Jika terjadi kesalahan dalam penetapan metode pengadaan barang/jasa, maka instrumen hukum untuk menilai kewenangan diskresi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

#### d. Penyusunan Jadwal Pengadaan

Penyusunan jadwal pengadaan ini dimaksudkan untuk menentukan kapan dimulai dan berakhirnya masing-masing kegiatan dalam pengadaan barang/jasa tersebut. Jadwal ini merupakan pedoman kerja bagi panitia pengadaan dalam melakukan pemilihan penyedia barang/jasa<sup>49</sup>.

Jika terjadi kesalahan dalam jadwal pengadaan yang disusun panitia pengadaan, maka hal itu merupakan kesalahan

---

<sup>47</sup> Pasal 9 Ayat 3 (d) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>48</sup> Pasal 17 Ayat (3), (4) dan (5) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>49</sup> Jadwal Pengadaan Barang/jasa dapat dilihat pada Lampiran I Bab 1.D Angka 1 huruf (a) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

administratif, kecuali terbukti ada unsur kesengajaan untuk menghambat penyedia barang/jasa tertentu.

e. Penyusunan HPS

Harga Perkiraan Sendiri (HPS) berfungsi sebagai instrumen untuk menilai kewajaran harga penawaran dan untuk menetapkan besaran tambahan nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai terlalu rendah, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran. Panitia pengadaan bertugas menyusun HPS sedangkan yang bertugas menetapkan dan mengesahkan HPS adalah PPK<sup>50</sup>. HPS digunakan sebagai<sup>51</sup>:

- a. Alat untuk menilai kewajaran penawaran termasuk rinciannya.
- b. Dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah untuk pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dan Pengadaan Jasa Konsultasi yang menggunakan metode pagu anggaran.
- c. Dasar untuk menetapkan besaran nilai Jaminan Pelaksanaan bagi penawaran yang nilainya lebih rendah dari 80% nilai HPS.

Penyusunan HPS didasarkan pada data harga pasar setempat, yang diperoleh berdasarkan hasil survey menjelang dilaksanakannya pengadaan, dengan mempertimbangkan<sup>52</sup>:

- a. Analisis harga satuan pekerjaan yang bersangkutan
- b. Perkiraan perhitungan biaya oleh konsultan/ *engineer's estimate* (EE)
- c. Harga pasar setempat pada waktu penyusunan HPS
- d. Harga kontrak/ Surat perintah Kerja (SPK) untuk barang dan pekerjaan sejenis setempat yang pernah dilaksanakan

<sup>50</sup> Pasal 9 Ayat 3 huruf (d) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>51</sup> Pasal 13 Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>52</sup> Lampiran I Bab 1E angka 1 Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

- e. Informasi harga satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS), badan/instansi lainnya dan media cetak yang dapat dipertanggungjawabkan
- f. Harga/tarif barang dan jasa yang dikeluarkan oleh pabrikan/agen tunggal atau lembaga independen
- g. Daftar harga standar/ tarif biaya yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang
- h. Informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

f. Penyusunan Dokumen Pengadaan

Panitia Pengadaan menyusun dan menetapkan metode pemasukan dokumen penawaran. Ada 3 metode yang digunakan yaitu<sup>53</sup>:

1. Metode satu sampul

Metode satu sampul adalah penyampaian dokumen penawaran yang terdiri dari persyaratan administrasi, teknis dan penawaran harga yang dimasukkan ke dalam satu sampul tertutup kepada Panitia/Pejabat Pengadaan.

2. Metode dua sampul

Metode dua sampul adalah penyampaian dokumen penawaran yang persyaratan administrasi dan teknis dimasukkan dalam sampul tertutup I, sedangkan harga penawaran dimasukkan dalam sampul tertutup II, selanjutnya sampul I dan sampul II dimasukkan ke dalam satu sampul (sampul penutup) dan disampaikan kepada Panitia/Pejabat Pengadaan.

3. Metode dua tahap

Metode dua tahap adalah penyampaian dokumen penawaran yang persyaratan administrasi dan teknis dimasukkan dalam sampul tertutup I, sedangkan harga penawaran dimasukkan dalam sampul tertutup II, yang

---

<sup>53</sup> Pasal 18 Ayat (1) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

penyampiannya dilakukan dalam dua tahap secara terpisah dan dalam waktu yang berbeda.

## 2. Tahap Proses Pengadaan

Pada Tahap ini kegiatan meliputi:

### a. Pemilihan Penyedia Barang dan Jasa

Pada dasarnya pemilihan penyedia barang dan jasa dilakukan dengan pelelangan umum, kecuali dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus dapat dilakukan dengan penunjukan langsung. Selain metode pelelangan umum, dikenal pula metode pelelangan terbatas, metode pemilihan langsung dan penunjukan langsung<sup>54</sup>.

### b. Penetapan Penyedia Barang dan Jasa

PPK menetapkan dan mengesahkan hasil proses pengadaan yang dilakukan oleh panitia pengadaan sesuai kewenangannya<sup>55</sup>. Arti kata “sesuai kewenangannya” berarti bahwa tidak semua hasil pemilihan penyedia barang dan jasa yang dilakukan oleh panitia pengadaan menjadi kewenangan PPK untuk menetapkan dan mengesahkannya, karena menurut ketentuan Pasal 26 Keppres Nomor 80 tahun 2003 yang menjadi kewenangan PPK untuk menetapkan penyedia barang dan jasa apabila nilai pengadaan itu sampai dengan Rp50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah), jika nilai pengadaannya di atas Rp50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah) menjadi kewenangan menteri.

Dalam konsep hukum administrasi, penetapan penyedia barang/jasa termasuk keputusan pejabat tata usaha negara. Oleh sebab itu, apabila keputusan itu merugikan pihak-pihak yang berkepentingan maka pihak tersebut dapat menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga tahap penetapan penyedia barang/jasa termasuk

<sup>54</sup> Proses pemilihan penyedia barang dan jasa diatur dalam ketentuan Pasal 20 Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

<sup>55</sup> Pasal 9 ayat 3 Huruf 9 (e) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

dalam bidang kajian hukum administrasi, kecuali dalam proses penetapan tersebut terbukti ada unsur maladministrasi.

### 2.2.2 Kelemahan Pengadaan Barang dan Jasa Sistem Konvensional

Tingkat kebocoran proyek-proyek di Indonesia setiap tahunnya mencapai 60% dari rata-rata total anggaran yang dialokasikan akibat maraknya praktik *mark up* dan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa<sup>56</sup>. Hayie Muhammad, Direktur IPW Investigasi dan Advokasi mengungkapkan celah kebocoran terparah terjadi pada proyek pengadaan barang dan jasa oleh aparat pemerintah dari pusat ke daerah dengan angka fantastis 83% disbanding dengan celah proyek lainnya. Berdasarkan data hasil kerja sama pemerintah dengan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam kesepakatan *Country Procurement Assesment Report* (CPAR), tingkat kebocoran mencapai 10%-50%, bahkan hasil penelitian *Indonesia Procurement Watch* jumlah kebocoran mencapai 60%.

Kebocoran tersebut terjadi karena adanya proses yang menyimpang. Berbagai penyimpangan bisa terjadi dalam tahap-tahap proses pengadaan barang dan jasa. Hal ini bias disebabkan oleh kelalaian dan inkompetensi pelaksana serta peserta pengadaan. Namun tak jarang penyimpangan ini juga merupakan tindakan yang disengaja pelaksana dan/atau peserta pengadaan dalam rangka kolusi dan korupsi. Penyimpangan ini terjadi karena proses pengadaan barang dan jasa masih menggunakan metode konvensional yaitu adanya tatap muka antara pihak pengguna barang/jasa dan pihak penyedia barang dan jasa. Pola penyimpangan yang sangat mungkin terjadi karena pengadaan barang dan jasa sistem konvensional pada setiap tahapannya adalah sebagai berikut<sup>57</sup>:

#### 1. Tahap Perencanaan Pengadaan

---

<sup>56</sup> Hasil Penelitian Indonesia Procurement Watch tahun 2008.

<sup>57</sup> Adrian Sutedi. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010. Hal 125-151.

- a. Pengelembungan biaya pada rencana pengadaan, terutama dari segi biaya. Gejala pengelembungan dapat terlihat dari *unit price* yang tidak realistis dan pembengkakan jumlah anggaran APBN/APBD. Hal ini dapat mengakibatkan:
  - Terjadinya pemborosan dan/atau kebocoran pada anggaran
  - Kualitas pekerjaan rendah yang mengakibatkan *durability* hasil pekerjaan pendek
  - Negara dirugikan dengan alokasi anggaran yang tidak realistis atau melebihi alokasi anggaran yang seharusnya
- b. Rencana pengadaan diarahkan untuk kepentingan produk atau kontraktor tertentu. Spesifikasi teknis dan kriterianya mengarah pada suatu produk dan pengusaha tertentu (yang tidak mungkin dilakukan oleh pengusaha lain).
- c. Pemaketan untuk mempermudah KKN  
Dalam kaitan dengan pemaketan tersebut, pemaketan di daerah-daerah dijadikan satu sehingga pelaksanaannya harus dilakukan oleh perusahaan besar. Gejala –gejala yang dijumpai biasanya dapat dilihat di mana hanya kelompok tertentu yang mampu melaksanakan pekerjaan dan bila ada kelompok lain yang memaksakan diri untuk melaksanakan pekerjaan itu, mereka akan merugi.
- d. Rencana yang tidak realistis, terutama dari sudut waktu pelaksanaan  
Waktu pelaksanaan ditentukan menjadi sangat singkat sehingga mereka yang mampu melaksanakan pekerjaan hanyalah pengusaha yang telah mempersiapkan diri lebih dini. Hal tersebut dapat mereka lakukan dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih dulu daripada peserta lain.

## 2. Tahap Pembentukan Panitia

- a. Panitia bekerja secara tertutup dan tidak adil

Hal ini terjadi karena panitia tidak lagi memiliki sifat jujur, terbuka, dan dapat dipercaya. Prinsip *good governance* (*transparancy* dan *accountability*) tidak dapat ditegakkan karena pemegang kendali pada proses yang semacam ini adalah uang atau surat sakti dari penguasa. Gejala yang dapat dilihat karena proses penyimpangan ini adalah:

- Dalam melaksanakan tugas, panitia tidak pernah melakukan penyebaran informasi yang diperlukan oleh masyarakat. Panitia juga tidak memberi layanan atau penilaian yang sama di antara peserta lelang karena sogokan atau tekanan dari atasan.
- Ketertutupan tersebut didorong oleh petunjuk atasan, KKN, atau karena adanya kendali dari kelompok tertentu.

b. Panitia tidak jujur

Dalam hal ini, panitia bekerja tidak profesional, tidak transparan dan tidak bertanggung jawab. Gejala-gejalanya antara lain:

- Panitia tidak pernah memberikan informasi yang benar kecuali bila mereka disuap
- Mitra kerja bersikap yang sama sehingga panitia dan mitra kerja dapat menjadi kelompok yang kuat.

c. Panitia memberi keistimewaan pada kelompok tertentu

Panitia mengacu kepada kesepakatan tidak tertulis. Panitia berpihak pada kelompok tertentu dengan mengabaikan kelompok lainnya. Gejalanya:

- Panitia bekerja dengan mengacu pada kriteria yang tidak baku dan muncul kelompok-kelompok yang memiliki kedekatan dengan pimpro sehingga kualitas produk pengadaan rendah.
- Terjadi kelompok interinstitusi yang menjadikan dana proyek sebagai konspirasi untuk dihamburkan tanpa memikirkan outcome dari proyek itu.

d. Panitia dikendalikan oleh pihak tertentu

Gejala-gejala yang biasanya dapat dilihat:

- Dalam melaksanakan tugas, panitia bekerja secara tidak akuntabel, professional dan lamban karena menunggu perintah dari atasan
- Tender yang ada terkesan dibuat-buat.

### 3. Tahap Prakualifikasi Peserta

Pada tahap prakualifikasi, ditemukan jenis penyimpangan diantaranya:

- a. Dokumen mitra kerja tidak memenuhi syarat (tidak didukung oleh data yang benar).
- b. Dokumen mitra kerja tidak didukung oleh data yang benar, namun diluluskan oleh panitia dalam tahap prakualifikasi, data sertifikasi palsu, atau ada surat tugas tanpa dokumen.

### 4. Tahap penyusunan dokumen tender

Pada tahap penyusunan dokumen lelang, ditemukan jenis penyimpangan yang muncul, diantaranya:

- a. Spesifikasi teknis mengarah pada produk tertentu  
Gejala yang sering dijumpai biasanya dapat dilihat dari jumlah perusahaan yang berpartisipasi dalam tender tersebut berkurang.
- b. Kriteria evaluasi dalam dokumen lelang diberikan penambahan yang tidak perlu. Penambahan diperlukan untuk membatasi peserta di luar daerah, kelompok atau grup. Pemenuhan kriteria tersebut mengakibatkan pengusaha di luar kelompok jangkauan tidak dapat memenuhi syarat. Gejalanya adalah banyak peserta yang gagal akibat tidak mampu melampaui kriteria evaluasi dan ternyata mereka yang lulus evaluasi adalah kelompok eksklusif yang melalui praktek KKN.

c. Dokumen lelang nonstandard sehingga menyebabkan KKN mudah terjadi. Dokumen lelang dibuat dengan tidak mengikuti kaidah dokumen lelang, antara lain: instruksi kepada peserta lelang dibuat dengan menambah syarat yang sukar, persyaratan tentang penyusunan pendukung dokumen penawaran yang seharusnya tidak diperlukan.

d. Dokumen lelang yang tidak lengkap

Dokumen ini tidak lengkap karena ketidakmampuan panitia dalam menyusun dengan baik dan benar, hal ini akan memberi peluang terbukanya praktek KKN, kekurangan dan kelebihan dokumen akan memberi kesempatan dan peluang bagi oportunist untuk memainkan peran dalam proses pengadaan barang dan jasa. Gejalanya adalah:

- Dalam memahami dokumen lelang, penyedia barang/jasa akan mengalami kebingungan, peluang bagi para penyedia barang/jasa tersebut adalah pada saat penjelasan/*aanwijzing* dimana kedua belah pihak bertemu langsung sehingga membuka peluang terhadap praktek KKN.
- Pada saat tersebut panitia akan memperoleh pertanyaan yang cukup banyak. Dalam kondisi seperti ini akan ada kelompok-kelompok tertentu yang melakukan pengaturan tender, kalau paket pekerjaan tersebut hanya ada beberapa paket, pengaturan mengarah kepada prakarsa untuk memenangkan tender.
- Dalam melakukan evaluasi, panitia dalam melakukan tugasnya tidak dapat konsisten dengan aturan yang lazim dipergunakan dalam proses evaluasi, dalam klarifikasi, panitia akhirnya melakukan proses pembenaran untuk yang seharusnya salah. Adapun dalam sanggahan, panitia akan lebih tidak menghiraukan sanggahan itu sendiri, karena jawabannya hanyalah sanggahan tidak benar dalam penyusunan dokumen kontrak, panitia akhirnya harus

menerima kondisi pahit, apabila ternyata kontrak tidak lagi diatur *win win*, hal tersebut lebih menguntungkan mitra kerja.

## 5. Tahap Pengumuman Tender

### a. Pengumuman lelang yang semu atau palsu, gejalanya:

- Panitia bersepakat dengan mitra kerja untuk melakukan tindakan KKN
- Penyedia dan pengguna jasa sudah sepakat untuk melakukan penyimpangan dari pedoman yang ada
- Semua produk pengadaan adalah rekayasa
- Pelaksanaan tender mulus, sanggahan yang ada bersifat performa, nilai penawaran sangat mendekati harga perkiraan sendiri, dan kualitas pekerjaan sangat rendah.

### b. Materi pengumuman yang membingungkan (*ambiguous*), gejalanya:

- Peserta *Aanwijzing* banyak, namun yang ikut tender akhirnya sedikit (tender yang diatur)
- Pemenangnya sudah dapat ditebak, peserta lainnya hanya berperan sebagai penggembira saja

### c. Jangka waktu pengumuman terlalu singkat

Gejala yang bias dilihat adalah peserta terbatas dan kelompok yang dekat dengan panitia saja yang bias mengikuti tender. Sebaliknya, pengusaha yang tidak mengenal personil di proyek tersebut secara dekat, jangan berharap mempunyai peluang untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan tender proyek tersebut.

### d. Pengumuman lelang tidak lengkap

Pengumuman ini dibuat untuk mengurangi peserta lelang maksudnya adalah agar tender hanya diikuti oleh kelompok sendiri. Gejalanya dapat dilihat pada peserta lelang yang relative terbatas dan hanya kelompok terdekat dengan panitia

yang dapat mengikuti. Hampir tidak ada peserta luar daerah walaupun pekerjaan relatif besar.

#### 6. Tahap Pengambilan Dokumen Tender

##### a. Dokumen lelang yang diserahkan tidak sama

Gejalanya dapat dilihat seperti banyaknya peserta gugur akibat tidak memenuhi kriteria evaluasi. Peserta yang tidak gugur hanya kelompok tertentu.

##### b. Waktu pendistribusian informasi terbatas

Hal ini dilakukan dengan sengaja agar hanya kelompok tertentu yang dapat memperoleh informasi tersebut. Gejalanya dapat dilihat dari sedikitnya peserta yang memperoleh dokumen dan terlihat adanya pengaturan dalam tender. Dalih yang digunakan untuk menjustifikasi perbuatan itu adalah keterbatasan waktu pelaksanaan pekerjaan. Peserta yang dapat mengambil dokumen adalah mereka yang dekat dengan pimpinan proyek.

##### c. Penyebarluasan dokumen yang cacat

Misalnya dengan pemilihan tempat yang tersembunyi. Gejalanya adalah:

- Peserta tender terbatas
- Penyampaian dokumen lelang dilakukan di tempat yang sukar ditemukan dan papan pengumuman tidak dipasang. Hal ini dimaksudkan agar mitra kerja yang datang mengambil hanya mereka yang kenal baik dengan panitia.

#### 7. Tahap Penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)

##### a. Gambaran nilai HPS ditutup-tutupi

Walaupun sudah ada pedoman bahwa HPS tidak bersifat rahasia bukan berarti mitra kerja mudah memperoleh informasi tersebut. Hanya kelompok tertentu yang mudah mengaksesnya. Gejalanya adalah:

- Penawaran yang ada berkisar jauh di atas atau di bawah HPS
- Ada penawaran yang berdekatan dengan HPS
- Ada mitra kerja yang memasukkan nilai penawaran “asal hitung” karena panitia tidak mengumumkan nilai HPS secara terbuka

b. Penggelembungan (*mark up*)

Dalam menyusun HPS, banyak besaran yang harus diperhatikan. Besaran tersebut mempunyai andil dalam menentukan HPS, antara lain: koefisien penggunaan peralatan, koefisien tenaga kerja, koefisien material perhitungan sewa alat, faktor kesukaran lapangan. Ketidakpastian tersebut menyebabkan penyusunan HPS dapat dihitung dengan cara yang sama namun hasilnya berbeda. Gejalanya:

- Nilai penawaran mendekati HPS karena sudah diatur sebelumnya dengan penyedia barang/jasa
- Nilai kontrak menjadi tinggi karena nilai yang ditawarkan pemenang akan dekat dengan HPS.

c. Harga dasar yang tidak standar

Harga dasar material, peralatan dan tenaga merupakan salah satu penentu dalam HPS. Data yang tidak valid akan menyebabkan HPS menjadi berbeda/berubah. Gejalanya:

- Walau metode sudah dibebankan, namun panitia menyusun harga dasar nonstandard yang cukup tinggi
- Panitia membuat harga satuan terlalu tinggi
- Panitia tidak cermat dalam menyusun perhitungan dan analisis harga terhadap bagian pekerjaan (ada kesengajaan untuk menempatkan penawaran tertinggi).

8. Tahap Penjelasan Tender (*Aanwijzing*)

a. Informasi dan deskripsi terbatas

Gejalanya:

- Panitia memberikan penjelasan dalam bentuk *question* dan *answer*
- Formulasi dan distribusi addendum tidak merata antar peserta (setelah *aanwijzing*)

b. Penjelasan yang kontroversial

Hal ini dapat terjadi pada proyek APBN. Sedangkan untuk proyek Bantuan Luar Negeri (BLN) diperlukan konfirmasi dari badan pemberi bantuan. Gejalanya:

- Penawar banyak yang gugur karena perbedaan persepsi, penawar yang *survive* adalah mereka yang menyelaraskan dengan penjelasan panitia
- Panitia melanggar pedoman yang ada Petunjuk Teknis Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No.S-42/A/2000-No.S-2262/D.2/05/2000. Seharusnya panitia menjelaskan mengenai materi dokumen lelang. Bila panitia menjelaskan hal di luar dokumen tersebut maka dia harus bertanggung jawab atas penjelasan tersebut.

9. Tahap Penyerahan dan Pembukaan Dokumen Penawaran

a. Relokasi penyerahan dokumen penawaran

Dimaksudkan untuk membuang penawaran yang tidak mau diatur. Gejalanya:

- Relokasi penyerahan dokumen penawaran dilakukan oleh panitia dalam rangka pengaturan tender. Hal ini dimaksudkan untuk menyingkirkan peserta yang tidak termasuk dalam kelompok yang terlibat KKN tersebut.
- Dalam melakukan relokasi, panitia sudah membuat skenario sedemikian rupa agar peserta di luar kelompok yang terlibat KKN tersebut terlambat datang.

b. Dokumen penawaran yang terlambat

Gejalanya:

- Penawar biasanya menyampaikan penawaran pada detik-detik terakhir
- Sesuai yang tertera di Juklak, panitia dilarang menerima dokumen yang terlambat.

c. Penyerahan dokumen yang semu

Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menjatuhkan rival tertentu. Gejalanya:

- Dalam rangka menjatuhkan lawan usaha, calon penyedia barang/jasa memasukkan dokumen palsu atas nama penawar lain
- Bila hal tersebut terjadi, maka akan ditemukan 2 (dua) dokumen penawaran dari satu perusahaan yang sama. Kedua dokumen tersebut saling menjelaskan (berupa dokumen perubahan).
- Bila indikasi tersebut ternyata tidak terbukti, maka dalam proses selanjutnya kedua dokumen tersebut akan dinyatakan tidak sah sebab dalam dokumen lelang disebutkan bahwa pemasukan dokumen penawaran hanya diperkenankan satu kali saja.

d. Ketidaklengkapan dokumen penawaran

Hal ini bisa terjadi karena tender telah diatur sebelumnya. Gejalanya dapat dilihat seperti banyak penawar yang gugur karena kesalahan kecil (*silly mistake*).

e. Upaya menghalangi pemasukan dokumen penawaran oleh oknum tertentu agar peserta tersebut terlambat menyampaikan dokumen penawarannya.

10. Tahap evaluasi penawaran

a. Kriteria evaluasi cacat

Hal tersebut dimaksudkan untuk memenangkan calon yang berani menyuap dengan jumlah yang tidak sedikit. Gejalanya:

- Penawar yang tidak kompeten ternyata mampu memenangkan tender
- Produk yang dihasilkan dari pola kerja yang cacat tersebut, akan berada di bawah standar.
- Hasil yang diperoleh tidak prima sebab pemenang tender atau pelaksana pekerjaan tersebut bukan mitra kerja yang terbaik melainkan mereka yang bersedia bermain “kotor” untuk menjadi pemenang kontrak.

b. Penggantian dokumen

Untuk memenangkan penyedia barang/jasa tertentu, penggantian dokumen dilakukan dengan cara menyisipkan revisi dokumen di dalam dokumen awal. Dengan evaluasi tertutup atau sukar dijangkau, panitia dapat berbuat apa saja dalam menangani dokumen termasuk mengganti atau menukar dokumen penawaran agar dokumen pengusaha itu menjadi pemenang. Misalnya walaupun penawaran bukan terendah, dokumen diganti sedemikian rupa, sehingga setelah dilakukan koreksi aritmatik si penawar tersebut dapat menjadi pemenang (karena terendah). Gejalanya:

- Pemenang belum tentu mewakili penawaran yang terbaik karena bersifat kolusif
- Panitia bekerja secara tertutup dan akses terhadap control diberlakukan. Seluruh informasi diusahakan tidak tersebar ke publik.
- Dalam kegiatan, panitia akan mengganti dokumen yang sesuai dengan keinginan mereka terutama yang terkait dengan aritmatik korektif atau yang sejenis

c. Pemilihan tempat evaluasi yang tersembunyi

Untuk memudahkan mengatur segala sesuatunya panitia memilih tempat yang terpencil dan tersembunyi untuk memperoleh hasil yang mantap karena keterbatasan tenaga dan waktu, sehingga konsinyasi bagi panitia adalah sesuatu yang

menguntungkan, tidak banyak gangguan dari pihak luar yang akan mempengaruhi jalannya evaluasi, namun realisasinya lain dari yang diharapkan. Justru dengan terpencilnya lokasi evaluasi, akan dimanfaatkan oleh panitia untuk melakukan KKN dengan penyedia barang/jasa. Gejalanya:

- Tempat rapat panitia tersembunyi sehingga memudahkan panitia memanipulasi dokumen.
- Evaluasi yang dilakukan di tempat tertutup akan mengarah pada intransparansi,

d. Peserta lelang terpola dalam rangka berkolusi

Gejalanya:

- Jumlah peserta yang ikut prakualifikasi, memasukkan dokumen dan yang lulus semakin menurun secara mencolok
- Pada tender yang diatur, akan tampak jumlah peserta prakualifikasi banyak, namun yang ikut tender hanya separuhnya.

11. Tahapan pengumuman calon pemenang

a. Pengumuman yang disebarluaskan sangat terbatas, maksudnya adalah untuk mengurangi sanggahan. Gejalanya:

- Informasi baru akan dibuka setelah pelaksanaan pekerjaan
- Sanggahan tidak ada, masukan dari publik tidak ada.

b. Pengumuman tidak mengindahkan aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan publik dengan harapan tidak adanya sanggahan. Gejalanya:

- Panitia bekerja sangat tertutup
- Tidak ada sanggahan dari peserta lelang

c. Tanggal pengumuman ditunda

Hal ini dilakukan agar panitia memperoleh uang sogok/ uang suap dari peserta yang menang. Gejalanya:

- Pengumuman terlambat dari hari yang ditentukan

- Secara psikis, calon pemenang yang sudah mengetahui tentang kemenangannya, ingin segera kemenangan itu diumumkan agar tidak terjadi perubahan.

d. Pengumuman yang tidak sesuai dengan kaidah pengumuman  
Pengumuman dimaksudkan untuk member tahu masyarakat tentang hasil lelang yang dilakukan dengan jujur dan adil, apabila ada kejanggalan agar masyarakat memberitahukan kepada pimpro agar dilakukan pembenahan. Gejalanya:

- Tidak ada masukan dari masyarakat karena masyarakat tidak tahu
- Pengumuman yang tidak informatif.

## 12. Tahap sanggahan peserta lelang

a. Tidak seluruh tanggapan ditanggapi

Tujuannya adalah menghindari terjadinya polemik. Gejalanya adalah:

- Proses pengadaan tertutup dan tidak dapat dipertanggungjawabkan

b. Substansi sanggahan tidak ditanggapi

Gejalanya:

- Adanya polemik berkepanjangan, namun surat rekomendasi tetap dengan alasan kekhawatiran keterlambatan proyek
- Jawaban yang disampaikan oleh panitia tidak menyentuh substansi sanggahan

c. Panitia kurang independen dan kurang akuntabel

Gejalanya:

- Jumlah penyanggah cukup banyak, tetapi jawaban panitia terkesan mengada-ada.

## 13. Tahap penunjukkan pemenang

a. Surat penunjukkan yang tidak lengkap

Gejalanya:

- Penunjukkan sudah dikeluarkan, namun proses sanggahan belum selesai, data pendukung berita acara tentang sanggah jawab belum ada, seolah-olah tidak ada sanggahan
- Panitia bekerja secara tertutup, mereka memasuki tahap berikutnya sebelum menyelesaikan proses yang seharusnya mereka selesaikan lebih dulu

b. Surat penunjukkan yang sengaja ditunda pengeluarannya

Gejalanya:

- Pada hari yang ditentukan surat tersebut belum dikeluarkan oleh panitia, ada berbagai alasan untuk membenarkan langkah tersebut

c. Surat penunjukkan dikeluarkan dengan terburu-buru

Gejalanya:

- Dengan dikeluarkannya surat tersebut seolah-olah tidak ada masalah tentang tender yang telah dilaksanakan
- Namun dalam kenyataannya pada saat tersebut proses sanggah jawab sedang berlangsung sehingga merugikan pihak yang sedang memproses sanggahan tersebut

Dari uraian di atas, dapat diambil 3 (tiga) masalah utama pengadaan barang dan jasa sistem konvensional. Kelemahan pertama terkait dengan transparansi. Pengadaan sistem konvensional tidak memberi informasi tentang seluruh pemasok potensial kepada unit pengadaan yang berakibat terbatasnya penyedia barang/jasa yang ikut tender. Pengadaan konvensional juga tidak menyediakan mekanisme pengawasan kepada khalayak umum. Akibatnya, persaingan menjadi terbatas, dampak terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi melemah, terjadi eksklusifitas terhadap pemasok potensial dan pemeberian hak khusus terhadap pemasok tertentu. Kondisi pengadaan di Indonesia memberikan fakta bahwa dari 4,2 juta perusahaan di Indonesia, yang bergerak dalam sektor

pengadaan barang/jasa pemerintah hanya 3,5 persen (150.000) yang terlibat<sup>58</sup>.

Seiring dengan pertumbuhan dan makin beragamnya ekonomi negara, pada akhirnya jumlah pemasok potensial pun semakin bertambah. Di sisi lain, pemerintah makin berkembang dan terdesentralisasi, lembaga pemerintah mengadakan pengadaan pada waktu dan lokasi yang berbeda. Kemungkinan bahwa pasokan dan kebutuhan (*demand and supply*) akan saling cocok menjadi terbatas, dan efeknya lembaga akan meminta penawaran, membeli barang, dan mengontrak jasa dari sekumpulan pemasok yang telah mereka kenal. Situasi ini menimbulkan pertanyaan dari sisi keadilan proses pengadaan dan memunculkan kebutuhan akan mekanisme pengawasan yang lebih ketat. Kurangnya transparansi mengurangi kredibilitas proses pengadaan, mengurangi kepercayaan masyarakat umum, dan rentan terhadap korupsi. Hal ini bertentangan dengan keinginan Indonesia untuk memberantas korupsi seperti yang tertuang dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Ruang lingkup kompetensi yang terbatas dan prosedur pengawasan yang kurang menyebabkan proses pengadaan menjadi kurang efisien. Ini adalah kelemahan kedua. Hal tersebut membuat waktu pengiriman (*delivery time*) menjadi lebih lama dan biaya menjadi lebih mahal.

Kedua kelemahan tersebut mengakibatkan munculnya kelemahan yang ketiga yaitu pengadaan pemerintah kurang berfungsi sebagai perangkat untuk memajukan pembangunan mengingat operasi pengadaan yang ada mengurangi efektivitas program dan proyek pemerintah serta kurang berkontribusi terhadap produktivitas dan pertumbuhan yang seimbang. Selain

---

<sup>58</sup> Kemitraan dan LPSE Nasional. *E-Procurement di Indonesia: Pengembangan Layanan Pengadaan Barang dan Jasa pemerintah Secara Elektronik*. 2008.

itu, prosedur pengadaan yang ada lebih berpusat pada pemasok yang memiliki kekuatan negosiasi yang lebih, ketimbang berpihak pada sektor Usaha Kecil Menengah (UKM).

Untuk mengatasi berbagai permasalahan di atas, maka lahirlah sistem pengadaan secara elektronik (*electronic procurement* atau disingkat *e-procurement*) dimana seluruh tahapan dalam proses pengadaan menggunakan internet secara *online* sehingga dapat meminimalisasi adanya kontak langsung antara pihak penyedia barang/jasa dan pihak pengguna barang/jasa. Dengan adanya *e-procurement* diharapkan tidak hanya meningkatkan transparansi, tetapi juga memberikan efisiensi yaitu dalam hal harga yang lebih rendah, biaya transaksi yang lebih murah, layanan publik yang lebih baik, dan siklus pengadaan yang lebih pendek.

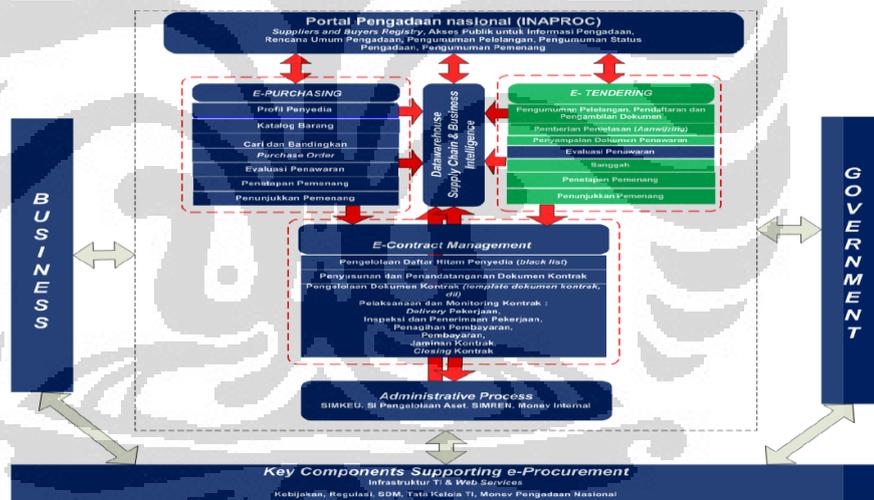
### **2.3 Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik (*E-Procurement*)**

Dalam era reformasi ini, sebagaimana dikehendaki oleh masyarakat luas, pemerintah berupaya mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan demokratis. Salah satunya dengan cara meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan/peraturan yang efektif, efisien, dan mencerminkan keterbukaan/transparansi, mengingat masyarakat berhak untuk memperoleh jaminan terhadap akses informasi publik/kebebasan terhadap informasi. Transparansi adalah kondisi yang memeberikan kesempatan yang lebih luas kepada publik untuk bias mengakses informasi sedangkan efisiensi adalah langkah-langkah yang diupayakan dan dilakukan untuk memperpendek proses birokrasi dalam layanan publik. Pemerintah selaku penyelenggara negara mempunyai tugas yang cukup berat dalam hal tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Banyak pengadaan barang dan jasa yang prosesnya tidak sesuai dengan aturan serta tidak transparan sehingga merugikan keuangan negara.

Untuk mengatasi hal tersebut muncullah *E-Procurement* yang merupakan proses pengadaan barang/jasa secara online. *E-Procurement* atau lelang secara elektronik adalah proses pengadaan barang/jasa dalam lingkup pemerintah yang menggunakan perangkat teknologi informasi dan komunikasi dalam setiap proses dan langkahnya. Saat ini, *E-Procurement* merupakan salah satu pendekatan terbaik dalam mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan *E-Procurement* peluang untuk kontak langsung antara penyedia barang/jasa dengan panitia pengadaan menjadi semakin kecil, lebih transparan, lebih hemat waktu dan biaya serta dalam pelaksanaannya mudah untuk melakukan pertanggungjawaban keuangan. Secara umum, *E-Procurement* dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu *E-Tendering* dan *E-Purchasing*.

**Gambar 2.1**  
**Arsitektur E-Procurement Nasional**



Gambar 35. Arsitektur e-Procurement

### 2.3.1 *E-Tendering* dan *E-Purchasing*

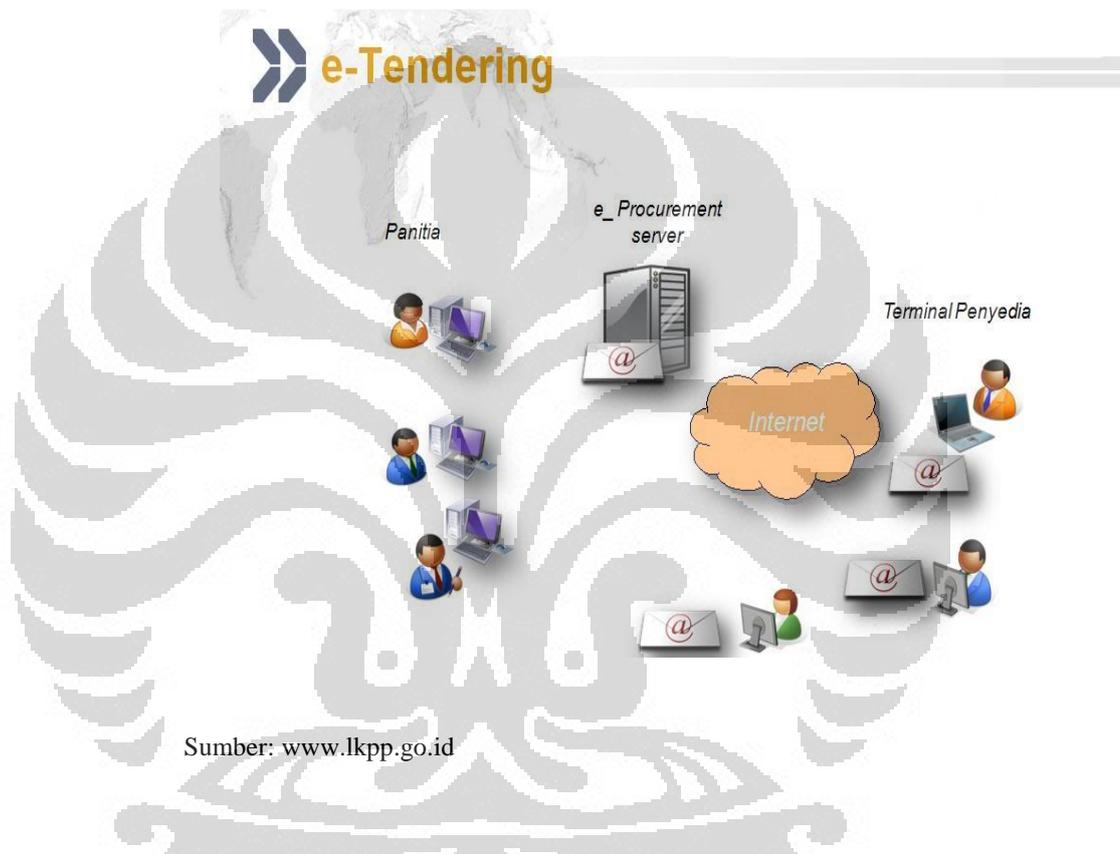
Secara umum, *E-Procurement* dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu *E-Tendering* dan *E-Purchasing*.

#### A. *E-Tendering*

*E-Tendering* merupakan tata cara pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dan dapat diikuti oleh semua penyedia barang/jasa yang terdaftar pada sistem elektronik dengan cara menyampaikan satu kali penawaran sampai dengan waktu yang telah ditentukan. Ruang lingkup *e-*

*tendering* meliputi proses pengumuman pengadaan barang/jasa sampai dengan pengumuman pemenang yang dilaksanakan dengan menggunakan sistem pengadaan secara elektronik. *E-tendering* dalam *e-procurement* dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.2 *E-Tendering* dalam *E-Procurement*



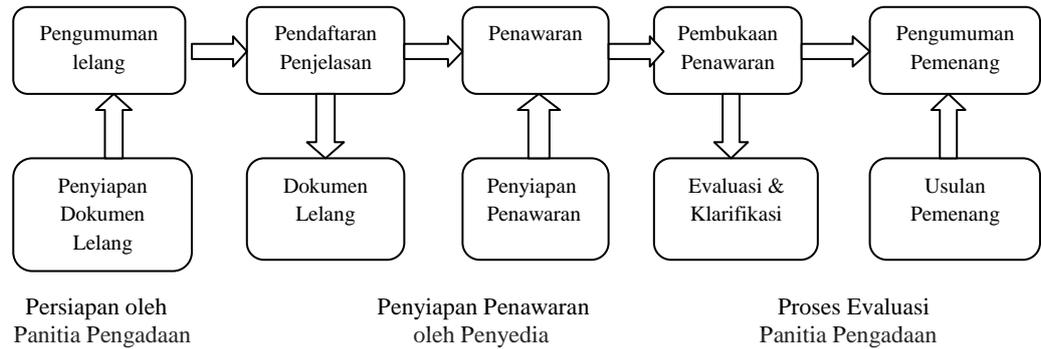
Sumber: [www.lkpp.go.id](http://www.lkpp.go.id)

Pengaturan tentang *e-tendering* secara umum diatur dalam Pasal 109 Perpres Nomor 54 Tahun 2010, sedangkan pengaturan secara khusus terdapat pada Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 dimana di sana diatur secara jelas tentang tata cara *e-tendering*.

Adapun tata cara *e-tendering* setiap tahapannya adalah sebagai berikut:<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Pusat LPSE Kementerian Keuangan. Seminar Optimalisasi Percepatan Pengadaan Barang dan Jasa Melalui E-Procurement. Jakarta, 3 Mei 2012.

**Gambar 2.3 Siklus Tata Cara E-Tendering**



Proses *e-tendering* semuanya menggunakan internet atau dilakukan secara online. Dimulai dari panitia pengadaan membuat pengumuman melalui internet di situs LPSE dengan menggunakan aplikasi SPSE. Apabila pada masa pendaftaran tersebut ada pertanyaan dari peserta yang ingin mengikuti pelelangan, peserta dapat mengajukan pertanyaan secara *online* tanpa tatap muka melalui aplikasi SPSE, pertanyaan-pertanyaan tersebut kemudian langsung dijawab oleh ULP atau Panitia Pengadaan. Tahap selanjutnya adalah pemasukan kualifikasi peserta lelang. Data kualifikasi disampaikan melalui formulir elektronik isian kualifikasi yang tersedia pada aplikasi SPSE. Setelah data kualifikasi diisi dengan lengkap dan benar, maka berikutnya adalah memasukkan penawaran oleh peserta lelang. Dokumen penawaran disampaikan dalam bentuk file yang diunggah melalui aplikasi SPSE. Surat penawaran yang disampaikan oleh peserta lelang secara elektronik ini tidak memerlukan tanda tangan basah dan stempel. Surat penawaran ditandatangani secara elektronik oleh pimpinan/direktur perusahaan atau kuasa yang ditunjuk dengan surat kuasa. Setelah jangka waktu pemasukan dokumen penawaran berakhir, dilanjutkan dengan tahap pembukaan penawaran. Pada tahap pembukaan penawaran, ULP mengunduh (*download*) dan melakukan deskripsi file penawaran dengan menggunakan Aplikasi Pengaman Dokumen (APENDO). Harga penawaran

dan hasil koreksi aritmatik dimasukkan pada fasilitas yang tersedia pada aplikasi SPSE. ULP/Pejabat Pengadaan kemudian melakukan evaluasi (administrasi, teknis harga dan kualifikasi teknis) dan klarifikasi terhadap dokumen pendukung penawaran seperti surat jaminan tentang keabsahan dan substansi jaminan penawaran, Setelah dilakukan evaluasi dan klarifikasi, maka ULP/Panitia Lelang mendapatkan pemenang. Aplikasi SPSE secara otomatis akan mengirim pemberitahuan (termasuk melalui *e-mail*) kepada pemenang pemilihan.

Peserta lelang dapat mengajukan sanggahan kepada ULP/Pejabat Pengadaan. Peserta lelang hanya dapat mengirimkan 1 (satu) kali sanggahan kepada ULP melalui aplikasi SPSE. ULP menjawab sanggahan melalui Aplikasi SPSE. Dalam hal terdapat sanggah banding, peserta lelang dapat memberikan pemberitahuan informasi sanggahan banding kepada ULP melalui fasilitas yang tersedia dalam Aplikasi SPSE. Setelah masa sanggah dan sanggah banding selesai, PPK membuat Surat Penunjukkan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) dengan menggunakan fasilitas dan berdasarkan format penulisan yang tersedia dalam Aplikasi SPSE. Setelah SPPBJ diterbitkan dilanjutkan dengan penandatanganan kontrak.<sup>60</sup>

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara elektronik (*e-procurement*) khususnya dengan *e-tendering* diharapkan dapat menyempurnakan sistem pemilihan penyedia barang/jasa pemerintah yang dilakukan selama ini, sehingga lebih meningkatkan transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi.

## B. *E-Purchasing*

*E-Purchasing* merupakan tata cara pembelian barang dan jasa melalui sistem katalog elektronik. Tujuan

---

<sup>60</sup> Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara E-Tendering.

diselenggarakannya *e-purchasing* agar tercipta proses pemilihan barang dan jasa secara langsung melalui sistem katalog elektronik sehingga memungkinkan semua ULP atau Pejabat Pengadaan dapat memilih barang dan jasa pada pilihan terbaik serta meningkatkan efisiensi biaya dan waktu proses pemilihan barang dan jasa dari sisi penyedia barang dan jasa dan pengguna<sup>61</sup>. *E-purchasing* secara umum diatur dalam Pasal 110 Perpres Nomor 54 Tahun 2010. *E-purchasing* dalam pengadaan barang dan jasa baru diperkenalkan pada tahun 2011 sehingga belum semua kementerian/lembaga menerapkan *e-purchasing* dalam pengadaan barang dan jasanya.

Secara garis besarnya, *e-purchasing* dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. E-penawaran langsung (*e-price quotation*), yaitu tata cara pembelian barang dan jasa untuk pengadaan barang yang bernilai sampai dengan Rp200.000.000 (dua ratus juta rupiah). Adapun tata caranya adalah sebagai berikut:
  - a. Permintaan penawaran
  - b. Pemasukan (*upload*) formulir penawaran (penawaran administrasi, teknis dan harga)
  - c. Penyedia barang/jasa mengisi formulir penawaran secara elektronik
  - d. Pembukaan dan evaluasi penawaran secara otomatis oleh sistem pada satu waktu tertentu
  - e. Hasil evaluasi secara otomatis ditayangkan oleh sistem
  - f. Penetapan dan pengumuman pemenang
  - g. Sanggahan
  - h. Penerbitan Surat Penunjukkan Penyedia Barang
  - i. Penandatanganan kontrak
2. E-penawaran berulang (*e-Reverse Auction*), adalah tata cara pembelian barang/jasa yang digunakan untuk pengadaan

---

<sup>61</sup> Much. Nurachmad. Buku Pintar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Jakarta: Transmedia Perkasa. 2011. Hal 140-141.

barang/jasa seperti pengadaan alat tulis kantor (ATK), furniture, kendaraan bermotor, komputer, mesin-mesin sederhana, alat kesehatan sederhana, obat-obatan, jasa pengiriman dan sebagainya. Tahapan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

- a. Pengumuman
- b. Download dokumen penawaran dan kualifikasi
- c. Penjelasan dokumen penawaran dan kualifikasi
- d. Upload dokumen penawaran dan kualifikasi
- e. Pembukaan file dokumen penawaran (dokumen penawaran harga, administrasi dan teknis) serta dokumen kualifikasi
- f. Evaluasi penawaran (administrasi dan teknis)
- g. Upload berita acara penawaran
- h. Evaluasi dokumen kualifikasi dan pembuktian kualifikasi
- i. Penawaran harga secara berulang dalam kurun waktu yang ditetapkan
- j. Penetapan dan pengumuman pemenang
- k. Suran Penunjukkan Penyedia Barang/Jasa
- l. Penandatanganan kontrak

3. Pembelian langsung (*e-Direct Purchasing*) adalah tata cara pembelian barang/jasa yang digunakan untuk pengadaan barang yang bernilai sampai dengan Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan atau penyedia barang/jasa tunggal. Tahapan pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

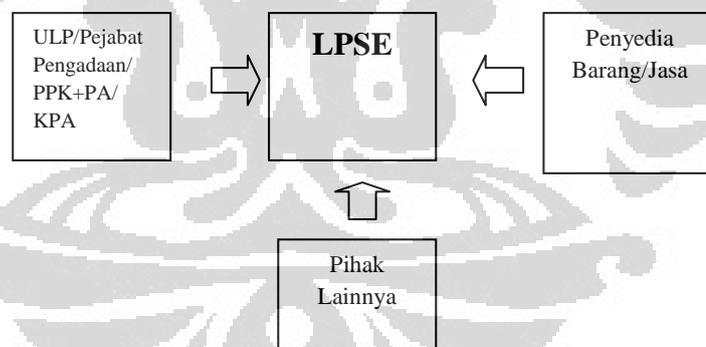
- a. Pencarian (*searching*) harga dan spesifikasi barang melalui e-katalog yang terdaftar dalam sistem *electronic government procurement*.
- b. Mencetak daftar harga barang dari e-katalog yang terpilih sesuai dengan tanggal dan waktu penayangan e-katalog tersebut

- c. Usulan daftar pembelian barang oleh panitia/ pejabat pengadaan/ unit layanan pengadaan
- d. Persetujuan daftar pembelian barang oleh PPK
- e. Permintaan barang (*purchase order*) kepada penyedia barang
- f. Persetujuan penjualan oleh penyedia barang
- g. Penerbitan Surat Penunjukkan Penyedia Barang.

### 2.3.2 Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE)

LPSE adalah unit kerja yang dibentuk di berbagai instansi dan pemerintah untuk melayani Unit Layanan Pengadaan (ULP) untuk menyelenggarakan system pelayanan pengadaan barang/jasa secara elektronik (SPSE) dan memfasilitasi instansi dan pemerintah kepada portal pengadaan nasional<sup>62</sup>.

**Gambar 2.4 Alur LPSE**



Landasan hukum yang mendasari lahirnya LPSE adalah:

1. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan *International Monetary Fund* (IMF).
2. Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi

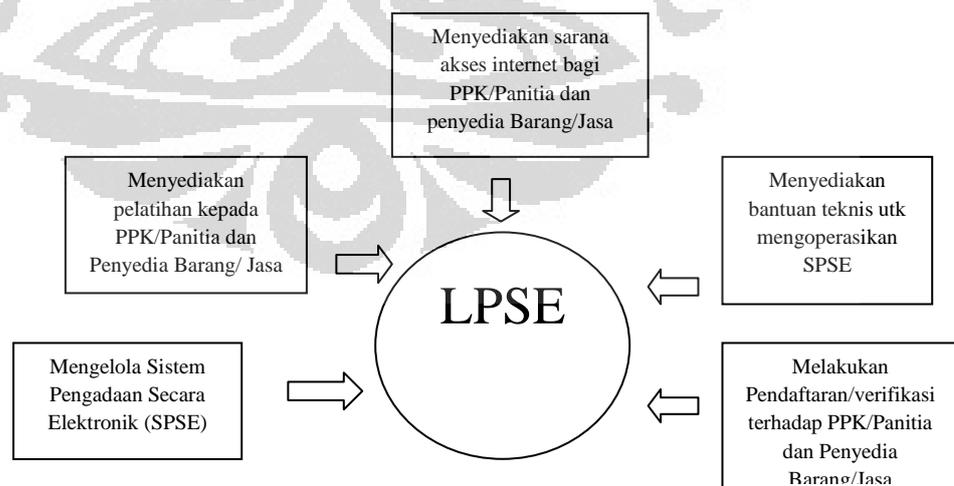
<sup>62</sup> Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa pemerintah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Layanan Pengadaan Secara Elektronik.

3. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
4. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah.
5. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa pemerintah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Layanan Pengadaan Secara Elektronik

Adapun fungsi dibentuknya LPSE adalah sebagai berikut<sup>63</sup>:

1. Mengelola sistem *e-Procurement*
2. Menyediakan pelatihan kepada PPK/Panitia dan Penyedia barang/jasa
3. Menyediakan sarana akses internet bagi PPK/Panitia dan Penyedia barang/jasa
4. Menyediakan bantuan teknis untuk mengoperasikan SPSE kepada PPK/Panitia dan Penyedia barang/jasa.
5. Melakukan pendaftaran dan verifikasi terhadap PPK/Panitia dan Penyedia barang/jasa.

**Gambar 2.5 Tugas/ Fungsi LPSE**



<sup>63</sup> Dalam melaksanakan tugasnya, LPSE wajib memenuhi ketentuan Pasal 15,16 dan 109 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), dengan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaannya dilakukan oleh LKPP.

Organisasi LPSE sekurang-kurangnya meliputi hal sebagai berikut<sup>64</sup>:

- a. Administator sistem elektronik
- b. Unit registrasi dan verifikasi pengguna
- c. Unit layanan pengguna.

LPSE menyusun dan melaksanakan standar prosedur operasional untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan system pengadaan barang/jasa secara elektronik yang memuat sekurang-kurangnya hal sebagai berikut:

- a. Registrasi dan verifikasi pengguna SPSE
- b. Layanan pengguna SPSE
- c. Penanganan masalah (*error handling*)
- d. Pemeliharaan dan pengamanan infrastruktur SPSE
- e. Pemeliharaan kinerja dan kapasitas SPSE
- f. Pengarsipan dokumen elektronik (*file backup*).

Secara umum LPSE memiliki 2 (dua) tipe yaitu LPSE Sistem Provider dan LPSE Service Provider. Perbedaan diantara keduanya adalah LPSE Sistem Provider menjalankan seluruh tugas LPSE, memiliki alamat website sendiri dan mengelola sistem (*database*) sendiri. Sedangkan LPSE Service Provider tidak memiliki tugas mengelola sistem (*database*) dan tidak memiliki alamat website sendiri, namun menggunakan sistem/website LPSE lain.

### 2.3.3 Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE)

Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) adalah aplikasi perangkat lunak berbasis web yang terpasang di server LPSE yang dapat diakses melalui website LPSE yang menggunakan aplikasi SPSE. Aplikasi SPSE sendiri dikembangkan oleh pusat pengembangan kebijakan pengadaan barang/jasa Bappenas pada tahun 2006<sup>65</sup>. SPSE merupakan

---

<sup>64</sup> Pasal 111 Ayat (4) Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa pemerintah.

<sup>65</sup> Sesuai Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi yang menempatkan *e-procurement* sebagai salah satu dari tujuh *flagship* Dewan Teknologi Informasi Nasional (Detiknas) dan dibawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

aplikasi e-pengadaan yang dikembangkan oleh Direktorat E-Procurement LKPP.

Pada bulan Desember 2007, Presiden RI mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres Nomor 106 Tahun 2007). Lembaga ini merupakan pemekaran atas pusat pengadaan yang sebelumnya berada di Bappenas. Dengan adanya Perpres Nomor 106 Tahun 2007, seluruh tugas menyangkut kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi tanggung jawab LKPP, termasuk di dalamnya pengembangan dan implementasi *e-procurement*. Pengembangan SPSE membawa semangat *free lisence* artinya dapat digunakan di mana saja tanpa harus membayar royalty atau hak cipta. LPSE dalam pengembangan aplikasi SPSE bekerjasama dengan beberapa lembaga yaitu:

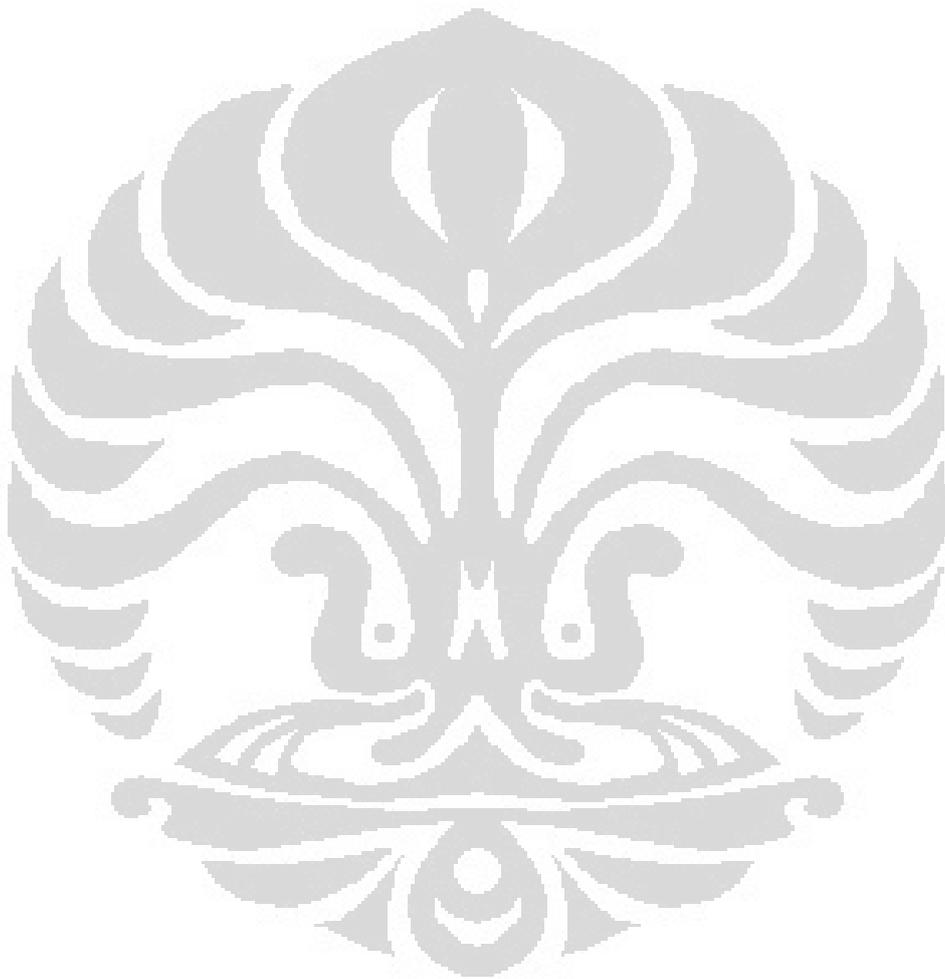
1. Lembaga Sandi Negara untuk fungsi enkripsi dokumen
2. Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk fungsi audit.

Dengan adanya SPSE memberikan manfaat yang lebih bagi instansi pemerintah/lembaga maupun peserta lelang, manfaat tersebut antara lain:

1. Optimalisasi waktu proses pengadaan barang dan jasa, baik dari sisi panitia pengadaan maupun peserta lelang
2. Panitia pengadaan dapat melakukan evaluasi kualifikasi dengan cepat dan akurat karena sistem *software* dapat secara otomatis mengeliminasi peserta lelang yang gagal memenuhi persyaratan
3. Memberikan respon yang cepat terhadap pertanyaan dan klarifikasi lelang karena sistem dan *software* menyediakan media *aanwijzing* dan klarifikasi secara *online*
4. Mengurangi dan menekan biaya, baik dari sisi pengguna barang dan jasa maupun penyedia barang dan jasa karena persyaratan lelang berupa *hard copy* diminta kepada pemenang di akhir proses lelang
5. Meningkatkan pemenuhan kualitas spesifikasi teknis barang dan jasa yang diadakan dan menjamin tanggungjawab penyedia barang dan jasa

karena spesifikasi teknis yang diminta oleh panitia pengadaan setelah masa lelang dapat diakses oleh publik

6. Memperbaiki rantai audit dalam rangka transparansi dan integritas pihak-pihak terkait dalam proses lelang.



**BAB 3**  
**PENERAPAN *E-PROCUREMENT* DALAM PENGADAAN BARANG DAN  
JASA PEMERINTAH DITINJAU DARI EFEKTIVITAS HUKUM  
PERUNDANG-UNDANGANNYA**

**3.1 Efektivitas Hukum dalam Penerapan *E-procurement***

Pengadaan barang/jasa pemerintah perlu dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien serta mengutamakan penerapan beberapa prinsip pokok, yaitu persaingan usaha yang sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak. Untuk itu diperlukan perencanaan, pengembangan dan penyusunan strategi, penentuan kebijakan serta aturan perundang-undangan pengadaan barang/jasa pemerintah yang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan lingkungan baik internal maupun eksternal yang berkelanjutan, berkala, terpadu, terarah dan terkoordinasi.

Sampai dengan saat ini, metode pengadaan barang dan jasa yang dianggap lebih baik karena pelaksanaannya lebih efektif, efisien dan transparan adalah dengan metode pengadaan barang dan jasa secara elektronik atau *e-procurement*. Dengan *e-procurement*, proses lelang dapat berlangsung secara efektif, efisien, terbuka, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel sehingga diharapkan dapat mencerminkan keterbukaan/transparansi dan juga meminimalisasi praktek curang/KKN dalam lelang pengadaan barang/jasa yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Pada penelitian ini, penulis ingin mengetahui sampai sejauh mana efektivitas hukum pengadaan barang/jasa secara elektronik (*e-procurement*) dilihat dari efektivitas perundang-undangannya. Efektifnya suatu perundang-undangan dapat dilihat dari berbagai faktor yaitu<sup>66</sup>:

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut

---

<sup>66</sup> Prof.Dr.Achmad Ali, S.H,M.H. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009. Hal 378-379.

- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat) yang diistilahkan sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Efektivitas perundang-undangan dapat dilihat dari 2 (dua) prespektif yaitu<sup>67</sup>:

- a. Prespektif organisatoris, yaitu prespektif yang memandang perundang-undangan sebagai “institusi” yang ditinjau dari ciri-cirinya.
- b. Prespektif individu atau ketaatan, yaitu lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, di mana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.

Pada penulisan ini, penulis memfokuskan pada penelitian dari segi prespektif organisatoris. Beberapa isu yang ingin dikaji adalah:

1. Kapan timbulnya kebutuhan mendesak untuk menyusun suatu perundang-undangan tertentu.
2. Kapan timbulnya momen dibutuhkannya perubahan-perubahan terhadap perundang-undangan yang ada.
3. Dalam bidang-bidang kehidupan manakah perundang-undangan tersebut dibutuhkan dan mengapa ada kebutuhan tersebut.
4. Pihak-pihak manakah yang mempunyai inisiatif untuk menyusun atau membentuk perundang-undangan tersebut.
5. Golongan-golongan manakah yang merupakan *pressure-groups* dalam masyarakat.

Adapun peraturan perundang-undangan yang ingin dikaji terkait dengan *e-procurement* adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

---

<sup>67</sup> Ibid.

- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
- d. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

### **3.1 Efektivitas Hukum *E-Procurement* Ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010**

Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah telah sejak lama ada, bahkan peraturannya pun telah beberapa kali mengalami perubahan. Perubahan-perubahan peraturan yang ada dimaksudkan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih sempurna dan mengurangi penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara. Peraturan terbaru terkait tentang pengadaan barang/jasa pemerintah adalah Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010. Di Perpres No 54 Tahun 2010 ini, pengadaan barang/jasa diatur secara khusus pada pasal 104 sampai dengan pasal 112. Pengaturan tentang *e-procurement* dianggap mendesak karena didasarkan pada fenomena yang ada dalam masyarakat pada saat sekarang ini dimana banyaknya proses pengadaan barang dan jasa yang terindikasi adanya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

*E-procurement* menjadi isu yang sangat penting dalam pemberantasan KKN di Indonesia karena jika dilihat dari indikator penilaian korupsi yang dikeluarkan oleh Transparency International dalam Corruption Perceptions Index (CPI)<sup>68</sup>, pada tahun 2011 dari 183 negara yang di survei, Indonesia berada pada urutan ke 100 dengan skor 3,0 naik 0.2 dibanding tahun sebelumnya sebesar 2,8<sup>69</sup>.

Hingga saat ini sudah ada beberapa instansi pemerintah pusat, daerah dan BUMN di Indonesia yang melakukan pengadaan barang dan

---

<sup>68</sup> Pengukurannya didasarkan pada pelayanan terhadap public dan para politisi. Pengukuran CPI berasal dari data survey yang dilakukan beberapa institusi yang terpercaya seperti Bank Dunia, Universitas Columbia, International Institute for Management Development Swiss, Multilateral Development Bank, Asian Intelligence Newsletter, Gallup International/Transparency International, World Market Research Center dan World Economic Forum.

<sup>69</sup> Hasil survey tersebut berdasarkan penggabungan hasil 17 survey yang dilakukan lembaga-lembaga internasional pada 2011. Rentang indeks berdasarkan angka 0-10. Semakin kecil angka indeks menunjukkan potensi korupsi negara tersebut cukup besar.

jasa melalui *e-procurement*. Saat ini jumlah instansi yang telah melakukan implementasi *e-procurement* di Indonesia sampai dengan 19 April 2012 telah mencapai 681 instansi baik yang mencakup Kemeterian/Lembaga, BUMN, Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Perguruan Tinggi. Sejak tahun 2008 hingga April 2012, jumlah paket pengadaan yang dilelang melalui sistem *e-Procurement* nasional sebanyak 46.183 paket, di antaranya tahun 2012 mencapai 13.554 paket. Pagu yang dilelangkan sejak tahun 2008 hingga 2012 mencapai Rp 99,6 triliun dengan penyedia barang/jasa yang telah terdaftar secara *online* pada sistem *e-Procurement* nasional mencapai 216.295 penyedia<sup>70</sup>.

Pengadaan barang dan jasa rentan dengan kebocoran. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa rentan dengan nuansa KKN. Siapa yang punya koneksi dengan orang dalam dan bisa memberikan komisi cukup besar, dialah yang akan menjadi pemenang. Adanya kontak fisik saat digelar proses lelang atau tender, makin memperbesar peluang terjadinya kongkalingkong antara oknum di pemerintah dengan pihak ketiga. Meminimalkan kontak fisik merupakan salah satu upaya untuk memperkecil terjadinya main mata. Oleh karena itu *e-procurement* dipandang sebagai solusi.

Selain menghemat anggaran pemerintah, manfaat lainnya dari *e-procurement* bagi instansi/ lembaga yang menerapkan *e-procurement* adalah dapat membuat proses interaksi antara pengguna dan penyedia jasa, serta masyarakat berjalan lebih mudah serta mempercepat proses pengadaan. Tidak kalah penting, penerapan *e-procurement* secara otomatis meningkatkan sistem kontrol terhadap berbagai penyimpangan dan pelanggaran aturan. Perubahan dalam proses ini ditempuh dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi sebagai media interaksi antara kedua belah pihak.

Kebaikan dan manfaat dari *e-procurement* tidak akan tercapai jika tidak didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan berkompoten serta memiliki integritas yang tinggi. SDM yang dimaksud

---

<sup>70</sup> <http://report-lpse.lkpp.go.id/v2/public/index>, di download tanggal 19 April 2012

dalam hal ini adalah panitia pengadaan barang dan jasa yang dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dilaksanakan oleh ULP dan Pejabat Pengadaan. Sebelum dibentuk ULP dan Pejabat Pengadaan, pengelolaan pengadaan dikendalikan oleh Pimpro, yang menyebabkan badan pelaksana tidak mempunyai kuasa apa-apa dan rentan terhadap tekanan internal dan eksternal. Buruknya *performance* panitia pengadaan juga diakibatkan oleh tiadanya mekanisme insentif bagi yang memiliki prestasi, khususnya bagi para panitia lelang yang secara sungguh-sungguh telah mempraktikkan proses pelelangan yang efektif dan efisien. Barangkali yang terjadi justru sebaliknya, melakukan korupsi jauh lebih menguntungkan bagi panitia lelang dan pejabat yang bertanggung jawab daripada insentif yang diterima jika mereka melaksanakan tender yang bersih. Demikian lemahnya sanksi administratif dan hukum yang diberikan kepada para pihak yang terlibat kolusi secara tidak sadar telah mengakibatkan sistem pengadaan yang buruk.

Selain masalah SDM, masalah pengawasan juga sangat penting diperhatikan. Masih banyak dijumpai adanya pengadaan yang dilakukan di bilik-bilik tertutup. Keterlibatan publik dalam mengawasi proses pengadaan tidak terakomodasi dalam sistem yang tertutup di mana rezim lelang masih didominasi oleh panitia lelang dan beberapa pelaku usaha saja. Hasil-hasil penawaran, informasi mengenai penunjukkan langsung dan dokumen yang terkait dengannya sulit diakses publik sehingga pada tingkat implementasi proyek, mekanisme pengawasan publik sulit dilakukan. Kondisi ini mengakibatkan proyek menjadi carut marut, kolusi berurat akar dan model arisan proyek lelang menjadi kebiasaan untuk meratakan *benefit* pelaku usaha dan pejabat panitia lelang.

Meskipun dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 telah diatur mengenai sanksi bagi setiap pelanggaran dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah<sup>71</sup> tetapi sanksi yang ada masih bersifat umum dan tidak tegas dalam pemberian hukumannya. Hukuman yang ada hanya berupa tuntutan ganti rugi dan pemasukan dalam daftar hitam (*black list*)

---

<sup>71</sup> Hal-hal mengenai sanksi diatur dalam Pasal 118-124 Perpres Nomor 54 Tahun 2010.

padahal kalau dicermati pelanggaran yang ada tidak hanya pelanggaran administratif dan pelanggaran perdata saja tetapi juga terdapat pelanggaran pidana.

Di samping itu, produk hukum dari pengaturan pengadaan barang dan jasa yang ada sekarang ini masih berupa Peraturan Presiden yang masih dapat berubah-ubah jika Presidennya diganti. Untuk itu, perlu adanya peraturan yang lebih tinggi, bersifat konsisten dan memiliki sanksi hukum yang tegas untuk menekan adanya penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Aturan atau produk hukum itu adalah undang-undang.

Keberadaan undang-undang yang mengatur pengadaan barang dan jasa, khususnya yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) diharapkan dapat menekan kebocoran anggaran dalam pengadaan barang dan jasa. Hal ini dikarenakan undang-undang mengatur mulai dari perencanaan, pengadaan, hingga pelaksanaan proyek. Dengan demikian, undang-undang tentang pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) tersebut merupakan upaya mencegah kemungkinan terjadinya kebocoran dalam pengadaan barang dan jasa. Undang-undang tersebut nantinya juga perlu mencantumkan hak pengawasan dan hak paksa yang mengacu pada undang-undang anti korupsi serta tidak lupa juga sanksi yang tegas terhadap pelaku pelanggaran dalam proses pengadaan barang dan jasa.

### **3.2 Efektivitas Hukum *E-Procurement* Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003**

Dalam rangka mendorong terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, lahirlah Undang-Undang

Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Definisi dari keuangan negara adalah<sup>72</sup>:

“Semua hak dan kewajiban negara yang dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Adapun ruang lingkup dari keuangan negara meliputi<sup>73</sup>:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa utang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Secara konseptual, sebenarnya definisi keuangan negara bersifat sempit dan tergantung pada sudut pandang, dari sudut pandang pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, serta keuangan negara pada semua badan usaha milik Negara<sup>74</sup>.

Pengadaan barang dan jasa pemerintah termasuk dalam pengeluaran negara karena dalam pelaksanaan pembayarannya menggunakan dana yang

---

<sup>72</sup> Pasal 1 Ayat 1 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>73</sup> Pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>74</sup> Adrian Sutedi. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Garfika, 2010. Hal 76.

bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>75</sup>. Karena berasal dari anggaran negara dan menggunakan uang rakyat, maka pengeluaran sekecil-kecilnya harus dipertanggungjawabkan. Sektor pengadaan barang/jasa merupakan sektor yang menyerap dana terbesar dalam penyaluran APBN/APBD di luar subsidi dan belanja pegawai. Menurut Ikatan Ahli Pengadaan Indonesia (IAPI), tercatat sekitar 31,2 persen dari alokasi APBN digunakan untuk proyek pengadaan barang/jasa, hal ini dapat dilihat dari data rencana anggaran pada tahun 2010, dimana pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 327 triliun untuk memenuhi rencana pembangunan belanja langsung melalui proses pengadaan barang dan jasa<sup>76</sup>. Mengingat besarnya anggaran yang dialokasikan dalam pengadaan barang dan jasa maka perlu diatur pengelolaannya untuk menghindari adanya kebocoran anggaran yang akan mengakibatkan kerugian negara.

Adapun yang dimaksud dengan kerugian negara adalah<sup>77</sup>:

“Kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang disebut kerugian negara adalah<sup>78</sup>:

“Berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh suatu tindakan melanggar hukum/ kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar keadaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*)”.

Berdasarkan definisi tersebut di atas, kerugian negara dapat ditinjau dari beberapa unsur:

- a. Bentuk maerial (obyek) : uang, surat berharga, barang
- b. Subyek hukum penderitanya: negara/daerah

---

<sup>75</sup> Landasan hukum pada pelaksanaan APBN bersumber pada Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan ketiga tanggal 9 November 2001, yaitu “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

<sup>76</sup> Hermawan. *Peluang Usaha di Sektor Pengadaan Barang/Jasa*. Media Indonesia Edisi Selasa 23 Februari 2010.

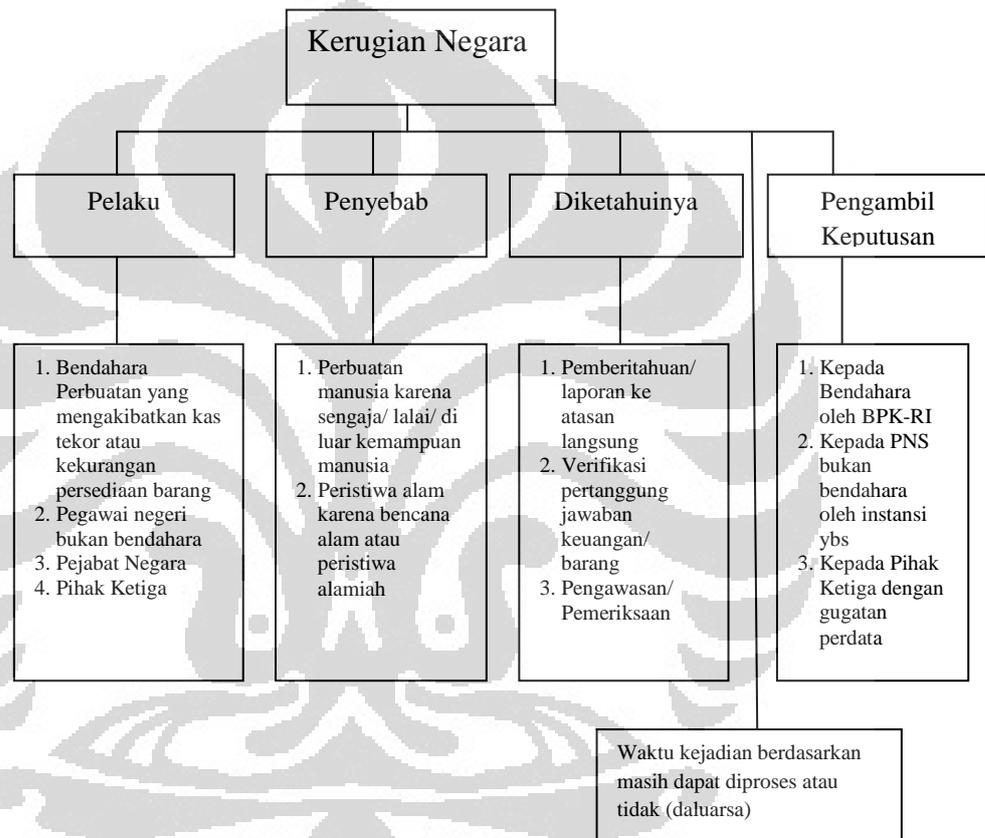
<sup>77</sup> Pasal 1 Ayat 2 UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>78</sup> BPK. *Petunjuk Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal BPK RI, 1983.

- c. Penyebab kerugian negara: perbuatan melawan hukum (baik sengaja maupun lalai)
- d. Ukuran kerugian negara: jumlahnya nyata dan pasti (dalam satuan rupiah dan barang).

Kerugian Negara dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

**Gambar 3.1**  
**Kerugian Negara**



Penyelesaian kerugian negara berdasarkan UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur dalam pasal 59 sampai dengan pasal 67. Materi pokok yang diatur dalam ketentuan tersebut adalah sebagai berikut<sup>79</sup>:

1. Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kerugian Negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat

<sup>79</sup> BPKP. *Sistem Administrasi Keuangan Negara*. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Edisi Kelima. 2006. Hal 32.

negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.

2. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara wajib mengganti kerugian tertentu.
3. Setiap pimpinan kementerian negara/ lembaga/ kepala satuan kerja dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/ lembaga/ satuan kerja yang bersangkutan terjadi kerugian akibat dari perbuatan pihak manapun.

Untuk menentukan apakah dalam pengadaan barang dan jasa tersebut ada kerugian negara atau tidak, perlu diadakan pemeriksaan oleh suatu badan pemeriksa. Di dalam UUD 1945<sup>80</sup>, diatur kalau badan yang berhak memeriksa pengelolaan keuangan negara yang diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jika dalam pemeriksaan BPK terdapat adanya penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian negara maka instansi/ lembaga terkait harus melakukan penyelesaian terhadap kerugian negara tersebut.

Penyelesaian kerugian negara/daerah diatur dalam Bab XI Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 59 UU ini berbunyi:

“Setiap kerugian negara/ daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Adapun tuntutan ganti rugi dilakukan pimpinan kementerian negara/ lembaga/ kepala satuan kerja perangkat

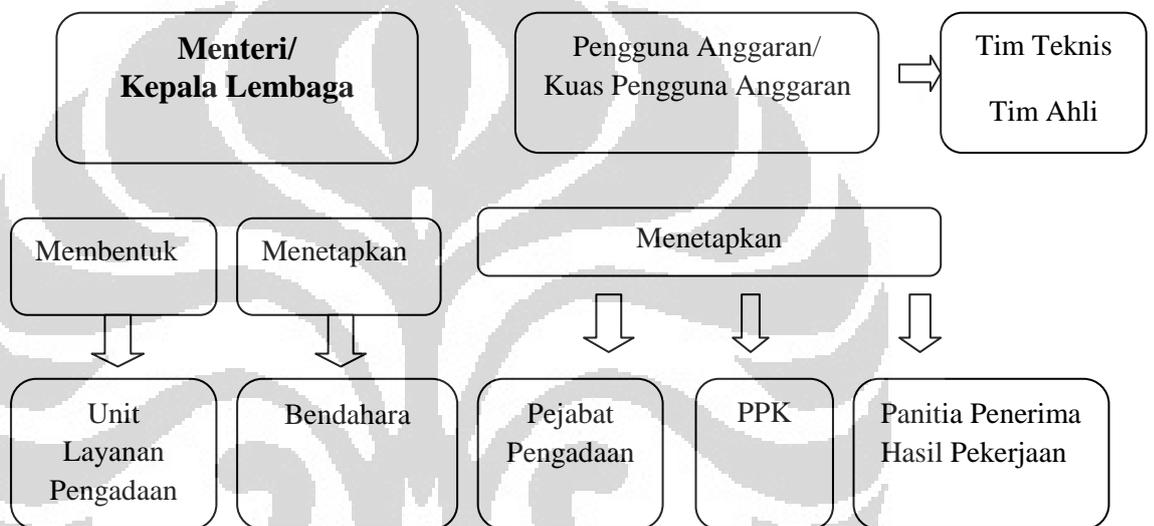
---

<sup>80</sup> Seperti yang tercantum dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Pasal 23E Ayat (2) : “Hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya”. Kedua pasal ini menegaskan bahwa Negara hanya memberikan otoritas kepada BPK dalam konteks memeriksa beserta hasilnya. Tidak ada institusi lain yang diizinkan memberikan opini atau pemeriksaan keuangan Negara tanpa persetujuan atau pengawasan resmi BPK.

daerah, segera setelah diketahui bahwa dalam lingkungan tempat kerjanya terjadi kerugian”.

Penyelenggara keuangan negara mempunyai peran yang sangat vital dalam pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan pengadaan barang dan jasa dan hubungannya dengan penyelenggara keuangan negara dapat dilihat pada bagan berikut:

**Gambar 3.2 Pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa**



Penyelenggara keuangan negara yang juga merupakan pengelola keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa memiliki 2 (dua) tanggung jawab yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Dalam hukum administrasi, parameter tanggung jawab jabatan adalah asas legalitas (keabsahan) tindakan pejabat. Persoalan legalitas tindakan pejabat berkaitan dengan pendekatan kekuasaan. Sedangkan tanggung jawab pribadi adalah tanggung jawab pidana dimana hal itu berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang

maupun *public service*<sup>81</sup>. Fokus tanggung jawab jabatan adalah legalitas tindakan. Legalitas tindakan pejabat harus bertumpu pada wewenang prosedur dan substansi sedangkan fokus tanggung jawab pribadi adalah tindakan maladministrasi. Adapun bentuk tindakan maladministrasi dalam pengadaan barang dan jasa adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang, melampaui wewenang serta kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pertanggungjawaban keuangan negara erat kaitannya dengan pertanggungjawaban yang diakibatkan penyimpangan pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya penyelenggaraan pengadaan barang/jasa. Penyelenggaraan pengadaan secara elektronik dalam sudut pandang hukum keuangan negara dapat dikatakan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam hal terjadi kerugian keuangan negara dalam *e-procurement*, maka para pihak secara pribadi bertanggungjawab atas kerugian yang terjadi. Apabila kerugian negara tersebut berindikasikan korupsi, maka akan diselesaikan sesuai dengan ketentuan tindak pidana korupsi. Kerugian Negara yang timbul karena keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut.

Penyelenggara negara sebagai pengelola keuangan harus senantiasa memegang teguh prinsip dan pengaturan pengelolaan keuangan negara serta mematuhi peraturan dan regulasi yang ada. Kepastian hukum penyelenggara keuangan dalam pengelolaan keuangan negara telah dibuat dan dituangkan dalam berbagai macam regulasi. Selain itu pemerintah juga telah melindungi para penyelenggara keuangan dengan berbagai macam pendidikan dan pelatihan. Beberapa hal yang perlu dikritisi adalah belum adanya peraturan, pasal, dan regulasi yang mengatur mengenai tekanan politik dan proses politik dalam kaitannya dengan penyelenggaraan keuangan dalam pengelolaan keuangan negara. Selain itu

---

<sup>81</sup> Philipus M.Hadjon. *Tanggung jawab jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi, Departemen HTN FH UNAIR Surabaya, 28-30 Oktober 2008, hal 1.

perlindungan terhadap penyelenggara keuangan terkait dengan efek akibat mempertahankan prinsip dan menegakkan peraturan akibat tekanan politik tersebut juga belum mendapat perhatian penting. Hal ini harus mendapat perhatian penting dalam kaitan mencegah terjadinya penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa. Pemerintah juga harus mengatur kebijakan yang terkait dengan penyelewengan administrasi. Hal ini terkait dengan penilaian beberapa penyelenggara keuangan yang kadang dalam kondisi tertentu harus mengambil sikap terkait pengelola keuangan negara.

Untuk mengakomodir hal tersebut, maka UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara perlu dilakukan revisi terhadap substansi dengan penambahan pasal yang berisi tentang perlindungan terhadap pengelola keuangan negara terhadap tekanan-tekanan baik itu internal atau eksternal terutama yang terkait dengan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah sehingga dapat diwujudkan tata cara pengelolaan keuangan negara yang bersih dari korupsi melalui sistem *e-procurement*.

### **3.1. Efektivitas Hukum *E-Procurement* Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008**

Pentingnya *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa secara eksplisit dinyatakan oleh pemerintah semenjak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional *e-Government* dimana dalam Lampiran I disebutkan bahwa *e-procurement* dapat dimanfaatkan oleh setiap situs pemerintah. Selanjutnya dalam Inpres Nomor 5 tahun 2003 tentang Kebijakan Ekonomi Selama dan Setelah Program Kerjasama dengan IMF (*International Monetary Fund*) disebutkan bahwa sebagai bagian dari Program Stabilitas Ekonomi Makro-Rencana Tindak Kebijakan Peningkatan Efisiensi Belanja Negara, empat instansi yaitu Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Komunikasi dan Informatika dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian diwajibkan mengembangkan dan mengimplementasikan *e-procurement*.

Pada tanggal 21 April tahun 2008, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (yang selanjutnya disebut UU ITE) yang menjadi dasar implementasi proses pengadaan berbasis sistem informasi elektronik. UU ITE menjadi tonggak lahirnya payung hukum baru dalam pengaturan masalah pemanfaatan informasi dan transaksi elektronik. UU tersebut mengatur aspek-aspek penting dalam pemanfaatan informasi dan transaksi elektronik. Di samping itu, UU tersebut mengatur juga masalah-masalah yang mungkin timbul dari pemanfaatan teknologi informasi seperti hak cipta, transaksi elektronik, sengketa, yuridiksi dan lain-lain. Dalam konteks pengadaan secara elektronik, UU ITE telah memberikan landasan hukum yang lebih kokoh atas dilaksanakannya pengadaan secara elektronik (*e-procurement*).

Dalam *e-procurement*, kedudukan pemerintah adalah selaku penyelenggara sistem elektronik. Pemerintah selaku penyelenggara *e-procurement* diwakili oleh pengelola sistem elektronik (unit layanan) yang dibentuk berdasarkan surat keputusan pejabat tertentu dalam instansi pemerintah. Berbeda dengan pemerintah dalam konteks hubungan kontraktual pengadaan yang diwakili oleh pejabat pembuat komitmen selaku penandatangan kontrak. Dalam konteks penyelenggaraan sistem elektronik, UU ITE telah memberikan standar pertanggungjawaban yang bersifat *presumed liability* karena tidak mungkin konsumen dapat membuktikan kesalahan yang terjadi pada sistem tersebut, karena sistem tersebut adalah teknologi tinggi (*hi tech*) yang tidak mungkin dapat dengan mudah mengakses dan mengetahui bagaimana substansi sistem tersebut sebenarnya.

*E-procurement* di Indonesia saat ini dapat dikatakan baru memasuki fase awal dari penerapan *e-procurement* secara utuh. Hal itu dapat dilihat dari masih adanya proses-proses manual dalam pelaksanaan *e-procurement*. Pihak pemerintah sebagai pengelola layanan *e-procurement* mendapatkan data-data berbentuk *soft copy* dari pihak

perusahaan atau penyedia barang/jasa. Data atau dokumen tersebut kemudian divalidasi berdasarkan dokumen aslinya.

Data-data atau dokumen tersebut kemudian di *scan* secara manual untuk kemudian di *upload* ke dalam aplikasi *e-procurement*. Data yang telah di *upload* oleh perusahaan tersebut diterima oleh administrator aplikasi untuk kemudian oleh pihak pengelola dilakukan validasi berdasarkan data aslinya. Saat proses lelang sedang berlangsung, perusahaan juga dapat melakukan *download* dokumen-dokumen yang disediakan oleh panitia lelang seperti: pengumuman lelang, rencana kerja dan syarat/ Kerangka Acuan Kerja, Berita Acara Penjelasan/*Aanwizing*, dan Berita Acara Pembukaan Penawaran. Sedangkan dalam proses manual yang masih dilakukan saat ini adalah pengiriman dokumen-dokumen yang sangat penting. Dalam proses ini, meskipun perusahaan telah mengirimkan dokumen dalam bentuk *soft copy*, perusahaan diwajibkan juga mengirimkan dokumen aslinya kepada panitia lelang. Dokumen-dokumen yang masih harus dikirimkan berupa:

1. Jaminan Pelaksanaan/ Penawaran/ Uang Muka/ Pemeliharaan yang dikeluarkan oleh Bank Umum atau Ansuransi
2. Surat Penawaran yang berisis jumlah, jenis, dan harga barang/jasa yang ditawarkan
3. Dokumen teknis berisi rencana kerja, personil, dan peralatan yang dibutuhkan dalam mendukung pekerjaan yang dilelangkan
4. Bukti setor pajak perseorangan/perusahaan
5. Dokumen lain yang dianggap perlu oleh panitia untuk dilampirkan bentuk fisiknya.

Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam *e-procurement* adalah<sup>82</sup>:

1. Keamanan (*security*)
2. Kerahasiaan (*confidentially*)
3. Integritas (*integrity*)
4. Ketersediaan (*availability*)

---

<sup>82</sup> Adrian Sutedi. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008. Hal 211.

## 5. Nonreduction

Aspek keamanan biasanya ditinjau dari 3 (tiga) hal yaitu *confidentially*, *integrity* dan *availability* atau biasa disingkat CIA. *Confidentially* merupakan aspek yang menjamin kerahasiaan data atau informasi, Sistem yang digunakan untuk mengimplementasikan *e-procurement* harus dapat menjamin kerahasiaan data yang dikirim, diterima, dan disimpan. Bocornya informasi dapat berakibat batalnya proses pengadaan. Kerahasiaan ini dapat diimplementasikan dengan berbagai cara, seperti misalnya menggunakan teknologi kriptografi<sup>83</sup> dengan melakukan proses enkripsi (penyandian, pengkodean) pada transmisi data, pengolahan data (aplikasi dan *database*), dan penyimpanan data (*storage*). Teknologi kriptografi dapat mempersulit pembacaan data tersebut oleh pihak yang tidak berhak.

Aspek berikutnya adalah *integrity*. Aspek *integrity* merupakan aspek yang menjamin bahwa data tidak boleh berubah tanpa ada izin pihak yang berwenang (*authorized*). Untuk aplikasi *e-procurement*, aspek *integrity* ini sangat penting. Data yang telah dikirimkan tidak dapat diubah oleh pihak yang berwenang. Pelanggaran terhadap hal itu akan berakibat tidak berfungsinya sistem *e-procurement*. Secara teknis ada banyak cara untuk menjamin aspek *integrity* ini, seperti misalnya dengan menggunakan *message authentication code*, *hash function*, dan *digital signature*. Dalam hal ini, keberadaan Certification Authority (CA) penting untuk membangun kepercayaan melalui pelaksanaan otentikasi terhadap para pihak yang terkait dalam transaksi *online* dan menyajikan bukti tentang pengiriman berbagai pesan melalui internet dan melakukan verifikasi terhadap integritas informasi yang dipertukarkan.

CA berkedudukan sebagai pihak ketiga yang dipercaya untuk memberikan kepastian/pengesahan terhadap identitas dari

---

<sup>83</sup> Kriptografi adalah ilmu yang mempelajari bagaimana membuat suatu pesan yang dikirim pengirim dapat disampaikan kepada penerima dengan aman. Dalam kriptografi ada 2 proses utama yaitu enkripsi yaitu proses untuk mengubah pesan asli (*plaintext*) menjadi pesan yang tersandikan atau terahasiakan (*chipertext*) dan deskripsi yaitu proses mengubah pesan yang tersandikan (*chipertext*) kembali menjadi pesan pada bentuk aslinya (*plaintext*).

seseorang/pelanggan (klien CA tersebut)<sup>84</sup>. Salah satu upaya yang dilakukan untuk memberikan kepastian bisnis bagi dunia usaha untuk mengembangkan CA. Saat ini telah diterbitkan Pedoman Penyelenggaraan CA di Indonesia<sup>85</sup>. Pedoman tersebut menjelaskan pengorganisasian pengelolaan CA, pengawasan penyelenggaraan CA, pengamanan penggunaan CA pada transaksi elektronik, pengamanan infrastruktur untuk pengelolaan CA dan peran pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dan melindungi kepentingan masyarakat dan risiko perbuatan CA yang tidak bertanggung jawab. Pedoman tersebut merupakan kebijakan pemerintah untuk mewajibkan semua pengguna layanan transaksi elektronik untuk menggunakan tanda tangan digital<sup>86</sup>. Untuk menjamin keamanan transaksi dalam proses *e-procurement*, tahun 2008 LKPP bekerja sama dengan Lembaga Sandi Negara mengembangkan Aplikasi Pengaman Dokumen (Apendo) yang digunakan oleh peserta pengadaan untuk enkripsi dokumen serta oleh panitia pengadaan untuk dekripsi dokumen. Setelah pengembangan Apendo, Lemsaneg dan LKPP mengembangkan Infrastruktur Kunci Publik (IKP) dan menjadikan Lemsaneg sebagai CA (*Certification Authority*).

Aspek berikutnya adalah aspek *availability*. Aspek *availability* merupakan aspek yang menjamin bahwa data tersedia ketika dibutuhkan. Dapat dibayangkan efek yang terjadi ketika proses penawaran sedang dilangsungkan ternyata sistem tidak dapat diakses sehingga penawaran tidak dapat diterima. Hal ini akan menyebabkan adanya pihak-pihak yang merasa dirugikan karena tidak dapat mengirimkan penawaran.

Dalam upaya memenuhi aspek-aspek di atas, sistem perlu dirancang dan diimplementasikan sesuai dengan standar yang berlaku. Ada beberapa standar yang dapat diikuti, mulai dari standar yang sifatnya

---

<sup>84</sup> Dedy Cahyadi. *Tinjauan Kritis Atas CA (Certificate/Certification Authority) dalam UU ITE: Perspektif Akademis*. Jurnal Informatika Universitas Mulawarman Vol.4 No.1 Februari 2009.

<sup>85</sup> Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Certification Authority (CA).

<sup>86</sup> DEPKOMINFO. <http://www.depkominfo.go.id/produk/certification-authority>. Didownload pada tanggal 16 April 2012.

formal sampai kepada standar yang sifatnya lebih praktis dan operasional (*best practice*).

Masalah keamanan dianggap sebagai masalah utama yang menyebabkan lembaga/instansi masih sulit beralih kepada system *e-procurement*. Untuk itu diperlukan penanganan atau manajemen transaksi elektronik. Tidak ada sistem yang aman seratus persen. Hal yang dapat dilakukan adalah memperkecil kemungkinan terjadinya masalah yang terkait dengan keamanan dan memperkecil dampak yang timbul jika masalah itu terjadi. Penerapan *e-procurement* masih pada tahap awal, untuk itu diharapkan pengguna dan penyedia layanan *e-procurement* berhati-hati dalam penerapannya.

*E-procurement* dalam pelaksanaannya akan menemui tantangan seperti *technical complexity*, model awal, hubungan online dengan vendor serta hubungan dengan *application service provider*. Semua tantangan itu harus dicarikan solusinya. Sementara batasan yang tidak boleh dilanggar menyusul penerapan *e-procurement* yakni jangan sampai terjadi fregmentasi dalam pelaksanaan *e-procurement* di mana jumlah *e-marketplace* yang terlalu banyak dengan isu yang sangat sensitif.

Untuk mengatasi masalah tersebut, telah terbit undang-undang yang mengatur tentang informasi dan transaksi elektronik yaitu UU No 11 Tahun 2008 atau yang lebih dikenal dengan UU ITE dimana masalah keamanan transaksi sangat diperhatikan disini. Tetapi undang-undang ini masih bersifat umum, dalam arti transaksi elektronik dalam pengadaan barang dan jasa tidak diatur secara khusus di sini. Untuk masa mendatang, akan lebih baik jika pemerintah membuat peraturan pemerintah yang mengatur secara teknis tentang pengadaan barang dan jasa sistem elektronik (*e-procurement*) sehingga undang-undang ini akan lebih efektif dalam mensukseskan program *e-procurement* pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*).

### 3.1.4 Efektivitas Hukum *E-Procurement* Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

Keterbukaan informasi publik dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan menjadi fokus pembenahan di setiap instansi pemerintah. Hal tersebut untuk mendukung terciptanya reformasi birokrasi dan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*). Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan salah satu kegiatan di instansi pemerintah yang krusial karena menggunakan anggaran yang besar jumlahnya dan rentan terhadap kebocoran.

Terbitnya UU Nomor 14 Tahun 2008 memberikan kewajiban tambahan untuk memberikan informasi secara terbuka kepada masyarakat. Apalagi kemudian sanksi yang diterapkan pada Undang-Undang ini adalah sanksi pidana. Keterbukaan informasi publik di salah satu sisi adalah upaya akuntabilitas pejabat publik kepada masyarakat, tetapi di sisi lain telah menimbulkan ketakutan terutama dengan ancaman sanksi pidana. Pengawasan yang berlapis-lapis ini telah menimbulkan keengganan para pelaksana belanja negara yaitu kuasa pengguna anggaran, pejabat penguji permintaan pembayaran dan bendaharawan untuk melakukan pelaksanaan belanja negara dalam pengadaan barang dan jasa, akibat yang ditimbulkan adalah sulitnya mencari panitia pengadaan, sehingga pengadaan dilakukan tidak tepat waktu dan cenderung ditunda-tunda pada akhir tahun anggaran.

Pelaksanaan *e-procurement* merupakan salah satu langkah penting dalam mendukung diberlakukannya keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Dalam UU ini, definisi informasi publik adalah sebagai berikut<sup>87</sup>:

“ Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik”.

---

<sup>87</sup> Pasal 1 Ayat (2) UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Sedangkan yang dimaksud badan publik adalah<sup>88</sup>:

“ Badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Dalam menyelenggarakan layanan publik, badan publik mempunyai kewajiban untuk menyampaikan informasi secara terbuka. Hal ini berarti bahwa siapa saja yang menjalankan tugas dan fungsi dengan dana yang bersumber dari APBN/APBD dan sumbangan dana publik, harus menyampaikan informasi secara terbuka kepada masyarakat kecuali informasi yang dikecualikan seperti misalnya informasi strategi dan rahasia bisnis yang menjadi hak perusahaan, informasi rahasia negara, informasi intelijen, dan informasi yang bersifat pribadi.

Keterbukaan informasi publik menjadi sarana untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya serta segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. Di dalam UU KIP disebutkan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik<sup>89</sup> dan setiap orang berhak memperoleh informasi publik sesuai dengan ketentuan UU KIP<sup>90</sup>.

Hadirnya UU KIP semakin menegaskan pentingnya menyelenggarakan pelayanan publik yang profesional, tidak diskriminatif, terbuka dan akuntabel. Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti yang tertera dalam Pasal 5 UU KIP.

---

<sup>88</sup> Pasal 1 Ayat (3) UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

<sup>89</sup> Pasal 2 Ayat (1) UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

<sup>90</sup> Pasal 4 Ayat (1) UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Salah satu tujuan dari UU KIP ini adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini sejalan dengan prinsip dari *e-procurement* yaitu meningkatkan transparansi, efisiensi harga, efektif dalam prosesnya, biaya yang lebih murah, layanan publik yang lebih baik dan siklus pengadaan yang lebih pendek.

Dengan adanya UU ini diharapkan dapat mendukung keterbukaan informasi publik terutama dalam proses pengadaan barang dan jasa sehingga masyarakat sebagai publik dan stakeholder dapat melakukan pengawasan terhadap proses pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk mewujudkan pengadaan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). UU ini dirasa sudah cukup tepat dan sesuai dengan tujuan dari *e-procurement* itu sendiri yaitu transparansi dan akuntabilitas. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang KIP ini sudah efektif dari segi substansi maupun pelaksanaannya.

### **3.2 Perbandingan Sistem *E-Procurement* dan Sistem Konvensional**

Pelaksanaan tata cara pengadaan barang/jasa instansi pemerintah dapat dibagi atas 3 (tiga) model yaitu: pengadaan barang/jasa dengan cara konvensional, pengadaan barang/jasa dengan cara semi *e-procurement* dan pengadaan barang dan jasa dengan cara *e-procurement*. Sebagian besar instansi pemerintah telah menerapkan sistem pengadaan barang dan jasa semi *e-procurement* tetapi pada tahun 2012 ini semua instansi pemerintah diwajibkan menggunakan *e-procurement* dalam pengadaan barang/jasa<sup>91</sup>. Adapun perbedaan dalam 3 tahapan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut<sup>92</sup>:

---

<sup>91</sup> Surat Edaran Kepala LKPP Nomor 17/KA/02/2012 tentang Kewajiban Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik.

<sup>92</sup> Teguh Arifiyadi. *Tesis Analisis Hukum Pengadaan Barang dan Jasa pada Instansi Pemerintah*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2010. Hal 62-63

**Tabel 3.1**  
**Perbedaan Tahapan dalam Pengadaan Barang/Jasa pada Instansi**  
**Pemerintah**

| No | Perbedaan   | Pengadaan Barang/Jasa dengan cara Konvensional | Pengadaan Barang/Jasa dengan Semi E-Procurement   | Pengadaan Barang/Jasa dengan E-Procurement   |
|----|---|--|---|--|
| 1. | Organisasi pengelola pengadaan barang dan jasa secara elektronik        | Tidak berada dalam sebuah struktur tertentu    | Tidak berada dalam sebuah struktur tertentu namun berbentuk tim yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Pejabat tertentu                                  | Berada dalam sebuah struktur independen yang memiliki kewenangan luas dalam pengelolaan manajemen pengadaan barang/jasa                              |
| 2. | Peran Sistem dan Teknologi Informasi                                    | Belum dimanfaatkan secara optimal              | Telah dimanfaatkan, namun sebatas pendukung ( <i>supporting</i> )   | Sepenuhnya dimanfaatkan sebagai sistem manajemen dan alat kendali  |
| 3. | Output keseluruhan proses pengadaan barang/jasa                         | <i>Paper Base</i>                              | Sebagian telah <i>paperless</i> , sebagian lain dibuat dalam bentuk <i>hard copy</i> dan <i>soft copy</i>   | Seluruhnya <i>paperless</i>  |
| 4. | Tahapan proses pengadaan barang/jasa yang menggunakan sistem elektronik | Tidak ada                                      | Pokok tahapan proses pengadaan yang menggunakan sistem <i>e-procurement</i> :<br>1. Pengumuman rencana pengadaan melalui aplikasi <i>e-procurement</i> yang | Pokok tahapan proses pengadaan yang menggunakan <i>e-procurement</i> :<br>1. Pengumuman rencana pengadaan melalui aplikasi <i>e-procurement</i> yang |

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  | berbasis web<br>2. Pengumuman tentang dimulainya kegiatan pengadaan barang/jasa melalui aplikasi <i>e-procurement</i> yang berbasis web<br>3. Pendaftaran peserta secara <i>online</i><br>4. Pengambilan ( <i>download</i> ) dokumen awal (rencana kerja dan syarat/ Kerangka Acuan Kerja) | berbasis web<br>2. Pengumuman tentang dimulainya kegiatan pengadaan barang/jasa melalui aplikasi <i>e-procurement</i> yang berbasis web<br>3. Pendaftaran peserta secara <i>online</i><br>4. Pengambilan ( <i>download</i> ) dokumen awal (rencana kerja dan syarat/ kerangka acuan kerja)<br>5. Pemasukan dokumen penawaran secara <i>online</i><br>6. <i>Aanwizing</i> (rapat penjelasan)<br>7. Pembukaan penawaran secara <i>online</i><br>8. Evaluasi penawaran yang masuk oleh panitia pengadaan barang/jasa<br>9. Penetapan hasil evaluasi<br>10. Pengumuman pemenang<br>11. Masa sanggah |
|--|--|--|--|---|

|    |   |  |  |  |
|----|---|--|--|--|
|    |   |  |  | 12. Pembayaran melalui aplikasi pembayaran   |
| 5. | Syarat peserta yang dapat mengikuti lelang                            | Setiap peserta dapat mengikuti lelang tanpa harus terdaftar dalam sistem informasi manajemen pengadaan barang/jasa | Peserta harus terdaftar dalam sistem informasi manajemen pengadaan barang/jasa elektronik  | Peserta harus terdaftar dalam sistem informasi manajemen pengadaan barang/jasa elektronik                    |
| 6  | Pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang bernilai 5 juta sampai 50 juta | Dengan pembelian langsung/ penunjukkan langsung secara manual  | Dengan aplikasi <i>e-tendering</i> dengan memilih barang/jasa dalam <i>e-katalog</i> apabila katalog telah terisi data barang/jasa | Dengan aplikasi <i>e-pembelian</i> dengan memilih barang/jasa dalam <i>e-katalog</i> yang telah terisi data. |

Pada pengadaan barang dan jasa secara konvensional, semua prosesnya masih manual dan adanya tatap muka langsung antara instansi pemerintah sebagai pengguna barang/jasa dan rekanan calon penyedia barang dan jasa. Pada sistem semi *e-procurement*, baik pengguna barang/jasa maupun penyedia barang/jasa memasukkan data-data untuk keperluan tender ke internet, sedangkan Dokumen Pemilihan/Kualifikasi walaupun sudah di *upload* oleh pengguna barang/jasa, masih mempunyai kemungkinan dokumen-dokumen tersebut diterbitkan secara manual. Artinya sebagian dapat diunggah atau di *upload* dan sebagian dapat dibagikan secara manual. Begitu juga penyedia barang/jasa dapat *download* atau mengunduh dokumen tersebut jika terdapat dokumen yang di *upload* pengguna barang/jasa. Pada sistem *full e-procurement*, semua proses sudah dilakukan secara online, baik pengguna

barang/jasa harus harus mengupload atau mengunggah dokumen yang berkaitan dengan tender, begitu juga penyedia barang/jasa harus mendownload dokumen-dokumen yang telah di upload pengguna barang/jasa. Pada ketiga sistem di atas, untuk pemasukan Dokumen Penawaran Penyedia Barang/Jasa hanya sistem *full e-procurement* yang mengharuskan penyedia barang/jasa mengupload ke sistem *e-procurement* tersebut. Oleh karena itu, pada sistem *full e-procurement* dibutuhkan keterampilan dan *skill* yang mencukupi untuk proses *online* ini, begitu juga dengan ketelitian.

Pelaksanaan *e-procurement* di instansi pemerintah masih jauh dari ideal tetapi dengan adanya perbaikan dalam sistem regulasi dan sosialisasi yang insentif diharapkan pada tahun 2012 ini semua instansi pemerintah sudah menggunakan *full e-procurement*. Perbandingan *e-procurement* yang ideal (kondisi yang diharapkan), *e-procurement* di luar negeri dan *e-procurement* di instansi pemerintah secara umum dapat dilihat pada table berikut ini.

**Tabel 3.2**  
**Perbandingan E-Procurement**

| <b>Pembandingan</b> | <b><i>E-procurement</i><br/>ideal</b>                                  | <b><i>E-procurement</i><br/>di instansi<br/>pemerintah</b>  | <b><i>E-procurement</i><br/>di luar negeri</b>   |
|---------------------|--|---|--|
| <i>Framework</i>    | Memiliki acuan tersendiri dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa | Acuan masih menggunakan peraturan untuk proses pelaksanaan pelelangan secara manual ke pelelangan secara elektronik, acuan yang digunakan dari LKPP | Memiliki <i>framework</i> tersendiri dan tujuan-tujuan serta elemen utama pelaksanaan <i>e-procurement</i> |
| Pengumuman          | Menggunakan  | Menggunakan   | Menggunakan  |

|                                     |  |  |   |
|-------------------------------------|--|--|---|
|                                     | situs internet   | situs internet   | situs internet  |
| Pendaftaran                         | Menggunakan situs internet   | Menggunakan situs internet   | Menggunakan situs internet  |
| Rekanan                             | Ada daftar rekanan tetap yang sudah diakui dan mendaftar sebelumnya          | Selalu mendaftar setiap kali ada pelelangan  | Ada daftar rekanan tetap yang sudah mendaftar menggunakan form khusus, menggunakan <i>hardcopy</i>  |
| Kualifikasi                         | Rekanan harus mendaftarkan diri untuk dinilai sesuai dengan kelayakan        | Rekanan harus selalu melengkapi berkas untuk dinilai setiap kali akan mengikuti pelelangan | Rekanan memperoleh undangan untuk mengikuti lelang, atau agensi boleh menunjuk langsung rekanan sesuai dengan batas kredit yang dimiliki oleh CEO |
| Penentuan dan Penilaian Kualifikasi | Ada daftar rekanan dan riwayat serta pengalaman sebagai data untuk penilaian | Harus melengkapi pengalaman setiap kali akan mengikuti pelelangan                          | Daftar dan riwayat rekanan sudah ada dalam <i>database</i>  |
| Dokumen                             | Demi terciptanya keamanan harus ada secara                                   | Ada yang berbentuk elektronik, tetapi  | Dokumen tidak boleh berbentuk fax, telepon  |

|  |                                     |  |                |
|--|-------------------------------------|--|----------------|
|  | elektronik dan naskah diatas kertas | ada juga yang masih menggunakan kertas | maupun e-mail. |
|--|-------------------------------------|--|----------------|

### 3.3 Keunggulan Sistem *E-procurement* Dibandingkan Dengan Sistem Konvensional

Dalam era reformasi ini, pemerintah tengah berusaha mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan demokratis. Salah satunya dengan cara meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan/peraturan yang efektif, efisien, dan mencerminkan keterbukaan/transparansi. Sebagai bagian dari pelayanan publik, pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan aktivitas yang sering mendapatkan sorotan di berbagai media. Banyak pejabat pemerintah yang terpaksa harus berhadapan dengan penegak hukum sebagai akibat dari tidak diikutinya ketentuan pengadaan yang ada.

Pada beberapa tahun terakhir ini, banyak dijumpai permasalahan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah secara konvensional, seperti misalnya pengadaan alat kesehatan di Kementerian Kesehatan<sup>93</sup>, pengadaan mobil pemadam kebakaran yang melibatkan berbagai instansi pusat dan daerah<sup>94</sup>, pengadaan kapal patroli di Kementerian Perhubungan<sup>95</sup>, pengadaan helikopter di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)<sup>96</sup>, serta pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu (SKRT) di Kementerian Kehutanan<sup>97</sup>.

Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), ada sebanyak 50 perkara pengadaan barang dan jasa pemerintah yang telah dan sedang

<sup>93</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2009/02/25/15164675pemenang.kontrak.subtradingkan.pengadaan.alat.depkes>

<sup>94</sup> Kasus Damkar, Mardiyanto Penuhi Panggilan KPK (2009)  
<http://nasional.kompas.com/read/2009/07/22/11281163/kasus.damkar.mardiyanto.penuhi.panggilan.kpk>

<sup>95</sup> Korupsi Kapal Patroli, Dua Mantan Pejabat Dephub Disidang (2009)  
<http://nasional.kompas.com/read/2009/09/25/18015976/korupsi.kapal.patroli.dua.mantan.pejabat.dphub.disidang>

<sup>96</sup> Pengadaan Helikopter MI-2 Diduga Mark-Up (2004)  
<http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2004/06/10/brk.20040610-40.id.html>

<sup>97</sup> KPK Periksa SEKjen Dephut (2009)  
<http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2009/12/16/42239>

ditangani hingga tahun 2009 dengan nilai proyek mencapai Rp 1,9 triliun. Dari perkara-perkara tersebut, rata-rata 35 persen dari anggaran berpotensi diselewengkan mencapai nilai Rp 689,19 miliar<sup>98</sup>.

Pengadaan pemerintah telah melewati sejarah panjang dan berbagai bentuk penyimpangan telah teridentifikasi, yang banyak ditemui diantaranya:

1. Pengadaan secara arisan dan adanya *kick back* selama proses pengadaan
2. Melakukan suap untuk memenangkan pengadaan
3. Proses pengadaan yang tidak transparan
4. Pengelola proyek tidak mengumumkan rencana pengadaan
5. Pemasok mematok harga yang lebih tinggi (*mark up*)
6. Memenangkan perusahaan saudara, kerabat, atau kelompok tertentu
7. Tidak membuka akses bagi peserta dari daerah sekitarnya
8. Mencantumkan spesifikasi teknis yang hanya dapat dipasok oleh satu pelaku usaha tertentu
9. Adanya pemasok yang tidak memenuhi kelengkapan administrasi namun tetap dapat ikut pengadaan dan bahkan menang
10. Menggunakan metode pemilihan penyedia barang/jasa pemerintah yang tidak seharusnya untuk mencapai maksud tertentu seperti menggunakan metode penunjukan langsung dengan tidak menghiraukan ketentuan yang telah ditetapkan.

Sektor pengadaan memegang porsi yang cukup besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jika dikaitkan dengan hasil laporan Bank Dunia, maka potensi kebocoran pengadaan barang/jasa pada tahun 2009 adalah sebesar RP 69,4 Triliun<sup>99</sup>. Di tengah pandangan umum bahwa teknologi hanyalah alat bantu, *e-procurement* menunjukkan peran strategis tersendiri untuk membantu terwujudnya reformasi birokrasi. Selain mengurangi tingkat kebocoran anggaran karena sistemnya yang lebih transparan, implementasi *e-procurement* telah memberikan kontribusi terjadinya efisiensi dalam penggunaan APBN.

---

<sup>98</sup> APBN Potensi Dikorupsi: Kerugian Negara Pengadaan Barang Senilai Rp 689,19 Miliar. Surat Kabar Kompas 3 Desember 2009.

<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/12/03/03451546/APBN.Potensi.Dikorupsi>

<sup>99</sup> [www.fiskal.depkeu.go.id](http://www.fiskal.depkeu.go.id)

Rata-rata penghematan anggaran yang dapat diperoleh dari pendekatan *e-procurement* disbanding dengan cara konvensional berkisar 23,5 persen. Sedangkan pada Harga Penetapan Sendiri (HPS) dapat dilakukan penghematan rata-rata sekitar 20 persen. Biaya pengumuman pemenang lelang juga dapat diminimalisasi karena secara *online* lebih mudah diakses. Apabila pendekatan pengadaan barang dan jasa melalui *e-procurement* ini diikuti oleh sebagian besar atau seluruh lembaga atau instansi pemerintah, maka penghematan anggaran yang dilakukan oleh masing-masing lembaga/instansi pemerintah akan berdampak besar bagi penghematan APBN/APBD. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.3**  
**Penghematan Dengan E-Procurement**

| <b>Tahun</b>   | <b>Pagu Lelang<br/>(Rp)</b> | <b>Nilai Lelang<br/>(Rp)</b> | <b>Penghematan<br/>(Rp)</b> |
|----------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 2008           | 42.898.000.000              | 36.286.000.000               | 6.612.000.000               |
| 2009           | 3.137.595.000.000           | 2.618.650.000.000            | 518.945.000.000             |
| 2010           | 12.971.803.000.000          | 11.585.138.000.000           | 1.386.665.000.000           |
| 2011           | 38.163.399.000.000          | 33.688.791.000.000           | 4.474.608.000.000           |
| s/d April 2012 | 11.496.253.000.000          | 10.307.296.000.000           | 1.188.957.000.000           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>65.811.948.000.000</b>   | <b>58.236.161.000.000</b>    | <b>7.575.787.000.000</b>    |

Sumber: LKPP, 2012.

Pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan *e-procurement* juga dapat dilakukan dalam jangka waktu yang lebih cepat dibandingkan dengan cara konvensional. Rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk pengadaan barang dan jasa dengan cara konvensional adalah 36 (tiga puluh enam) hari, sedangkan dengan menggunakan *e-procurement* hanya berkisar 20 (dua puluh) hari. Hal ini karena dengan sistem elektronik, proses pengumuman pengadaan, seleksi dan pengumuman pemenang dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Selain itu, dengan adanya *e-procurement* akan menciptakan sistem persaingan yang sehat antar pelaku usaha sehingga mendukung iklim investasi yang kondusif secara nasional. Pengadaan barang dan jasa yang lebih transparan, fair, dan partisipatif dan mendukung persaingan usaha yang sehat di setiap wilayah dimana pengadaan barang dan jasa dilakukan. Tidak ada pengaturan pemenang lelang serta menghilangkan 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 kontrak langsung antara panitia dengan penyedia barang/jasa. Pelaku usaha yang unggul dalam melakukan efisiensi terhadap seluruh aktifitas operasional usahanya akan mendapatkan keunggulan kompetitif. Secara umum sistem *e-procurement* menuntut penyedia barang/jasa untuk berlomba dalam melakukan efisiensi, sementara di sisi lain juga dituntut untuk menghasilkan output yang berkualitas. Kondisi semacam ini merupakan ciri dari persaingan yang sehat (*fair market competition*) dan akan mendukung iklim investasi yang kondusif bila *e-procurement* diterapkan secara konsisten di tingkat nasional.

## BAB 4

### PERANAN LEMBAGA PENGAWAS TERHADAP PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH

Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengamatan dan penilaian secara berkesinambungan terhadap suatu objek kegiatan dengan menggunakan metode, alat, dan aturan tertentu untuk menjamin kesesuaian pelaksanaannya dengan rencana dan kebijakan yang telah ditetapkan. Pengawasan barang dan jasa adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa apakah telah sesuai dengan rencana, prinsip dasar pengadaan, prosedur, dan aturan yang berlaku. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, dan kegagalan, serta agar pengadaan dapat berjalan dengan efisien, efektif, hemat dan tertib. Pengawasan pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah merupakan tanggung jawab setiap pimpinan dalam instansi pemerintah yang terkait dengan pengadaan. Pengawasan dalam pengadaan barang dan jasa wajib dilakukan instansi pemerintah sebagai upaya mewujudkan keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebagaimana diatur dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010, pengawasan dan pemeriksaan atas pengadaan barang dan jasa dimaksudkan untuk:

- a. Meningkatkan kinerja aparatur pemerintah, mewujudkan aparatur yang profesional, bersih, dan bertanggung jawab
- b. Memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktek KKN
- c. Menegakkan peraturan yang berlaku dan mengamankan keuangan negara.

Untuk mendukung prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa pemerintah yang sesuai dengan ketentuan, maka dalam proses pengadaan barang dan jasa, ada beberapa pihak yang terlibat dalam fungsi pengawasan tersebut, yaitu:<sup>100</sup>

1. Pimpinan dari Instansi pemerintah yang bersangkutan

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan instansi/ lembaga ini bersifat pengawasan preventif<sup>101</sup> dan pengawasan represif<sup>102</sup> yaitu dengan cara:

- a. Menetapkan kebijakan dan petunjuk teknis (juknis) pelaksanaan pengadaan barang dan jasa
- b. Menciptakan sistem pengendalian manajemen dalam rangka pengadaan barang dan jasa
- c. Menciptakan sistem pemantauan terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa
- d. Mewajibkan kepada pengguna barang/jasa dan panitia/pejabat pengadaan untuk mendokumentasikan setiap proses pengadaan barang dan jasa, serta menyimpannya sebagai alat pertanggungjawaban.

2. Pengguna Barang dan jasa

Sebagai pihak yang berkepentingan terhadap pengadaan barang dan jasa dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, maka pengguna barang dan jasa dapat melakukan pengawasan preventif yaitu dengan cara:

- a. Menyusun rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja dan sasaran yang harus dicapai
- b. Menyusun prosedur pelaksanaan kegiatan secara tertulis agar bisa dimengerti dan dilaksanakan, terutama yang terkait dengan pengadaan barang/jasa
- c. Melaksanakan pencatatan dan pelaporan atas hasil kegiatan pengadaan barang dan jasa

---

<sup>100</sup> <http://forum.pengadaan.org/phpbb/viewtopic.php?f=6&t=480>, di download tanggal 19 April 2012.

<sup>101</sup> Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya pengeluaran dalam rangka menghindarkan kebocoran dan penghamburan keuangan Negara.

<sup>102</sup> Pengawasan represif merupakan kelanjutan dari mata rantai pengawasan preventif, sehingga dengan pengawasan represif merupakan pelengkap dari pengawasan preventif.

- d. Menyimpan dan memelihara catatan, laporan serta dokumen lain yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa
- e. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas pelaksanaan pekerjaan yang sudah dan sedang dilaksanakan penyedia barang dan jasa, bila diperlukan dapat memerintahkan pihak ketiga untuk melakukannya, seperti kantor konsultan, kantor akuntan, dan BPKP.

### 3. Unit Pengawasan Intern

Unit pengawasan intern adalah suatu unit yang berada dalam suatu instansi dan independen terhadap unit lain, serta bertanggung jawab langsung terhadap pimpinan instansinya. Sesuai dengan fungsinya, dalam pengadaan barang dan jasa, Unit Pengawasan Intern melakukan pengawasan dengan cara:

- a. Melakukan pengawasan langsung terhadap kegiatan/proyek yang dilaksanakan
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sesuai tupoksinya
- c. Menampung dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang terkait dengan permasalahan/penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.
- d. Menyampaikan laporan berkala insedentiil kepada pimpinan instansi yang bersangkutan.

### 4. Masyarakat

Masyarakat merupakan muara terakhir atas seluruh pekerjaan pengadaan barang dan jasa, terkait dengan penyelenggaraan pemerintah yang berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat. Agar penyelenggaraan pemerintahan dapat terlaksana dengan baik (*good governance*) perlu adanya pengawasan dari penerima jasa pelayanan tersebut. Masyarakat dapat membuat pengaduan jika terjadi hal-hal sebagai berikut:

- a. Ditemukan indikasi penyimpangan prosedur
- b. Adanya KKN dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah
- c. Adanya persaingan yang tidak sehat atas proses pemilihan penyedia barang/jasa.

Pengawasan masyarakat dapat berfungsi sebagai:

- a. Barometer untuk mengukur dan mengetahui kepercayaan publik terhadap kinerja aparatur pemerintah, khususnya dalam pengadaan barang/jasa
- b. Memberikan koreksi terhadap penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa
- c. Memberikan masukan dan perumusan kebijakan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan dalam pengadaan barang/jasa.

#### 4.1 E-Audit dalam E-Procurement

Beberapa instansi saat ini telah mengimplementasikan sistem pengadaan berbasis teknologi (*e-procurement*) yang difasilitasi oleh LPSE bahkan di instansi pusat hampir semuanya telah menerapkan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasanya. Implementasi *e-procurement* di lingkungan instansi pemerintah memberikan tantangan tersendiri bagi dunia auditing, dimana dalam proses *e-procurement* penggunaan kertas telah dikurangi. Untuk mempermudah pengawasan dan pemeriksaan terhadap proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, sejak tahun 2009 telah dikembangkan e-audit yaitu sebagai suatu alat bantu bagi auditor untuk melakukan audit terhadap paket pengadaan yang dilelangkan melalui LPSE.

E-audit pada prinsipnya adalah audit yang dilakukan secara elektronik dengan menggunakan alat bantu yang dibutuhkan. Ketentuan khusus tentang e-audit pemerintah sampai saat ini belum diatur secara jelas tetapi secara umum tentang pemeriksaan mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Secara teknis, e-audit lebih menitikberatkan pada *business process* dengan pertimbangan bahwa hal-hal teknis yang ada dalam sistem *e-procurement* telah tersertifikasi terlebih dahulu melalui standar teknis seperti ISO maupun SNI.

Tahapan-tahapan dalam audit sistem *e-procurement* pada prinsipnya sama dengan audit TI pada umumnya. Dalam pelaksanaannya, auditor

sistem *e-procurement* mengumpulkan bukti-bukti yang memadai melalui berbagai teknik. Dalam proses pengumpulan bukti ini ada beberapa cara yang sering dipakai yaitu *audit around computer*, *audit through computer* dan *audit with computer*. Jika tingkat pemakaian sistem *e-procurement* tinggi maka audit yang digunakan adalah *audit with computer* atau biasa yang disebut dengan teknik audit berbantuan komputer atau menggunakan CCAT (*Computer Aided Auditing Technique*)<sup>103</sup>.

Fasilitas yang terdapat dalam e-audit dalam LPSE yaitu<sup>104</sup>:

1. Memungkinkan auditor untuk melakukan fungsi-fungsi audit dengan tidak terbatas sehingga auditor bias membandingkan data/informasi tertentu dengan data/informasi lainnya.
2. Memungkinkan auditor mengambil data dari database LPSE, kemudian menyimpannya ke dalam database tertentu untuk kepentingan audit, memasukkan data dari lapangan ke database, dan melakukan fungsi-fungsi sebagaimana lazimnya suatu kegiatan audit.
3. Memungkinkan adanya kolaborasi antara auditor dengan auditee dalam proses audit sehingga beberapa hal yang tidak jelas dapat dikomunikasikan dan didokumentasikan.
4. Memungkinkan auditor menyampaikan *summary* dan informasi-informasi hasil audit yang penting ditindaklanjuti oleh auditee. Beberapa *summary* itu adalah:
  - a. Temuan hasil audit pengadaan barang/jasa pemerintah (nomor, kode temuan, nama temuan, uraian temuan, nilai temuan, kriteria, penyebab, akibat)
  - b. Rekomendasi (nomor, kode rekomendasi, nama rekomendasi, uraian rekomendasi)
  - c. Tanggapan objek
  - d. Hal-hal yang perlu diperhatikan (nomor, uraian).

---

<sup>103</sup> Hemat Dwi Nuryanto. *Pentingnya Audit dan Standardisasi E-Procurement*. Harian Pikiran Rakyat, Kamis 5 Maret 2009.

<sup>104</sup> LKPP, <http://www.lkpp.go.id/v2/content.php?mid=8474545499>, di download pada tanggal 18 April 2012.

5. Memungkinkan auditee menyampaikan tindak lanjut hasil audit sehingga auditor dapat memonitor tindak lanjut temuan audit
6. Memungkinkan disajikannya *summary* hal-hal yang terkait dengan audit untuk kepentingan penyusunan kebijakan pengadaan selanjutnya dan untuk kepentingan peningkatan kapasitas auditor
7. E-Audit dapat menyimpan data auditor yang menggunakan LPSE untuk kepentingan pelacakan dan peningkatan kapasitas auditor. Beberapa data tersebut adalah:
  - a. Kode/nama lembaga audit
  - b. Kode/nama lembaga/ satuan kerja yang diaudit
  - c. Nama paket yang diaudit
  - d. Identitas surat tugas (nomor, tanggal)
  - e. Tim Audit (NIP, nama, peran)
  - f. Tanggal audit (tanggal mulai, tanggal selesai)
  - g. Lingkup audit.

Bukti audit dalam *e-procurement* dapat berbentuk elektronik (digital) maupun non elektronik (*paper*). Keabsahan bukti digital sebagai bukti audit sama dengan keabsahan bukti digital sebagai bukti hukum. Dengan adanya UU No 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), maka keabsahan bukti digital tidak perlu diragukan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 44 UU ITE yang berbunyi:

“Alat bukti penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan menurut ketentuan undang-undang ini adalah sebagai berikut:

1. Alat bukti sebagaimana dimaksud dalam ketentuan perundang-undangan; dan
2. Alat bukti lain berupa informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 4 serta Pasal 5 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3)”.

**Tabel 4.1**  
**Perbedaan Audit Pengadaan Konvensional dan E-Audit**

| No | Perbedaan               | Audit Pengadaan Konvensional  | Electronic Audit Pengadaan   |
|----|-------------------------|---|--|
| 1. | Tujuan umum audit       | Membandingkan <i>das sein</i> dan <i>das sollen</i>                 | Efektivitas, efisiensi, <i>availability system, reability, confidentiality, integrity, security</i>                            |
| 2. | Bukti formil            | Dokumen tertulis/tercetak ( <i>hard copy</i> )                      | Dokumen <i>softcopy</i>  |
| 3. | Cara mengumpulkan bukti | Melalui pengamatan fisik, telaah dokumen, dan permintaan keterangan | <i>Audit around computer, audit through computer dan audit with computer</i>   |
| 4. | Cara kerja tim audit    | Lebih mengutamakan audit lapangan                                   | <i>Desk audit</i>  |
| 5. | Temuan                  | Penyimpangan keuangan negara  | Ketidakandalan sistem atau <i>untrustworthiness</i> (tidak terpenuhinya standar teknis yang diharapkan) dan <i>human error</i> |

## 4.2 Peran Lembaga Pengawasan dalam Pengadaan Barang dan Jasa

### 4.2.1 Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)<sup>105</sup>

LKPP adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas melaksanakan pengembangan dan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Dasar hukum pemebentukan LKPP adalah Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Adapun fungsi dari lembaga ini adalah<sup>106</sup>:

1. Melakukan penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk pengadaan di badan usaha dalam rangka kerjasama pemerintah dengan badan usaha
2. Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan pembinaan sumber daya manusia di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah
3. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaannya
4. Pembinaan dan pengembangan sistem informasi serta pengawasan penyelenggaraan pengadaan barang/jasa secara pemerintah secara elektronik (*electronic procurement*)
5. Pemberian bimbingan teknis, advokasi, pendapat hukum, bantuan hukum, penanganan pengaduan dan penyelesaian sengkah
6. Penyelenggaraan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan, penatausahaan, kepegawaian, keuangan dan perlengkapan serta rumah tangga.

<sup>105</sup> Banyak Negara telah mendirikan lembaga serupa, seperti *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP) di Amerika Serikat, *Office of Government Commerce* (OGC) di Inggris, *Government Procurement Policy Board* (GPPB) di Filipina, *Public Procurement Policy Office* (PPPO) di Polandia, Dan *Public Procurement Service* (PPS) di Korea Selatan.

<sup>106</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sejak didirikan pada tahun 2007, LKPP telah menghasilkan beberapa produk hukum yang menjadi acuan bagi lembaga/ instansi pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa. Produk-produk hukum tersebut adalah:

1. Peraturan Kepala LKPP tentang LPSE di LKPP
2. Peraturan Kepala LKPP Nomor 6 Tahun 2010 tentang Standar Dokumen Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (*Standard Bidding Document*)
3. Peraturan Kepala LKPP Nomor 8 Tahun 2010 tentang Sertifikasi Keahlian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
4. Peraturan Kepala LKPP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara *e-Tendering*
5. Peraturan Kepala LKPP Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kesatu Atas Peraturan Kepala LKPP Nomor 6 Tahun 2010 tentang Standar Dokumen Pengadaan Barang/jasa Pemerintah (*Standard Bidding Document*)
6. Peraturan Kepala LKPP Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Acuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) Kendaraan Pemerintah
7. Peraturan Kepala LKPP Nomor 5 Tahun 2011 tentang Standar Dokumen Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Secara Elektronik
8. Peraturan Kepala LKPP Nomor 3 Tahun 2011 tentang Akreditasi Program Pelatihan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
9. Peraturan Kepala LKPP Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Penunjukkan Langsung Pengadaan Kendaraan Pemerintah di Lingkungan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Instansi Lainnya
10. Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Operasional Daftar Hitam

11. Peraturan Kepala LKPP Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengadaan Barang/jasa Pemerintah.

Semua produk hukum tersebut dibuat dengan maksud agar pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dengan APBN dan APBD dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan yang adil bagi semua pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat<sup>107</sup>.

#### **4.2.2 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Pasal 23 E Ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan fungsi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh BPK. BPK merupakan lembaga yang langsung mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) termasuk di dalamnya penggunaan anggaran negara untuk pengadaan barang dan jasa yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan fungsinya sebagai pemeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK ditempatkan sebagai lembaga negara. Sebagai lembaga negara yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK merupakan lembaga yang langsung mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) yang dilakukan pemerintah. Fungsinya yang sangat strategis dan terhormat tersebut menempatkan BPK sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk pemerintah untuk menjaga objektivitasnya.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas BPK, diterbitkanlah UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan

---

<sup>107</sup> Dalam Perpres No 54 Tahun 2010 Pasal 108 menyebutkan bahwa LKPP mengembangkan sistem pengadaan barang/jasa secara elektronik.

Tanggung Jawab Keuangan Negara. Landasan pemikiran penyusunan undang-undang ini adalah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam UUD 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Sehubungan dengan itu, BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan yaitu:

1. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
2. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawas intern pemerintah.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk pemeriksaan dalam tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Ketentuan mengenai pemeriksaan pengelolaan belanja negara terdapat dalam Pasal 2 UU No 15 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara
- (2) BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Berdasarkan pasal ini, lingkup pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Lingkup pemeriksaan BPK menjadi sangat luas karena berwenang pada pelaksanaan anggaran (*pre audit*) dan pertanggungjawaban anggaran (*post audit*). Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Untuk keperluan pemeriksaan, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah. Pemeriksa dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian Negara/daerah atau adanya unsur pidana. Laporan atas hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah memuat opini. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.

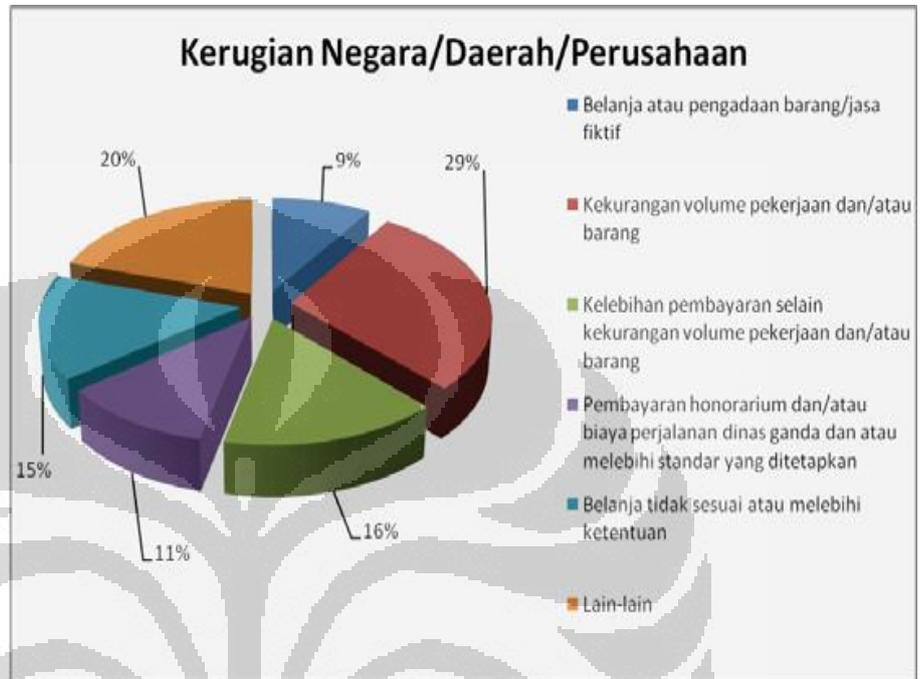
Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Jawaban atas hasil pemeriksaan tersebut disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah, bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan kerugian negara. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.

Dari hasil temuan BPK Semester I Tahun 2011 didapat kesimpulan bahwa persentase kerugian negara terbesar yaitu sebanyak 38 persen hasil berada di sektor pengadaan barang/jasa. Hal tersebut dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

Gambar 4.1

**Kerugian Negara/Daerah/Perusahaan  
di Sektor Pengadaan Barang dan Jasa  
Periode Semester I Tahun 2011**



Sumber: BPK RI, 2011

Pelaksanaan audit atas pengadaan barang dan jasa bisa dilakukan pada saat proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa atau pada saat telah selesainya pekerjaan pengadaan barang dan jasa tersebut. Audit pengadaan barang dan jasa secara prinsip termasuk dalam jenis audit ketaatan<sup>108</sup>. Namun demikian sesuai ketentuan dalam Perpres No 54 Tahun 2010, audit operasional dapat dilakukan terhadap pengadaan barang dan jasa untuk menunjang kegiatan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh instansi pemerintah dan dibantu dengan aparat pengawasan internnya<sup>109</sup>. Audit operasional

<sup>108</sup> Audit ketaatan adalah audit yang bertujuan untuk meyakinkan apakah pihak yang diaudit telah mengikuti kebijakan/aturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>109</sup> Audit operasional adalah audit atas suatu kegiatan/operasional/aktivitas/program untuk meyakinkan bahwa pelaksanaan kegiatan/operasional/aktivitas/program yang diaudit telah dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif sesuai tujuan yang direncanakan, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

untuk pengadaan barang dan jasa dilakukan terhadap seluruh aspek yaitu:

1. Perencanaan pengadaan barang dan jasa
2. Pemilihan penyedia barang dan jasa sampai penetapan pemenang
3. Penyusunan dan penandatanganan kontrak
4. Pelaksanaan kontrak hingga penyelesaian kontrak, dan serah terima pekerjaan, hingga masa pemeliharaan.

Dalam hal pelaksanaan/ proses pengadaan barang dan jasa berindikasi KKN yang merupakan tindakan pidana, maka audit pengadaan barang dan jasa dapat diarahkan kepada audit investigasi<sup>110</sup>.

#### **4.2.3 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

KPPU merupakan suatu lembaga yang dibentuk berdasarkan amanat UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha. Adapun tugas KPPU berdasarkan UU No 5 Tahun 1999 adalah<sup>111</sup>:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat<sup>112</sup>.
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat<sup>113</sup>.
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan

---

<sup>110</sup> Audit investigasi adalah audit yang dilakukan terhadap hal/ kegiatan/ aktivitas untuk menyelidiki adanya indikasi tindakan melawan hukum (tindak pidana korupsi/ tuntutan perdata) yang menyebabkan kerugian (Negara atau pihak lain).

<sup>111</sup> Pasal 35 UU No 5 Tahun 1999.

<sup>112</sup> Diatur dalam Pasal 4 s.d Pasal 16 UU No 5 Tahun 1999.

<sup>113</sup> Diatur dalam Pasal 17 s.d Pasal 24 UU No 5 Tahun 1999.

terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat<sup>114</sup>.

4. Mengambil tindakan sesuai wewenang komisi<sup>115</sup>.
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No 5 Tahun 1999.
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Selain tugas-tugas yang telah disebutkan di atas, dalam melaksanakan tugasnya, KPPU mempunyai beberapa kewenangan. Wewenang KPPU yaitu<sup>116</sup>:

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil penelitiannya
4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat

---

<sup>114</sup> Diatur dalam Pasal 25 s.d Pasal 28 UU No 5 Tahun 1999.

<sup>115</sup> Diatur dalam Pasal 36 UU No 5 Tahun 1999.

<sup>116</sup> Pasal 36 UU No 5 Tahun 1999.

5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1999.
6. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1999.
7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf (e) dan huruf (f) yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi
8. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1999.
9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.
10. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat
11. Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No 5 Tahun 1999.

Salah satu wewenang dari KPPU adalah menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pasca berlakunya UU No 5 Tahun 1999 pada tanggal 5 Maret 2000, KPPU telah menerima 250 perkara dimana 72 persen atau sekitar 181 perkara adalah perkara tender dan sisanya sekitar 27 persen adalah perkara non tender.

**Tabel 4.2**

**Penanganan Perkara Tender dan Non Tender di KPPU**

| TAHUN        | PENETAPAN |            | PUTUSAN    |            | PERKARA BERJALAN |            | TOTAL      |            | Prosentase |            |
|--------------|-----------|------------|------------|------------|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|              | Tender    | Non Tender | Tender     | Non Tender | Tender           | Non Tender | Tender     | Non Tender | Tender     | Non Tender |
| 2000         | 0         | 0          | 1          | 1          | 0                | 0          | 1          | 1          |            |            |
| 2001         | 0         | 1          | 3          | 1          | 0                | 0          | 3          | 2          |            |            |
| 2002         | 4         | 0          | 1          | 3          | 0                | 0          | 5          | 3          |            |            |
| 2003         | 2         | 0          | 1          | 6          | 0                | 0          | 3          | 6          |            |            |
| 2004         | 1         | 1          | 3          | 4          | 0                | 0          | 4          | 5          |            |            |
| 2005         | 1         | 3          | 10         | 8          | 0                | 0          | 11         | 11         |            |            |
| 2006         | 3         | 3          | 8          | 4          | 0                | 0          | 11         | 7          |            |            |
| 2007         | 1         | 3          | 22         | 5          | 0                | 0          | 23         | 8          |            |            |
| 2008         | 16        | 4          | 36         | 12         | 0                | 0          | 52         | 16         |            |            |
| 2009         | 3         | 0          | 23         | 9          | 0                | 0          | 25         | 10         |            |            |
| 2010         | 3         | 2          | 31         | 6          | 0                | 0          | 34         | 8          |            |            |
| 2011         | 0         | 0          | 1          | 1          | 7                | 2          | 10         | 2          |            |            |
| <b>TOTAL</b> | <b>34</b> | <b>17</b>  | <b>140</b> | <b>60</b>  | <b>7</b>         | <b>2</b>   | <b>181</b> | <b>69</b>  | <b>72%</b> | <b>27%</b> |

Sumber: KPPU, 2012

Berdasarkan Penjelasan Pasal 22 UU No 5 Tahun 1999, tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Pengertian tender tersebut mencakup tawaran mengajukan harga untuk:

1. Memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan
2. Mengadakan barang atau jasa
3. Membeli suatu barang atau jasa
4. Menjual suatu barang atau jasa.

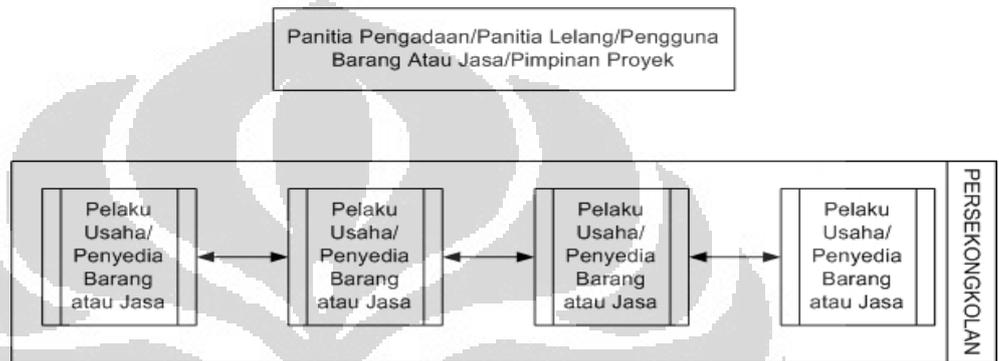
Persengkokolan dalam tender dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu persengkokolan horizontal, persengkokolan vertikal, dan gabungan persengkokolan vertikal dan horizontal.

a. Persengkokolan horizontal

Merupakan persengkokolan yang terjadi antar pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha

atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. Persengkokolan ini dapat dikategorikan sebagai persengkokolan dengan menciptakan persaingan semu di antara peserta tender.

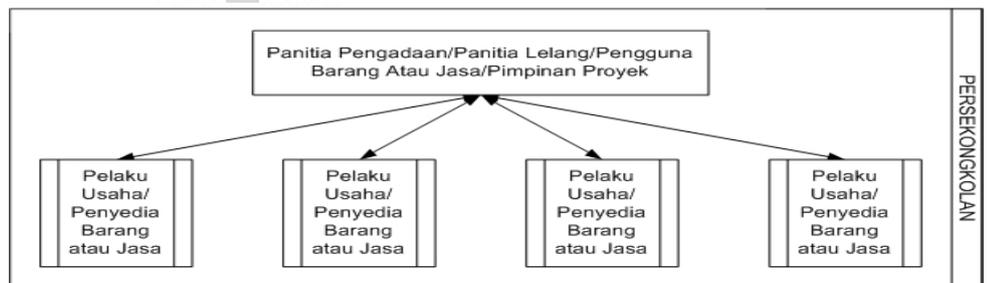
**Gambar 4.2**  
**Persengkokolan Horizontal dalam Tender**



b. Persengkokolan vertikal

Merupakan persengkokolan yang terjadi antara satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa. Persengkokolan ini dapat terjadi dalam bentuk dimana panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa bekerjasama dengan salah satu atau beberapa peserta tender.

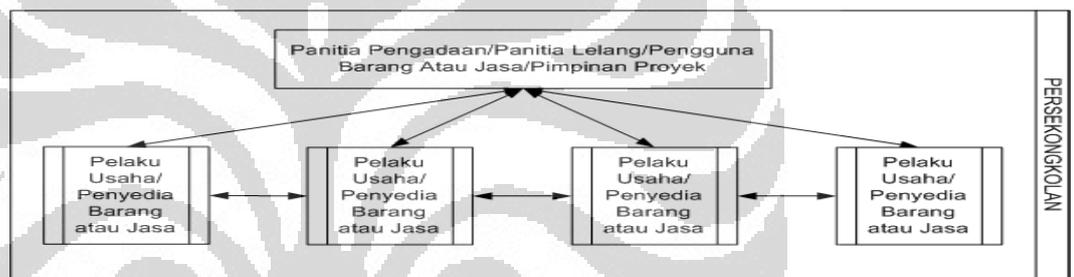
**Gambar 4.3**  
**Persengkokolan Vertikal dalam Tender**



### c. Persengkokolan horizontal dan vertikal

Merupakan persengkokolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persengkokolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender. Salah satu bentuk persengkokolan ini adalah tender fiktif, dimana baik panitia tender, pemberi pekerjaan maupun para pelaku usaha melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup.

**Gambar 4.4**  
**Persengkokolan Horizontal dan Vertikal dalam Tender**



Tender yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha adalah:

1. Tender yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, sehingga mengakibatkan para pelaku usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi usaha tidak dapat mengikutinya
2. Tender bersifat diskriminatif dan tidak dapat diikuti oleh semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama
3. Tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.

Adapun dampak yang diakibatkan karena persengkokolan dalam tender adalah:

- a. Konsumen atau pemberi kerja membayar harga yang lebih mahal daripada harga yang sesungguhnya
- b. Barang atau jasa yang diperoleh (baik dari sisi mutu, jumlah, waktu maupun nilai) seringkali lebih rendah dari yang akan diperoleh jika tender dilakukan secara jujur
- c. Terjadi hambatan pasar bagi peserta potensial yang tidak memperoleh kesempatan untuk mengikuti dan memenangkan tender
- d. Nilai proyek (untuk tender pengadaan jasa) menjadi lebih tinggi akibat *mark up* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengkokol. Apabila hal tersebut dilakukan dalam proyek pemerintah yang pembiayaannya melalui APBN, maka persengkokolan tersebut menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Banyaknya modus operandi KKN dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi KPPU untuk mengawasi persaingan usaha tidak sehat dalam proses tender pengadaan barang dan jasa. Banyaknya lelang yang bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas ke masyarakat membuat persengkokolan dalam tender ini sulit dikontrol. Oleh karena itu penerapan *e-procurement* sangat tepat untuk mengatasi hal tersebut karena sistem ini diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat, memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan, mendukung proses monitoring dan audit dan memenuhi kebutuhan akses informasi yang *real time* di instansi pemerintah. Sepanjang tahun 2000-2011 telah dihasilkan banyak putusan KPPU tentang pelanggaran dalam pengadaan barang dan jasa seiring dengan meningkatnya pelanggaran terhadap proses pengadaan barang dan jasa di instansi

pemerintah. Purusan KPPU tentang tender dan persengkokolan daftar dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 4.3**  
**Putusan KPPU tentang Tender Pengadaan Barang dan**  
**Jasa Pemerintah Tahun 2000-2011**

| No  | Tahun | Putusan   |
|-----|-------|---|
| 1.  | 2003  | No. 07/KPPU-L/2003 Tender SIMDUK di Semarang  |
| 2.  | 2004  | No. 07/KPPU-L/2004 Tender Penjualan Dua Unit Tanker Pertamina   |
| 3.  | 2004  | No. 08/KPPU-L/2004 Dugaan Persekongkolan Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Legislatif Tahun 2004  |
| 4.  | 2005  | No. 01/KPPU-L/2005 Tender Pengadaan Alat Kesehatan di RSUD Bekasi   |
| 5.  | 2005  | No. 06/KPPU-L/2005 Persekongkolan dalam Tender Proyek Multiyears Departemen Pekerjaan Umum Riau   |
| 6.  | 2005  | No. 16/KPPU-L/2005 Tender DISHUB Surabaya   |
| 7.  | 2005  | No. 20/KPPU-L/2005 Tender PJU/SJU DKI Jakarta   |
| 8.  | 2006  | No. 02/KPPU-L/2006 Penunjukan Langsung dalam Proyek Logo Baru Pertamina   |
| 9.  | 2006  | No. 03/KPPU-L/2006 Penunjukan Langsung dalam Proyek CIS-RISI PLN  |
| 10. | 2006  | No. 06/KPPU-L/2006 Tender Perbaikan Bangsal di RSUD Pematang Siantar  |
| 10. | 2006  | No. 09/KPPU-L/2006 Tender Pengadaan Meubelair di Lembaga Administrasi Negara (LAN), Makassar  |
| 11. | 2006  | No. 17/KPPU-L/2006 Tender Pengadaan Komponen Lampu di Suku Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas Kotamadya Jakarta Selatan |
| 12. | 2007  | No. 02/KPPU-L/2007 Tender Pengadaan Peralatan Gizi Tahun 2006 di RSUD A. Wahab Sjahranie  |

|     |      |   |
|-----|------|---|
| 13. | 2007 | No. 03/KPPU-L/2007 tentang dugaan Pelanggaran dalam tender Pembangunan Gedung Kantor Pengadilan Negeri di Padangsidempuan, Sumatera Utara |
| 14. | 2007 | No. 06/KPPU-L/2007 Tender Pengadaan Alat Pembasmi/Penyemprot Nyamuk (mesin Fogging) di DKI Jakarta  |
| 15. | 2007 | No. 08/KPPU-L/2007 Tender Pengadaan Peralatan di Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Bengkulu   |
| 16. | 2007 | No. 14/KPPU-L/2007 Tender Multiyears Riau   |
| 17. | 2007 | No. 18/KPPU-L/2007 Tender Paket Pengadaan TV Pendidikan Propinsi Sumatera Utara   |
| 18. | 2007 | No. 20/KPPU-L/2007 Tender Pengadaan Alat Kesehatan RSUD Brebes  |
| 19. | 2007 | No. 21/KPPU-L/2007 Lelang Pengadaan Pipa PVC 6", 4", dan 2" oleh DPU, Pertambangan dan Energi Kepulauan Riau                              |
| 20. | 2007 | No. 30/KPPU-L/2007 Pelelangan Umum Pembangunan dan Pemeliharaan Jalan di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat                              |
| 21. | 2008 | No. 01/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Alat Kesehatan, Kedokteran dan KB di RSUD Dokter Soeselo Kabupaten Tegal                              |
| 22. | 2008 | No. 05/KPPU-L/2008 Tender Perluasan Gedung Kantor Pelayanan Pajak Madya Batam   |
| 23. | 2008 | No. 07/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Jasa Pemborongan di Suku Dinas Pekerjaan Umum Jalan Kotamadya Jakarta Utara Tahun Anggaran 2007       |
| 24. | 2008 | No. 13/KPPU-L/2008 Tender Pembangunan Gedung Pendidikan Politeknik Kesehatan Medan Tahun Anggaran 2007                                    |
| 25. | 2008 | No. 15/KPPU-L/2008 Persekongkolan dalam Pengadaan Alat Kedokteran, Kesehatan, dan KB RSUD Kabupaten Buleleng, Singaraja, Bali             |
| 26. | 2008 | No. 17/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan   |

|     |      |  |
|-----|------|--|
|     |      | Perlengkapan Alat Pemadam Kebakaran Kota Balikpapan TA 2007  |
| 27. | 2008 | No. 18/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Gamma Ray Container Scanner Dirjen Bea Cukai TA 2007   |
| 28. | 2008 | No. 19/KPPU-L/2008 Tender Pembangunan Infrastruktur Dermaga di dinas Kelautan dan Perikanan daerah kabupaten Jeneponto                                       |
| 29. | 2008 | No. 20/KPPU-L/2008 Pelelangan Pengadaan Alat Obat Kontrasepsi BKKBN, JawaTengah  |
| 30. | 2008 | No. 22/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan peralatan kesehatan dan pembekalan (APBD/DAK) Lingkup Dinas Kesehatan Kabupaten Bangka tengah tahun 2007                 |
| 31. | 2008 | No. 27/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Pembangunan Gedung Kantor, Dinas, Badan Lingkup Pemerintahan Kabupaten Kupang  |
| 32. | 2008 | No. 28/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Jasa Pemborongan Kegiatan APBD Pembangunan Tahun Anggaran 2007 pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Brebes                |
| 33. | 2008 | No. 30/KPPU-L/2008 Tender Pekerjaan Pengadaan Alat Kesehatan di Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Natuna Kepulauan Riau Tahun Anggaran 2007 |
| 34. | 2008 | No. 33/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan dan Pemasangan Listrik Pedesaan Tenaga Surya (PLTS) di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau, Tahun Anggaran 2007            |
| 35. | 2008 | No. 34/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Barang/Jasa Konstruksi di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kepahiang, Bengkulu Tahun Anggaran 2007                         |
| 36. | 2008 | No. 38/KPPU-L/2008 Tender Peningkatan Ruas Jalan Poros/Penghubung Beras Jiring-UPT Binangon Kecamatan Muara Komam pada Dinas Tenaga Kerja                    |

|     |      |  |
|-----|------|--|
|     |      | dan Transmigrasi Provinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2007   |
| 37. | 2008 | No. 39/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Alat Peraga Buku Pengayaan/Referensi dan Multimedia di Dinas Pendidikan Kota Madiun Tahun Anggaran 2007                                |
| 38. | 2008 | No. 41/KPPU-L/2008 Lelang Pengadaan Televisi, DVD, dan Antena di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2007  |
| 39. | 2008 | No. 42/KPPU-L/2008 Pengadaan dan pemasangan marka jalan LLAJ satuan Kerja Pengembangan LLAJ Jawa Timur Tahun Anggaran 2007   |
| 40. | 2008 | No. 43/KPPU-L/2008 Lelang Kegiatan Pembangunan Gedung Sekolah SMU/SMK Paket Pekerjaan rehab SMK 4 Jl. KH. Achmad Dahlan di Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda |
| 41. | 2008 | No. 44/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Pakaian Dinas Harian Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganya Tahun Anggaran 2007   |
| 42. | 2008 | No. 49/KPPU-L/2008 Tender Pengadaan Alat Kedokteran Polysomnograph (PSG) di Rumah Sakit Duren Sawit oleh Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta                              |
| 43. | 2008 | No. 58/KPPU-L/2008 Tender/Pelelangan Jasa Konstruksi (Pemborongan) Balai Wilayah Sungai Sumatera VI  |
| 44. | 2008 | No. 60/KPPU-L/2008 Tender dalam Pengadaan Pipa dan Aksesories di PDAM Tirta Raharja Kabupaten Bandung  |
| 45. | 2008 | No. 62/KPPU-L/2008 : Pengadaan Barang/Jasa Konstruksi SNVT Pembangunan Jalan dan Jembatan Sumbawa  |
| 46. | 2009 | No. 11/KPPU-L/2009 : Tender Pekerjaan Optimalisasi WTP (2×20) Liter/Detik menjadi 100 Liter/Detik UPT-AB Kecamatan Siak dan  |

|     |      |  |
|-----|------|--|
|     |      | Optimalisasi Instalasi Pengelolaan Air UPT-AB Kecamatan Mempura pada Dinas Pekerjaan Umum Kimpraswil, Kabupaten Siak, Propinsi Riau Tahun Anggaran 2008  |
| 47. | 2009 | No. 26/KPPU-L/2009 : Pelelangan Pekerjaan Pengadaan Pipa dan Accessoris pada Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Bengkulu                                      |
| 48. | 2009 | No. 28/KPPU-L/2009 : Tender Pengadaan Obat dan Perbekalan Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Tangerang  |
| 49. | 2010 | No. 02/KPPU-L/2010 : Tender Pembangunan Rumah Sakit Pendidikan (Teaching Hospital) Tahap II Universitas Hasanuddin Makassar                              |
| 50. | 2010 | No. 14/KPPU-L/2010 : Pengadaan Barang dan Jasa Pemborongan dan Jasa Konsultan Pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tebo, Jambi                            |
| 51. | 2010 | No. 16/KPPU-L/2010 : Pelelangan Umum Pascakualifikasi Paket Pekerjaan pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Kapuas Hulu Tahun Anggaran 2009      |
| 52. | 2010 | No. 20/KPPU-L/2010 : Tender Kegiatan Kebersihan Kantor Sekretariat Daerah Provinsi Riau  |
| 53. | 2010 | No. 25/KPPU-L/2010 : Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Riau   |
| 54. | 2010 | No. 26/KPPU-L/2010 : Lelang Pekerjaan di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Ogan Komering Ulu Provinsi Sumatera Selatan                           |
| 55. | 2010 | No. 30/KPPU-L/2010 : Tender 6 (Enam) Paket Pekerjaan di Lingkungan Unit Pengadaan Barang dan Jasa (UPBJ) Pemerintah Kabupaten Lingga Tahun Anggaran 2009 |
| 56. | 2010 | No. 33/KPPU-L/2010 : Tender Paket Pekerjaan di Dinas Bina Marga, Sumber Daya Air dan ESDM Kota Singkawang  |

|     |      |  |
|-----|------|--|
| 57. | 2010 | No. 41/KPPU-L/2010 : Tender Pengadaan Sarana dan Prasarana Konversi Energi di Lingkungan Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Tahun Anggaran 2009   |
| 58. | 2010 | No. 42/KPPU-L/2010 : Tender Pengadaan Kapal Patroli Kelas C Program Kredit Ekspor Tahun Anggaran 2005 di Kepolisian Negara Republik Indonesia  |
| 59. | 2011 | No. 01/KPPU-L/2011 : Lelang Belanja Modal Pengadaan Alat-Alat Kedokteran RSUD Prof. Dr. Margono Soekarjo, Purwokerto   |
| 60. | 2011 | No. 03/KPPU-L/2011 : Tender Pekerjaan Pembangunan dan Peningkatan Jaringan Irigasi Jangkang Komplek di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Sanggau, Propinsi Kalimantan Barat   |
| 61. | 2011 | Nomor 07/KPPU-I/2011 tentang Tender Pekerjaan Pembangunan Pelabuhan Laut Samboja, Pembangunan Pelabuhan Terpadu di Kecamatan Kota Bangun pada Paket Pembangunan Pelabuhan Terpadu Kecamatan Kota Bangun di Dinas Perhubungan Kabupaten Kutai Kertanegara Provinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2009 |
| 62. | 2011 | No. 10/KPPU-L/2011 : Tender Pekerjaan Peningkatan Jalan di Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi, Kabupaten Lombok Utara Propinsi Nusa Tenggara Barat Tahun Anggaran 2010   |

Sumber: [www.kppu.go.id](http://www.kppu.go.id)

KPPU bukan merupakan lembaga peradilan sehingga meskipun berfungsi sebagai lembaga pengawas pelaksanaan UU Antimonopoli dan Persaingan Usaha, fungsi KPPU hanya sebatas memberikan sanksi administratif. Agar dapat mengikat

secara hukum, keputusan KPPU harus didaftarkan dan dimintakan penetapan eksekusi oleh pengadilan negeri.

Dalam praktiknya, KPPU telah memberikan kontribusi dalam pengawasan pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah. KPPU dapat melakukan inisiatif dari hasil monitoring yang dilakukan atau berdasarkan laporan dari masyarakat.

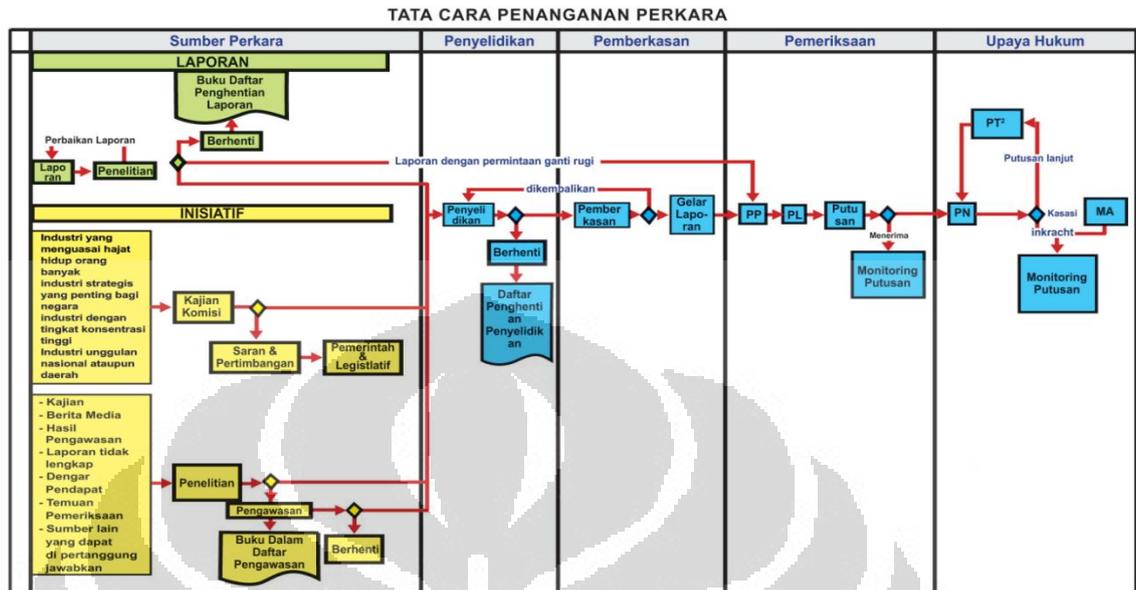
Kehadiran UU Antimonopoli dan KPPU, memberikan dampak positif bagi pelaku usaha yaitu:

- a. Meningkatkan kesadaran hukum di kalangan pelaku usaha.  
Hadirnya UU Antimonopoli menyebabkan pelaku usaha mulai sadar akan adanya persaingan usaha tidak sehat. Keberadaan KPPU mulai diperhitungkan sebab KPPU dapat melakukan inisiatif untuk melakukan monitoring dan selanjutnya melakukan pemeriksaan pendahuluan.
- b. Membangun partisipasi masyarakat  
Keberadaan KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha mampu merangsang masyarakat secara umum maupun pelaku usaha secara khusus terutama yang merasa dirugikan dalam persaingan usaha untuk melaporkan praktek usaha tidak sehat yang sedang dilakukan pelaku usaha.

Jika ada pihak yang dirugikan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, pihak tersebut dapat melaporkan kepada KPPU. Prosedur penanganan di KPPU terdiri dari lima tahap yaitu sumber perkara, penyelidikan, pemberkasan, pemeriksaan dan upaya hukum. Secara detail, proses pelaporan di KPPU dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.5

Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU



4.2.4 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

KPK adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanat UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK dalam melaksanakan tugasnya independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

UU No 30 Tahun 2002 menyebutkan bahwa tugas dari lembaga ini adalah<sup>117</sup>:

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi

<sup>117</sup> Pasal 6 UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Adapun kewenangan yang dimiliki KPK untuk mendukung pelaksanaan tugasnya adalah sebagai berikut<sup>118</sup>:

1. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi
2. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi
3. Meminta informasi tentang pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait
4. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi
5. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Pengadaan barang dan jasa sangat rentan terhadap korupsi. Tahun 2004-2011, KPK menangani 96 perkara yang menunjukkan adanya kerugian negara melalui proses pengadaan barang dan jasa atau sekitar 40,9 persen dari total perkara yang ditangani KPK dari tahun 2004-2011.

---

<sup>118</sup> Pasal 7 UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

**Tabel 4.4**  
**Perkara yang Ditangani KPK Tahun 2004-2011**

| JENIS PERKARA           | 2004     | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | JUMLAH     | %          |
|-------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Pengadaan Barang/Jasa   | 2        | 12        | 8         | 14        | 18        | 16        | 16        | 10        | 96         | 40.9       |
| Perijinan               |          |           | 5         | 1         | 3         | 1         |           |           | 10         | 4.26       |
| Penyuapan               |          | 7         | 2         | 4         | 13        | 12        | 19        | 25        | 82         | 34.9       |
| Pungutan                |          |           | 7         | 2         | 3         |           |           |           | 12         | 5.11       |
| Penyalahgunaan Anggaran |          |           | 5         | 3         | 10        | 8         | 5         | 4         | 35         | 14.9       |
| <b>JUMLAH</b>           | <b>2</b> | <b>19</b> | <b>27</b> | <b>24</b> | <b>47</b> | <b>37</b> | <b>40</b> | <b>39</b> | <b>235</b> | <b>100</b> |

Sumber: KPK, 2012.

Data di atas menunjukkan bahwa proses pengadaan barang dan jasa rentan terhadap korupsi. Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa bisa terjadi dalam setiap tahapannya. Untuk itulah *e-procurement* dianggap sebagai salah satu solusi yang tepat untuk mereduksi penyimpangan yang terjadi dalam pengadaan barang dan jasa khususnya di instansi pemerintah. Adapun peranan *e-procurement* dalam mereduksi korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.5**  
**Peran E-Procurement dalam Mereduksi Korupsi**

| Tahap Kegiatan PBJ | Modus Operandi                   | Peran E-Procurement                      |
|--------------------|----------------------------------|--|
| Tahap Perencanaan  | Pengelembungan Harga             | Publikasi Rencana Umum                   |
|                    | Rencana Pengadaan yang Diarahkan | Pengadaan dalam Inaproc melalui LPSE dan |
|                    | Rekayasa untuk Pemaketan KKN     | transparansi proses pengadaan dapat      |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | Penentuan Jadwal Pengadaan Tidak Realistis | mereduksi penyimpangan ini  |
| Tahap Pembentukan Panitia                  | Panitia yang tidak transparan              | Panitia yang kolusif dipersempit kesempatannya dengan penggunaan Aplikasi E-Procurement                                     |
|  | Integritas panitia lemah                   |   |
|  | Panitia yang memihak                       |   |
|  | Panitia yang tidak independen              |   |
| Tahap Prakuifikasi                         | Dokumen Asli tapi Palsu (Aspal)            | Konsep interoperabilitas data/ informasi/dokumen dalam e-Procurement akan mereduksi dokumen aspal                           |
|  | Yang memenuhi syarat kualifikasi terbatas  |   |
| Tahap Penyusunan Dokumen Lelang            | Dokumen lelang tidak standar               | Transparansi akan mempersempit kecurangan   |
|  | Rekayasa kriteria evaluasi                 | Ada standarisasi dokumen e-procurement  |
|  | Spesifikasi yang diarahkan                 | Kekeliruan dokumen dapat dikoreksi banyak pihak karena kemudahan mendownload dokumen  |
| Pengumuman                                 | Pengumuman fiktif                          | Pengumuman melalui Portal Pengadaan Nasional, tidak bisa fiktif, tidak disembunyikan, mudah diakses, dapat terus terpampang |
|  | Waktu tayang pengumuman sebentar           |   |
|  | Media pengumuman sulit diakses             |   |
|  | Materi pengumuman terbatas                 |   |
| Pendaftaran dan Pengambilan Dokumen Lelang | Dokumen lelang yang diserahkan tidak sama  | Tidak mungkin dilakukan dengan E-Procurement  |
|  | Lokasi pengambilan dokumen sulit dicari    |   |
|  | Pendaftaran dipersulit                     |   |

|                                       |  |   |  |
|---------------------------------------|--|---|--|
| Penjelasan<br>( <i>Aanwijzing</i> )   | <i>Prebid meeting</i> yang terbatas                              | Tidak mungkin dilakukan dengan <i>E-Procurement</i>                   |  |
|                                       | Dialog dalam penjelasan sering tidak terdokumentasi dengan jelas |   |  |
|                                       | Sesama penyedia melakukan persengkokolan horizontal              |   |  |
|                                       | Panitia dan penyedia melakukan persengkokolan vertikal           |   |  |
| Tahap Pemasukan dan Pembukaan Dokumen | Relokasi tempat pemasukan dokumen                                | Tidak mungkin dilakukan dengan E-Procurement                          |  |
|                                       | Pemasukan dokumen penawaran yang terlambat                       |   |  |
|                                       | Penyerahan dokumen fiktif  |   |  |
|                                       | Pemasukan dokumen dihalang-halangi                               |   |  |
|                                       | Perubahan dokumen penawaran selalu pada batas akhir              |   |  |
| Tahap Evaluasi Penawaran              | Penggantian dokumen  | Penggantian tidak bias dilakukan, hasil evaluasi dipublikasi luas     |  |
|                                       | Evaluasi lelang tertutup dan tersembunyi                         |   | Format hasil evaluasi bias dibakukan (dibuat template) secara sistem |
|                                       | Hasil evaluasi tidak dipublikasi secara detail dan luas          |   |  |
| Tahap Pengumuman                      | Tanggal pengumuman sengaja ditunda                               | Perubahan jadwal dalam e-procurement harus disertai alasan yang jelas |  |
|                                       | Pengumuman yang tidak  |   | Konten pengumuman  |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | informatif  | sudah ditentukan aplikasi                    |
| Sanggahan | Panitia tidak menanggapi sanggahan penting        | Mudah diawasi                                |
|           | Sanggahan sering terlambat/ tidak sampai          | Selalu sampai                                |
| Lain-lain | Alokasi waktu dalam jadwal tidak sesuai ketentuan | Dapat dibuat otomatisasi jadwal dalam sistem |

Bagi para pihak yang merasa dirugikan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah yang berindikasikan korupsi maka pihak-pihak tersebut dapat melaporkan pengaduannya ke KPK. Prosedur pengaduan melalui KPK sering disebut dengan istilah *whistleblower system*. *Whistleblower* adalah seseorang yang melaporkan perbuatan yang berindikasi tindak pidana korupsi yang terjadi di dalam organisasi tempat dia bekerja, dan dia memiliki akses informasi yang memadai atas terjadinya indikasi tindak pidana korupsi tersebut<sup>119</sup>. KPK menggunakan sistem online dalam pelaporan sehingga memudahkan pelapor untuk melaporkan indikasi tindak pidana korupsi dimana saja dan kapan saja. Selain itu, pelapor juga bias menggunakan identitas samaran. Hal tersebut dimaksudkan untuk melindungi si pelapor. Tujuannya adalah untuk mengurangi segala bentuk kejahatan korupsi yang dapat merugikan negara.

<sup>119</sup> <http://kws.kpk.go.id/>

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian pada bab-bab sebelumnya, maka penulis mendapat kesimpulan:

1. Pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) adalah sistem yang tepat digunakan karena lebih transparan, efektif dan efisien jika dibandingkan dengan pengadaan barang dan jasa sistem konvensional (*face to face*). Aturan hukum perundang-undangan yang mengatur tentang *e-procurement* dirasakan belum efektif karena pengaturannya masih belum spesifik, baik dalam hal substansi maupun teknis karena belum ada peraturan yang secara khusus mengatur tentang *e-procurement*. Perlu segera dibentuk undang-undang yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*) agar pelaksanaan *e-procurement* dapat lebih efektif. Dengan adanya undang-undang maka pengadaan barang dan jasa memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan memiliki sanksi yang lebih tegas terhadap kasus pelanggaran yang mungkin terjadi. Sanksi yang ada sekarang terhadap pelaku yang melakukan kecurangan dalam proses pengadaan barang dan jasa masih ringan. Undang-undang yang dibuat nantinya diharapkan dapat memberikan sanksi yang lebih tegas dan lebih berat bagi pelaku yang melakukan penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa sehingga diharapkan dapat menimbulkan efek jera bagi pelakunya.
2. Peranan lembaga pengawasan pengadaan barang dan jasa belum optimal karena masih ditemukan banyaknya penyelewengan terhadap proses pengadaan barang dan jasa. Dengan adanya sistem e-audit diharapkan proses pengawasan dapat lebih transparan.

## 5.2 SARAN

1. Agar pelaksanaan *e-procurement* dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan maka pemerintah membuat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan *e-procurement* ini. Peraturan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan *e-procurement*. Mengingat makin kompleksnya masalah dalam bidang pengadaan barang dan jasa, peraturan-peraturan tersebut terus disesuaikan dan dilakukan perubahan dan perbaikan, baik dari segi substansi maupun peraturan pendukungnya yang bersifat teknis. Aturan-aturan yang ada sekarang ini dirasakan belum efektif dalam mengakomodir pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah khususnya pengadaan barang dan jasa secara elektronik (*e-procurement*).
2. Dalam hal pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah, perlu ditingkatkan peranan lembaga pengawas khususnya yang mengawasi langsung proses pengadaan barang dan jasa dengan menempatkan orang-orang yang memiliki kejujuran dan integritas tinggi untuk duduk di lembaga tersebut.
3. *E-procurement* hanyalah suatu sistem buatan manusia. Hal yang lebih penting adalah integritas moral aparatur pelaksana pengadaan dan kapabilitas SDM pelaksananya. Jika proses pengadaan sesuai dengan aturan yang berlaku dan SDM serta aparatur pelaksana memiliki integritas moral yang tinggi maka pengadaan barang dan jasa yang bersih dapat terwujud.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ali, Achmad., *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

Amiruddin. *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta:Genta Publishing, 2010.

Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

Dimiyati, Khudzaifah. *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2005.

Hakim, Abdul Aziz. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Halim, Abdul dkk. *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2011.

Indriati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisus, 1998.

Irianto, Sulistyowati dan Sidharta. *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009.

Kamaroesid, Herry dkk. *Pembuat Komitmen, Wewenang dan Tanggungjawabnya dalam Pelaksanaan APBN/APBD*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.

Lubis, Andi Fahmi dkk. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: GTZ, 2009

Makarim, Edmon. *Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (Good Electronic Governance)*. Depok: Ringkasan Disertasi FHUI, 2009.

Mubaryanto dkk. *Metode Penelitian Praktis*. Yogyakarta: BP FE UGM, 1987.

Nurachmad, Much. *Buku Pintar Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah Berdasarkan PP Nomor 54 Tahun 2010 & Peraturan Perundang-Undangan Terkait*. Jakarta: Visimedia, 2011.

Redaksi New Merah Putih. *Undang-Undang ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik)*. Yogyakarta: Galangpress, 2009.

Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.

Salim, dkk. *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

----- . *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010.

Simamora, Y.Sogar. *Hukum Perjanjian-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo. 2009.

Soekamto, Sarjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2007.

----- dan Mustafa Abdullah. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: CV Rajawali, 1980.

----- *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*. Bandung: Penerbit Alumni, 1982.

----- *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: CV Rajawali, 1982.

----- *Penegakan Hukum*. Bandung: IKAPI, 1983.

----- *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1983.

----- dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV Rajawali, 1985.

----- *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung: Remadja Karya CV, 1988.

Suherman, Ade Maman. *Pengadaan Barang dan Jasa (Government Procurement) Prespektif Kompetisi, Kebijakan Ekonomi, dan Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1996.

Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

----- *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Tjandra, Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Gramedia, 2006.

Witanto. *Dimensi Kerugian Negara dalam Hubungan Kontraktual (Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak Dalam Proyek Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah)*. Bandung: CV Mandar Maju, 2012.

Zein, Ahmad Yahya. *Kontrak Elektronik & Penyelesaian Sengketa Bisnis E-Commerce dalam Transaksi Nasional dan Internasional*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2009.

## **B. Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Lembaran Berita Negara Nomor 3874 Tahun 1999.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 *tentang Perubahan UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Lembaran Berita Negara Nomor 4150 Tahun 2001.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *tentang Keuangan Negara*. Lembaran Berita Negara Nomor 4286 Tahun 2003.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 *tentang Perbendaharaan Negara*. Lembaran Berita Negara Nomor 5 Tahun 2004.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 *tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. Lembaran Berita Negara Nomor 4400 Tahun 2004.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 *tentang Informasi dan Transaksi Elektronik*. Lembaran Berita Negara Nomor 4633 Tahun 2008.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 *tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Lembaran Berita Negara Nomor 4846 Tahun 2008.

Republik Indonesia. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 sebagaimana diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 *tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

LKPP. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 *tentang Tata Cara E-Tendering*.

LKPP. Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah *tentang Layanan Pengadaan Secara Elektronik*.

Depkominfo. Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.29 Tahun 2006 *tentang Pedoman Penyelenggaraan Certification Authority (CA)*.

### **C. Jurnal Ilmiah**

Arifiyadi, Teguh. *Tesis: Analisis Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pada Instansi Pemerintah*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2010.

Cahyadi, Dedy. *Jurnal: Tinjauan Kritis Atas CA (Certificate/ Certification Authority) dalam UU ITE: Prespektif Akademis*. Jurnal Informatika Universitas Mulawarman Vol 4 No 1 Februari 2009, 2009.

Kemitraan dan LPSE Nasional. E-Procurement di Indonesia: Pengembangan Layanan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik, 2008.

M.Hadjon, Philipus. *Makalah: Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan*. Disampaikan pada Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi, Departemen HTN FH Unair Surabaya, 28-30 Oktober 2008.

Minarno, Nur Basuki. *Makalah: Penegakan Hukum Terkait Penyimpangan dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa*, disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. 7 November 2009.

Simamora, Yohanes Sogar. *Disertasi: Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

#### **D. Artikel**

Hermawan. *Peluang Usaha di Sektor Pengadaan Barang/Jasa*. Media Indonesia Edisi Selasa 23 Februari 2010.

Nuryanto, Hemat Dwi. *Pentingnya Audit dan Standarisasi E-Procurement*. Harian Pikiran Rakyat. Kamis 5 Maret 2009.

#### **E. Situs Internet**

Baiq Dewi Yustisia, *Pengadaan Barang oleh Pemerintah melalui E-Procurement*, [Http://Adln.Lib.Unair.Ac.Id/](http://Adln.Lib.Unair.Ac.Id/).

DEPKOU. [www.fiskal.depkeu.go.id](http://www.fiskal.depkeu.go.id) didownload tanggal 10 Mei 2012.

DEPKOMINFO.

<http://www.depkominfo.go.id/produk/certification-authority> didownload tanggal 16 April 2012.

FORUM PENGADAAN.

<http://forum.pengadaan.org/phpp/viewtopic.php?f=6&t=480> didownload tanggal 19 April 2012.

KOMPAS.

<http://nasional.kompas.com/read/2009/02/15164675pemenang.kontrak.subtradingkan.pengadaan.alat.depkes>  
didownload tanggal 12 Mei 2012.

KOMPAS.

<http://nasional.kompas.com/read/2009/07/22/11281163/kasus.damkar.mardiyanto.penuhi.panggilan.kpk> didownload  
tanggal 12 Mei 2012.

KOMPAS.

<http://nasional.kompas.com/read/2009/09/25/18015976/korupsi.kapal.patrolidua.mantan.pejabat.dephub.disidang>  
didownload tanggal 12 Mei 2012.

KOMPAS.

<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/12/03/03451546/APBN.Potensi.Dikorupsi> didownload tanggal 12 Mei 2012.

LKPP, <http://www.lkpp.go.id/v2/content.php?mid=8474545499>  
didownload  
tanggal 5 Desember 2011.

LKPP. <http://report-lpse.lkpp.go.id/v2/public/index> didownload  
tanggal 19 April 2012.

SUARA MERDEKA.

<http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2009/12/16/42239> didownload tanggal 12 Mei 2012.

TEMPO.

<http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2004/06/10/brk.20040610-40.id.html> didownload tanggal 12 Mei 2012.

