

ANALISIS PENGADAAN BARANG DAN JASA KONSULTANSI (Studi Kasus : Proyek Pemerintah)

Gatot Nursetyo

Abstrak

Indikasi adanya “ sandiwara” dalam lelang proyek pemerintah akhir-akhir ini banyak diberitakan. Salah satunya terkait proses lelang online atau *electronic procurement (e-proc)*. Ada kontraktor yang telah mengunggah semua persyaratan di website *e-proc*, tetapi semua syarat kemudian terhapus dan mengakibatkan kontraktor itu gugur dalam lelang.

Beberapa prinsip sudah ada, yang diharapkan dapat membuat pengadaan barang/jasa dapat berjalan seperti yang diharapkan ; serta memberi manfaat secara maksimal bagi semua pihak. Aspek efisiensi merupakan upaya yang mencakup dana dan daya yang dikeluarkan guna memperoleh barang/jasa. Semakin kecil upaya yang diperlukan , maka dapat dikatakan bahwa proses pengadaan semakin efisien. Sedangkan efektifitas pengadaan diukur terhadap seberapa jauh barang/jasa yang diperoleh dari proses pengadaan, dapat mencapai spesifikasi yang sudah ditetapkan. Proses yang meliputi : dasar hukum, tata cara, mekanisme, aturan main, spesifikasi barang/jasa dan semua hal yang terkait dengan bagaimana proses pengadaan barang/jasa yang dapat diketahui secara luas, mudah diperoleh, dan mudah diakses oleh masyarakat umum ; terutama Penyedia Barang/Jasa yang berminat. Penyedia Barang/Jasa yang memenuhi syarat/kriteria yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku, maka dapat mengikuti proses pengadaan barang /jasa.

Proses pengadaan barang/jasa dapat menciptakan iklim atau suasana persaingan yang sehat di antara para Penyedia Barang/Jasa (kompetitif); dan tidak ada intervensi yang dapat mengganggu mekanisme pasar. Hal tersebut bisa menarik minat Penyedia Barang/Jasa untuk mengikuti lelang/seleksi, yang pada gilirannya dapat diharapkan memperoleh barang/jasa dengan kualitas maksimal. Sehingga secara adil/tidak diskriminatif proses pengadaan akan memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon Penyedia Barang/Jasa, dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu ; kecuali diatur dalam peraturan tersebut. Pengadaan barang/jasa akan berjalan secara baik, jika diterapkan prinsip : efisiensi, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel.

Kata kunci : pengadaan barang/jasa, tata cara, pengguna/penyedia jasa, spesifikasi.

1. PENDAHULUAN

Sejumlah kalangan, termasuk DPRD Boyolali, mencium indikasi “ sandiwara “ dalam lelang proyek pembangunan kompleks perkantoran baru Pemkab Boyolali yang dilaksanakan

tiga tahun terakhir. Indikasi “sandiwara” itu salah satunya terkait proses lelang *on line* atau *electronic procurement (e-proc)* (*SOLOPOS*, 4 November 2013). Istilah “ sandiwara” oleh beberapa kalangan,

salah satunya terlihat dalam selisih harga perkiraan sendiri (HPS) dengan penawaran pemenang kontrak yang sangat kecil. Rata-rata penawaran kontrak hanya berkisar 1% dari HPS. Bahkan, dalam proyek pembangunan gedung Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) pemenang lelang hanya menawar 0,38% di bawah HPS. Menurut sejumlah sumber *Espos* yang memahami proyek konstruksi, penyusunan HPS yang jujur dan akuntabel mestinya memperhitungkan keuntungan bagi kontraktor di luar harga barang. Selain itu, harga barang/jasa dalam HPS dihitung berdasarkan harga satuan di pasar, bukan harga grosir, bukan harga pembelian dalam jumlah besar. Dengan rumus demikian selisih ideal antara HPS dengan penawaran mestinya 10% - 15%.

Pengadaan barang jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/ jasa yang diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu dan kesepakatan yang lain. **Jasa Konsultasi** sering kali menjadi favorit dalam pengadaan barang/ jasa pemerintah, selain pengadaan pekerjaan konstruksi. Hal tersebut banyak dikatakan bahwa jasa konsultasi dapat

menghasilkan margin keuntungan sampai 40%, karena produknya yang terlalu rendah dalam pembiayaan. Padahal sebenarnya yang dinilai bukan berapa tebal atau jumlah dari produknya, namun kualitas dari isi lembaran buku yang dihasilkan dari hasil pemikiran tenaga-tenaga ahli di dalamnya. Pengadaan **Jasa Konsultasi** dapat berupa jasa konsultasi **Konstruksi** atau **Non Konstruksi**. Konsultan Konstruksi biasanya berbentuk konsultasi **perencanaan** atau **pengawasan** untuk pelaksanaan pekerjaan konstruksi, sedangkan konsultan non konstruksi dapat berupa kajian, produk hukum dan sebagainya yang tidak terkait dengan bidang pekerjaan konstruksi. Umumnya pengadaan penyedia konsultan menggunakan asosiasi **inkindo** dan **perkindo** sebagai acuan atau referensi untuk bidang dan sub bidang, serta tenaga ahli yang dibutuhkannya.

Pengadaan jasa konsultasi pada umumnya menggunakan metode pra kualifikasi dalam penilaian kualifikasinya, terkecuali pada pengadaan jasa konsultasi perseorangan dengan menggunakan metode pasca kualifikasi. Jasa konsultasi merupakan jasa layanan profesional yang membutuhkan keahlian tertentu di berbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir (

brainware). Apapun produk dari pengadaan jasa konsultasi namun pada intinya jasa konsultasi memerlukan keahlian tenaga ahli dari berbagai bidang keilmuan sesuai dengan bidang jasa yang diperlukan. Hal ini, tercermin dalam aturan pembuatan HPS (Harga Perkiraan Sendiri) pengadaan jasa konsultasi yang mensyaratkan 60% atau lebih merupakan mata pembayaran personil dari tenaga ahli yang dibutuhkan.

Tujuan analisis ini untuk mengkaji tahapan pengadaan barang/ jasa konsultasi pada proyek-proyek pemerintah, dan tata cara menentukan pemenangnya serta kemungkinan penyebab kegagalan dalam proses pengadaan barang/ jasa.

2. HAKIKAT PENGADAAN BARANG DAN JASA

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa diinginkannya, dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. 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 pada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku; mengikuti prinsip-prinsip; metode dan proses pengadaan barang dan jasa yang berlaku. Banyak definisi tentang filosofi, antara lain : merupakan pengetahuan dan penyelidikan dengan akal budi mengenai sebab-sebab, azas-azas, hukum dan sebagainya dari segala yang ada dalam alam semesta; ataupun mengenai kebenaran hakikat dan arti (hakikat) adanya sesuatu. Dalam *Ensiklopedi Indonesia*, definisi filosofi adalah cara berpikir berdasarkan logika yang dilakukan dengan bebas, sedalam-dalamnya sampai ke dasar persoalan. Terkait pemahaman tersebut, dapat dinyatakan bahwa filosofi pengadaan barang dan jasa adalah upaya untuk mendapatkan barang dan jasa yang diinginkan dengan melakukan atas dasar pemikiran logis dan sistematis (*the system of thought*); mengikuti norma dan etika yang berlaku berdasarkan metode dan proses pengadaan baku (Donal,S.Barrie, Boyd,C.Paulsan, Sudinarto, 1990).

2.1. Dasar Pelaksanaan Pelelangan / Pengadaan Barang dan Jasa

Pelaksanaan pelelangan di Indonesia diatur oleh Keputusan Presiden

Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Keppres tentang pelaksanaan APBN). Keppres yang mengatur pengadaan barang/ jasa telah beberapa kali mengalami penyempurnaan misalnya Keppres No. 14 A Tahun 1980, tanggal 14 April 1980 disempurnakan menjadi Keppres No. 18 Tahun 1981, tanggal 5 Mei 1981. Tahun Anggaran 1984 / 1985 telah dikeluarkan Keppres No. 29 Tahun 1984, tanggal 21 April 1984 sebagai pengganti Keppres No. 14 A Tahun 1980 dan Keppres No. 18 Tahun 1981. Kemudian disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Keppres No. 16 Tahun 1994 dilanjutkan Keppres No. 6 Tahun 1999, Keppres No. 18 Tahun 2000 dan terbaru Keppres No. 80 Tahun 2003 (Ervianto W. I; 2002). Kemudian disempurnakan kembali dengan dikeluarkannya Keppres No. 54 Tahun 2010, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden ini meliputi:

- a. Barang.
- b. Pekerjaan Konstruksi
- c. Jasa Konsultansi.

d. Jasa Lainnya (Keppres No. 54 Tahun 2010, tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah, Bogor, 2010).

2.2. Pola Hubungan Para Pihak Pengadaan Barang/ Jasa

Pengadaan barang/ jasa melibatkan beberapa pihak, yaitu : pihak pembeli atau pengguna, dan pihak penjual atau penyedia barang dan jasa. **Pembeli** atau pengguna barang/ jasa adalah pihak yang membutuhkan barang / jasa. Dalam pelaksanaan pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang, dan atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Pengguna barang / jasa dapat merupakan suatu lembaga/ organisasi, dan dapat pula orang perseorangan. Yang tergolong lembaga, antara lain : Instansi Pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota), badan usaha (BUMN, BUMD, Swasta), dan organisasi masyarakat. Sedangkan yang tergolong orang perseorangan adalah individu atau orang yang membutuhkan barang / jasa. Untuk membantu pengguna dalam melaksanakan pengadaan dapat dibentuk Panitia Pengadaan. Sedangkan lingkup tugas panitia dapat melaksanakan

seluruh proses pengadaan, mulai dari penyusunan dokumen pengadaan; menyeleksi dan memilih para calon penyedia barang/ jasa; meminta penawaran dan mengevaluasi penawaran; mengusulkan calon penyedia barang/ jasa; dan membantu pengguna dalam menyiapkan dokumen kontrak, atau sebagian dari tugas tersebut. Dengan ketentuan pengadaan barang/ jasa berdasarkan Keppres No. 80 Tahun 2003, telah dimungkinkan adanya Pejabat Pengadaan dalam nilai pengadaan tertentu. Bagi pengguna yang kurang memahami seluk beluk pengadaan barang/ jasa, dan atau kurang mengetahui detail teknis barang/ jasa yang akan diadakan; maka dapat meminta bantuan kepada ahli (Pihak ketiga) yang memahami baik dari segi teknis maupun seluk beluk pengadaan yang diinginkan. **Penyedia** barang/ jasa adalah pihak yang melaksanakan pemasokan / mewujudkan barang/ melaksanakan pekerjaan/ melaksanakan layanan jasa, berdasarkan permintaan/ perintah resmi/ kontrak pekerjaan dari pihak pengguna. Penyedia barang/jasa dapat merupakan badan usaha atau orang perseorangan. Penyedia yang bergerak bidang pemasokan barang disebut : **pemasok** atau *leveransir*, bidang jasa pendorongan disebut :

pemborong atau **kontraktor**, dan bidang jasa konsultasi disebut **konsultan**.

3. **E-PROCUREMENT** SEBAGAI SARANA PENCEGAHAN KORUPSI

Sebagaimana dikehendaki oleh masyarakat luas, saat ini Pemerintah tengah berusaha mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan demokratis. Salah satu caranya dengan meningkatkan dan mengoptimalkan layanan publik terhadap masyarakat melalui kebijakan/ peraturan yang efektif, efisien, dan mencerminkan keterbukaan / transparansi, mengingat masyarakat luas berhak untuk memperoleh jaminan terhadap jaminan akses informasi publik/ kebebasan terhadap informasi. Sedangkan **tranparansi** merupakan kondisi yang memberikan peluang lebih besar kepada publik untuk bisa mengakses terhadap proses-proses pemerintah, dan **efisiensi** adalah berbagai langkah untuk memperpendek proses birokrasi dalam hal layanan publik. Pemerintah selaku peyelenggara Negara sudah sepatutnya menjalankan tugas secara proporsional dengan maksimal demi tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good government*). Sehingga pemerintah yang bersih (*clean government*) dapat terwujud.

Proses pengadaan barang/ jasa banyak dilakukan dengan **cara tersembunyi** atau **berpura-pura** melakukan proses yang “**transparan dengan pengaturan orang dalam**” . Padahal sebenarnya jelas-jelas merupakan praktik korupsi, kolusi, nepotisme (KKN). Guna mengatasi hal tersebut, tentulah diperlukan proses yang terbuka melalui *e-procurement* atau proses pengadaan barang/ jasa secara *online* melalui internet yang akan mendapatkan pengawasan dari masyarakat. Inilah mengapa *e-procurement* menjadi isu yang sangat penting dalam pemberantasan KKN di Indonesia. Berkaitan hal tersebut, maka hadirilah *e-procurement* merupakan sebuah sistem lelang dalam pengadaan barang/ jasa oleh pemerintah dengan menggunakan sarana teknologi, informasi, dan komunikasi (ICI) berbasis internet. Melalui *e-procurement*, maka proses lelang dapat berlangsung secara efektif, efisien, terbuka, bersaing, transparan, adil/ tidak diskriminatif, dan akuntabel. Sehingga diharapkan dapat mencerminkan keterbukaan/ transparansi, dan meminimalisasi “ praktek curang / KKN” dalam proses lelang pengadaan barang/ jasa yang berakibat merugikan keuangan Negara. Adapun payung hukum *e-procurement* adalah Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003. Oleh karena

itu, penerapan *e-procurement* selain menghemat anggaran negara, juga tepat untuk mencegah KKN.

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. Dasar hukum pelaksanaan *E-Procurement* adalah UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE; Pepres No. 54 Tahun 2010, dan Peraturan Kepala LKPP No. 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara *E-Tendering*. Secara umum, *E-Procurement* dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu :

1. *e-tendering*
2. *e-purchasing*.

E-Tendering adalah proses pengadaan barang / jasa yang diikuti oleh penyedia barang / jasa secara elektronik melalui cara satu kali penawaran, sedangkan ***E-Purchasing*** adalah proses pengadaan barang / jasa yang dilakukan melalui katalog elektronik. *E-tendering* sama persis dengan pola pengadaan yang selama ini dilaksanakan secara manual. Perbedaannya hanya seluruh tahapan dilaksanakan secara elektronik. Sedangkan *e-purchasing* menggunakan cara yang sama sekali berbeda. Pengguna barang/ jasa tinggal memilih barang/ jasa yang diinginkan melalui katalog

elektronik yang terbuka serta transparan. Katalog ini disusun oleh LKPP melalui sebuah kontrak payung kepada Produsen atau Penyedia Utama, sehingga harga yang ditawarkan dipastikan jauh lebih rendah dibandingkan harga pasaran. Pelaksanaan pengadaan secara elektronik membutuhkan sebuah unit khusus pemerintahan, unit tersebut bernama Layanan Pengadaan Secara Elektronik disingkat LPSE. Fungsi LPSE sebagai penghubung antara PPK/Panitia dengan penyedia barang/ jasa melalui aplikasi *e-procurement*. LPSE memiliki tugas untuk membangun sistem *e-proc*; memberikan *user name* dan *password* kepada semua pihak yang terlibat; memberikan pelatihan; kepada semua pihak yang terlibat; serta menjaga, merawat, dan memperbaiki *e-procurement*. Oleh sebab itu jika ada yang hendak **melaksanakan lelang** secara elektronik atau hendak **ikut lelang** yang dilaksanakan secara elektronik silahkan menghubungi LPSE terdekat atau LPSE yang melaksanakan pengadaan barang / jasa.

4. PENYEDIA JASA KONSULTANSI

Tahap penunjukan dalam sistem konvensional, Ketua Panitia akan membuat surat penetapan pemenang dan

2 (dua) cadangan. Pada sistem *e-proc*, seluruh kegiatan tadi dilaksanakan hanya dengan klik pada tombol *mouse* dan sedikit pengetikan pada *keyboard* . Ketua Panitia meng-klik pada nama peserta yang ditetapkan sebagai pemenang. Secara otomatis peserta yang sudah disetujui akan menjadi pemenang, dan pengumuman dipasang pada papan pengumuman di institusi masing-masing, maupun di portal LPSE. Sedangkan untuk sistem *e-procurement*, pengumuman pemenang dapat dilihat pada *website* LPSE ; serta seluruh peserta akan dikirim *e-mail* secara resmi yang berisi pengumuman pemenang. Pengumuman tidak hanya berisi nama perusahaan pemenang, melainkan juga memperlihatkan : siapa saja yang kalah? ; mengapa sampai kalah ? ; gugurnya pada tahapan mana ? ; mengapa samapai gugur? ; dan berapa harga masing-masing peserta. Oleh karena itu, setiap peserta tidak akan berpraduga yang tidak-tidak mengenai hasil pengadaan. Masing-masing peserta secara terbuka akan mengetahui kesalahannya.

4.1. Prinsip Pengadaan Barang/ Jasa

Pengadaan barang/ jasa akan dapat berjalan secara baik jika diterapkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Efisien** : Efisiensi pengadaan diukur terhadap seberapa besar upaya yang dilakukan untuk memperoleh barang/ jasa dengan spesifikasi yang sudah ditetapkan. Upaya yang dimaksud mencakup dana dan daya yang dikeluarkan untuk memperoleh barang/ jasa. Semakin kecil upaya yang diperlukan, maka dapat dikatakan bahwa proses pengadaan semakin efisien.
- b. Efektif** : Efektifitas pengadaan diukur terhadap seberapa jauh barang/ jasa yang diperoleh dari proses pengadaan barang dapat mencapai spesifikasi yang sudah ditetapkan.
- c. Transparan** : Bagaimana proses pengadaan barang/ jasa dilakukan dapat diketahui secara luas. Proses yang dimaksud meliputi dasar hukum, ketentuan-ketentuan, tata cara, mekanisme, aturan main, spesifikasi barang/ jasa dan semua hal yang terkait dengan bagaimana proses pengadaan barang/ jasa dilakukan dapat diketahui secara luas berarti semua informasi tentang proses tersebut mudah diperoleh dan mudah diakses oleh masyarakat umum, terutama Penyedia barang/ jasa yang berminat.
- d. Terbuka** : Pengadaan barang/ jasa dapat diikuti oleh semua Penyedia barang/ jasa yang memenuhi persyaratan/ kriteria yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku. Setiap penyedia barang/ jasa yang memenuhi syarat dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang prosedur yang jelas untuk mengikuti lelang/ seleksi.
- e. Bersaing** : Proses pengadaan barang dapat menciptakan iklim atau suasana persaingan yang sehat diantara para penyedia barang/ jasa, tidak ada intervensi yang dapat mengganggu mekanisme pasar, sehingga dapat menarik minat sebanyak mungkin penyedia barang/ jasa untuk mengikuti lelang/ seleksi yang pada gilirannya dapat diharapkan untuk dapat memperoleh barang/ jasa dengan kualitas maksimal.
- f. Adil / tidak diskriminatif** : Berarti proses pengadaan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon Penyedia barang/ jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, kecuali

diatur dalam peraturan ini. Sebagai contoh bahwa dalam peraturan ini mengatur agar melibatkan sebanyak mungkin Usaha Kecil Usaha Menengah dan Koperasi kecil. Di samping itu juga mengutamakan produksi dalam negeri.

- g. Akuntabel :** Berarti harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa, sehingga dapat dilaksanakan dan dapat dipastikan akan diperoleh barang/ jasa yang sesuai dengan spesifikasinya dengan kualitas yang maksimal, serta biaya pengadaan minimal. Disamping itu, dari sisi penyedia barang/ jasa akan terjadi persaingan yang sehat; dan pada gilirannya akan terdorong untuk semakin meningkatnya kualitas dan kemampuan penyedia barang/ jasa.

5. KESIMPULAN

1. Penyedia barang/jasa, PPK, Panitia Pengadaan barang/jasa dan LPSE harus dipilih orang-orang yang mempunyai kejujuran dan komitmen yang tinggi terhadap terpenuhinya 7 (tujuh) prinsip, yaitu : efisien,

efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel.

2. Tidak berarti sama sekali jika sistem sudah disusun secara baik, namun orang-orang yang terlibat dalam pengadaan barang/jasa masih melakukan kolusi/ persekongkolan di lapangan.
3. Pengadaan barang/jasa perlu menerapkan sistem *e-procurement* yang bekerja sama dengan LPSE.
4. Pengawasan secara tegas terhadap proses pengadaan barang/jasa, perlu melibatkan orang-orang yang *independent*.

6. DAFTAR PUSTAKA

As'adi, Edi., 2011, *Hukum Proyek Konstruksi Bangunan*, Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta.

Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa, 2008, Sinar Grafika, Jakarta.

Donal,S.Barrie, Boyd,C.Paulson, Sudinarto, 1990, *Manajemen Konstruksi Profesional* Edisi Kedua, Erlangga, Jakarta.

Ervianto W.I., 2002, *Manajemen Proyek Konstruksi*, Andi Offset, Yogyakarta.

Harian *SOLO POS* tanggal 4 November 2013.

Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang *Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah*, Jakarta.

Petunjuk Teknis E-Procurement, Kementrian PU, Jakarta, 2012.

Soeharto, I., 1998, *Manajemen Proyek : Dari Konseptual Sampai Operasional*, Erlangga, Jakarta.

Biodata Penulis :

Gatot Nursetyo, Alumni S1 Teknik Sipil Universitas Janabadra Yogyakarta (1996). Pasca Sarjana (S2) Progam Magister Teknik Universitas Atmajaya Yogyakarta (2001) Dosen progam studi Teknik Sipil Fakultas Teknik UTP Surakarta (1999 – sekarang).