

Mencermati Rancangan Undang-undang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Oleh : Adi Susila

Abstract

The management of Goods and Services Procurement has a very important role in state implementation, especially in emerging clean state and free from corruption, collusion, and nepotism. The existed management is very fragmented and is not proper enough in handling the emerged problems in the process of Good and Service procurement, so that consolidation is necessary for various regulation in the form of legislation which manage the procurement, as one of the efforts to increase healthy transparency and competition.

Besides, the regulation for the procurement, in the case of fulfilling the void law in several things related to the procurement, there is law clarity and certainty toward the procurement process, so that it does not make the executor in the site worry about implementation that is not suitable with the procedure, which can lead to prosecution of criminal law in the future,

Therefore, the centered policy, informative notification, transparency in the procedure and mechanism process of the procurement, and incentive monitoring in every level through an institution that is permanently organizes and manages the procurement implementation process are needed. This institution functions continuously to conduct assessment, renewal, development, and arrangement various policy in the term of good and service procurement, and monitoring, including human resource development aspect, system development of the procurement, and society participation.

Keywords: Government, The Draft Law on Government Procurement Goods and Services, and Good Governance.

A. Pendahuluan

Bagi sebagian kalangan mungkin terlintas pertanyaan mengapa pengadaan barang dan jasa pemerintah harus melalui tender atau penunjukkan langsung?. Mengapa untuk memperoleh barang dan jasa yang diperlukan suatu instansi pemerintah tidak langsung saja membeli di 'pasar'?. Bukankah membeli barang dan jasa di pasar jauh lebih mudah, murah, dan prosesnya lebih sederhana dibanding melalui tender/lelang?. Secara ekonomi bisa jadi membeli barang dan jasa 'di pasar' lebih murah, namun dalam konteks bernegara segala kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah termasuk pengadaan barang dan jasa harus dapat

dipertanggungjawabkan Berdasarkan amanat Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhannya dalam kerangka pelayanan umum yang layak. Untuk menyelenggarakan pelayanan umum yang lebih baik bagi semua warga negara, pemerintah harus berperan aktif dalam menyediakan dan memfasilitasi kebutuhan umum yang bermanfaat bagi masyarakat luas, yang dapat diakses oleh semua anggota masyarakat melalui pengadaan barang dan jasa yang transparan dan akuntabel. Dalam upaya untuk memenuhi hak dan kebutuhan pelayanan umum yang layak diperlukan landasan hukum yang kokoh dalam proses pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa pemerintah harus menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa guna menciptakan iklim pengadaan barang dan jasa yang kondusif. Dengan demikian pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah suatu kegiatan yang tidak dapat dihindarkan oleh instansi pemerintah sebagai bagian dari kewajiban pemerintah yang tentunya proses dan produknya harus bisa dipertanggungjawabkan.

Dalam rangka akuntabilitas pengadaan barang dan jasa pemerintah, maka proses pengadaan barang dan jasa pemerintah perlu diatur dalam suatu peraturan yang dapat menjamin kepastian hukum dan menghasilkan barang dan jasa yang 'berkualitas'. Disamping itu, anggaran pengadaan barang dan jasa pemerintah biasanya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga penggunaannya perlu dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah ini pengaturannya selain bersumber dari konstitusi dan pengaturan tentang pelayanan publik, juga terkait atau didasarkan pada pengaturan tentang keuangan negara. Dengan kata lain dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah harus dilaksanakan dengan didasarkan pada prinsip-prinsip *Good Governance* baik pada aspek penyelenggaraan pengadaannya maupun dalam penggunaan keuangan negara. Namun demikian dalam prakteknya, pengadaan barang dan jasa pemerintah ini masih banyak ditemukan penyimpangan yang merugikan keuangan negara serta merugikan masyarakat. Apabila proses pengadaan barang dan jasa pemerintah penuh dengan penyimpangan, bisa dipastikan produknya juga bermasalah sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Berikut ini adalah beberapa pokok pikiran yang terdapat dalam Naskah Akademik RUU Pengadaan Barang dan Jasa yang disusun oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP). Penulis mengikuti beberapa sesi *Focus Group Discussion* (FGD) baik yang diadakan di Jakarta maupun Jogjakarta dalam rangka menyempurnakan draf RUU tsb sehingga diharapkan pada awal 2013 sudah dapat dibahas di DPR. Naskah akademik dan draf RUU Pengadaan

Barang dan Jasa sebenarnya sudah lama dipersiapkan oleh LKPP, yaitu sejak akhir Tahun 2010. Namun dalam prosesnya baik secara internal maupun melalui serangkaian diskusi yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, naskah akademik terus mengalami pengayaan. Salah satu isu yang mengalami pengayaan adalah persoalan urgensi dan ruang lingkup dari RUU ini.

B. Permasalahan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa

Lebih dari 20 tahun yang lalu, Begawan Ekonomi Indonesia, Profesor Soemitro Djojohadikusumo, mensinyalir 30 persen kebocoran APBN akibat praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹ Sementara itu, hasil kajian Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang tertuang dalam *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) tahun 2001 menyebutkan, bahwa kebocoran dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sebesar 10-50 persen.² Kebocoran ini dapat disebabkan antara lain karena kekuasaan sewenang-wenang para pejabat publik,³ hukum dan peraturan yang bermacam-macam dengan penerapan lemah, minimnya lembaga pengawas, relasi patron-klien, dan tidak adanya komitmen dan kehendak politik. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas disinyalir menjadi faktor utama penyebab terjadinya korupsi. Korupsi tidak hanya dilakukan oleh oknum tertentu pada lembaga pemerintah, lembaga swasta, namun juga lembaga lain yang terlibat dalam proses penganggaran pada kegiatan pengadaan barang dan jasa.

Data dari KPK dan KPPU semakin memperkuat dugaan praktek penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Sebagian besar dari kasus yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah kasus yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Sebanyak 24 dari 33 kasus atau 77 persen kasus yang ditangani KPK merupakan kasus tindak pidana korupsi yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah.⁴ Berdasarkan sejumlah kasus yang ditangani KPPU terdapat pelanggaran asas persaingan usaha yang sehat yang pada akhirnya merugikan negara. Baik KPK maupun KPPU mengindikasikan pelanggaran yang muncul dari kelemahan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, yaitu: (1) penunjukan

¹ www.kpk.go.id/modules/news/makepdf.php?storyid

² www.antikorupsi.org/indo/index2.php?option=com_content&do

³ Korupsi sangat parah terjadi di hampir setiap relasi dengan penguasa. Sebuah studi Bank Dunia pada 1999 menyebutkan, sekitar 85,7 persen perusahaan yang disurvei mengatakan selalu atau sering kali berhadapan dengan korupsi saat berinteraksi dengan pejabat publik. Patologi pengadaan barang dan jasa pemerintah ini meliputi mark-up harga, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, bisnis dengan orang dalam, nepotisme dan pemalsuan.

⁴ <http://www.bpkp.go.id/viewberita.php?aksi=view&start=2101&id=1667>

panitia pengadaan dan pimpinan proyek, yang mayoritas dilakukan bukan atas dasar profesionalisme dan integritas, tetapi berdasarkan faktor kedekatan, (2) proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah dilakukan bukan karena proyek dibutuhkan, melainkan karena proyek itu merupakan titipan dari "atas", (3) spesifikasi barang dan jasa serta harga perkiraan sendiri yang seharusnya dibuat panitia sesungguhnya adalah aspek yang diatur dan harga yang ditetapkan orang lain.⁵

Selain itu, kajian *Indonesian Corruption Watch* (ICW) pada tahun 2005, mengungkapkan, bahwa mekanisme pelaksanaan proyek yang memberikan keistimewaan kepada salah satu pihak melalui penunjukan langsung dianggap oleh pejabat tinggi bukan merupakan pelanggaran yang serius. Terdapat 43 kasus yang terindikasi korupsi di sektor pengadaan, yang modusnya menggunakan penunjukan langsung berdasarkan temuan ICW. Selain indikasi korupsi yang terjadi dengan melakukan penunjukan langsung, modus korupsi lain yang sering terjadi pada proses pengadaan adalah praktik *mark-up* (48 kasus), pemerasan (50 kasus), penyimpangan kontrak (1 kasus), dan proyek fiktif (8 kasus).⁶ Modus penyimpangan yang banyak terjadi pada sektor pengadaan ini menunjukkan sistem akuntabilitas dan transparansi masih belum memadai. Di samping itu, sistem pencegahan yang ada saat ini belum berjalan secara efektif untuk meminimalisasi praktik penyimpangan di sektor tersebut.

Menjadi jelas, bahwa pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintah sering kali bermasalah dan terjadi berbagai macam penyimpangan, baik dari segi kualitas barang yang tidak sesuai maupun adanya unsur KKN antara pejabat pemerintah dengan para penyedia barang dan jasa, meskipun saat ini Pemerintah telah memiliki Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah jo Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011).

Banyaknya penyimpangan tersebut yang disertai tindakan tegas aparat penegak hukum mengakibatkan kekhawatiran para pengelola pengadaan untuk berperan serta dalam proses pengadaan. Kekhawatiran ini menjadi salah satu faktor yang memperlambat proses pengambilan keputusan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Bahkan ada beberapa kalangan yang menganggap proses pengadaan memakan waktu cukup lama, yakni mulai dari pengumuman pemilihan penyedia barang dan jasa, tahap prakualifikasi, pascakualifikasi, sampai dengan pengumuman pemenang pemilihan penyedia barang dan jasa. Akibatnya secara keseluruhan faktor tersebut mengakibatkan rendahnya penyerapan anggaran. Pada

⁵ www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1259;
www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=251

⁶ www.antikorupsi.org/indo/content/view/8734/2/

dasarnya faktor penyebab kondisi tersebut telah dipertimbangkan dalam peraturan pengadaan barang dan jasa yang ada, diantaranya dalam proses pengadaan barang dan jasa harus dimulai dengan membuat rencana umum pengadaan dan instansi yang berwenang dapat menindaklanjuti pengaduan setelah kontrak ditandatangani dan terdapat indikasi kerugian negara.

C. Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa.

Penataan pengaturan pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi. Gerakan reformasi birokrasi dimaksudkan untuk memperbaiki citra birokrasi yang sudah terlanjur mendapatkan penilaian buruk dari masyarakat. Secara teoritis, reformasi adalah perubahan yang kedalamannya terbatas, sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh masyarakat⁷. Berbeda dengan konsep revolusi yang menunjukkan perubahan yang radikal dengan keluasan perubahan yang melibatkan seluruh masyarakat. Dengan pemahaman ini reformasi birokrasi mengandung pengertian sebagai penataan kembali bangunan birokrasi yang telah ada, dalam konteks ini adalah pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Reformasi birokrasi memberikan harapan pada pelayanan publik yang lebih adil, merata, dan berkualitas. Harapan ini dikaitkan dengan makin menguatnya kontrol dan kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Agar terdapat kepastian dalam pelayanan publik, disusunlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dimana dalam undang-undang ini mengatur standar pelayanan dan berbagai hal untuk memberikan jaminan terhadap kualitas layanan publik termasuk juga di bidang pengadaan barang dan jasa.

Pengaturan pengadaan barang dan jasa pemerintah saat ini terkait dengan sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, terutama untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Terdapat 7 (tujuh) alasan pentingnya pengaturan pengadaan barang dan jasa, yaitu: **Pertama**, dalam rangka memajukan kesejahteraan umum yang merupakan salah satu tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, diperlukan fasilitas dan pelayanan publik yang memadai. **Kedua**, pengaturan pengadaan barang dan jasa dibutuhkan dalam bentuk undang-undang untuk memastikan agar pengadaan barang dan jasa oleh

⁷ Lijan P. Sinambela, (2006) "Reformasi Pelayanan Publik" Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hal:25

pemerintah mencapai tujuan, yakni efisien dan efektif. Dengan demikian diperoleh hasil pengadaan barang dan jasa yang memenuhi spesifikasi teknis dan kualitas tertentu dengan harga atau biaya yang wajar. **Ketiga**, Indonesia telah meratifikasi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Khususnya Pasal 9 yang membahas manajemen keuangan dan pengadaan barang dan jasa di sektor publik. **Keempat**, untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan negara diperlukan sarana dasar yaitu: uang, pegawai, dan barang. Supaya mempunyai kedudukan sebagai payung hukum bagi dasar pelaksanaannya, sebaiknya pengaturan ketiga sarana tersebut disejajarkan dalam bentuk undang-undang. Urusan keuangan negara diatur dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara sedangkan urusan kepegawaian diatur dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sementara, untuk urusan pengadaan barang dan jasa sampai saat ini belum memiliki payung hukum berupa undang-undang. **Kelima**, pengaturan pengadaan barang dan jasa untuk pelayanan publik bertujuan agar para pihak yang terkait dapat mengetahui secara akurat proses dan prosedur serta berbagai persyaratan dalam pengadaan barang dan jasa. **Keenam**, pengaturan pengadaan barang dan jasa dimaksudkan sebagai tindakan preventif terhadap praktik koruptif dan kolusif. Di samping itu, pengaturan ini dimaksudkan juga sebagai upaya represif jika terjadi penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa. **Ketujuh**, pengaturan pengadaan barang dan jasa untuk menjamin perlindungan hukum bagi para pihak dan memberikan kepastian agar tercipta iklim usaha yang sehat.

Saat ini, pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa didasarkan pada Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011. Namun, pengaturan ini dinilai sangat fragmentatif dan bersifat teknis. Di samping itu, Peraturan Presiden ini tidak cukup memadai dalam mengatasi permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan barang dan jasa, sehingga diperlukan undang-undang yang khusus mengatur pengadaan barang dan jasa, sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi, keterbukaan, persaingan, dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa

D. Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa.

Terdapat beberapa isu strategis yang berkembang dan perlu didalami sehingga mendasari urgensi perlunya pengaturan pengadaan barang dan jasa ke dalam suatu Undang-Undang. Berikut ini adalah Isu strategis sebagaimana tercantum dalam naskah akademik RUU Pengadaan Barang dan Jasa dari LKPP:

1. Terjadinya *barrier to entries*. Pengaturan di bidang sektoral beserta peraturan di bawahnya menghambat keikutsertaan dunia usaha untuk berkompetisi secara sehat.
2. Prosedur dan persyaratan yang berlebihan. Prosedur dan persyaratan yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik. Birokrasi bukan hanya mengembangkan prosedur dan persyaratan yang *rigid* dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur dan persyaratan secara berlebihan. Prosedur dan persyaratan bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggara layanan, tetapi sudah menjadi “berhala” yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur dan persyaratan sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri, mengurus tujuan yang semestinya, yakni melayani publik.⁸
3. Pemilahan Pengaturan, Perpres No 54 Tahun 2010 menjadi aturan prinsip, sekaligus aturan teknis. Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011 menjadi tebal tanpa ada dikotomi antara yang prinsip dan teknis. Akibatnya bagi penyelenggara pengadaan barang dan jasa sangat sulit untuk memahami substansi Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011. Pemilahan pengaturan perlu dilakukan sehingga mudah diikuti oleh penyelenggara pengadaan barang dan jasa. Pemilahan perlu dilakukan antara aturan yang bersifat prinsip dengan aturan yang bersifat teknis. Aturan yang bersifat prinsip dituangkan dalam Undang-Undang sehingga memiliki fleksibilitas dan ketahanan (*sustainability*) keberlakuan dari ketentuan. Sementara untuk aturan yang bersifat teknis dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang. Pengaturan teknis lebih lanjut dilakukan melalui Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaan dibawahnya.
4. Terjadinya persekongkolan pemilihan penyedia barang dan jasa. Peraturan perundang-undangan yang ada belum cukup untuk mencegah terjadinya penyimpangan berupa persekongkolan baik secara vertikal maupun horisontal. Disamping itu masih banyak perilaku para pejabat pelaksana pengadaan dan para penyedia barang dan jasa untuk mengatur (melakukan persekongkolan) dalam proses pemilihan penyedia barang dan jasa. Persekongkolan dalam proses pemilihan penyedia barang dan jasa dapat terjadi karena adanya persekongkolan antara pejabat pelaksana pengadaan dengan penyedia (persekongkolan vertikal) atau persekongkolan antar penyedia barang dan jasa (persekongkolan horisontal) atau persekongkolan vertikal dan horisontal.
5. Memberi Landasan Hukum yang Kuat. Pengaturan pengadaan barang dan jasa melalui Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011 kurang memberi landasan

⁸ (Dwiyanto, 2002:84)

hukum yang kuat. Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011 kurang tepat bila digunakan untuk menjerat seseorang untuk bertanggung jawab secara pidana. Hal ini mengingat Perpres tidak dapat memuat sanksi pidana.

6. Memberi Kepastian Hukum. Peningkatan pengaturan pengadaan barang dan jasa dari Perpres menjadi Undang-undang akan lebih memberi kepastian hukum. Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011 dari sisi hirarki peraturan perundang-undangan dapat dikesampingkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, diantaranya Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang. Padahal substansi yang diatur dalam Perpres No. 54 Tahun 2010 jo Perpres No. 35 Tahun 2011 sering berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang tentang Jasa Konstruksi, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang Otonomi Daerah. Disamping itu dalam pengadaan melalui kerja sama seperti yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1994 Tentang Syarat dan Pedoman Kerja Sama Bagi Hasil Minyak dan Gas, Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 dimana lingkup pengaturannya hanya bidang infrastruktur, bidang non infrastruktur belum ada pengaturannya. Dari uraian di atas menunjukkan bahwa pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa masih terjadi insinkronisasi dan belum mengakomodasi kebutuhan pengaturan pemilihan penyedia barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan publik. Diharapkan di masa setelah Undang-undang Pengadaan Barang dan Jasa terbentuk maka antara perencanaan dan realisasi pengadaan barang dan jasa akan dapat berjalan dengan baik.
7. Pengaturan Kelembagaan. Mengingat Lembaga yang mengurus pengadaan barang dan jasa telah dibentuk, keberadaan lembaga ini perlu diperkuat kedudukannya. Kedudukan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) akan kuat jika pengaturan dilakukan dalam Undang-Undang. Dalam praktik, keberadaan lembaga independen mendapat pengaturan dalam Undang-undang sementara aturan teknisnya dan pengangkatan anggotanya dituangkan dalam Keputusan Presiden. Sebagai contoh KPPU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha dan Larangan Praktek Monopoli (selanjutnya disingkat "UU No. 5/1999"). Demikian pula dengan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) ataupun Komisi Pemilihan Umum (KPU).
8. Melakukan Reformasi Peraturan Perundang-undangan Pengadaan Barang dan Jasa. Peningkatan Perpres No 54 Tahun 2010 sejalan dengan keinginan berbagai pihak yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk melakukan reformasi peraturan

perundang-undangan bidang pengadaan barang dan jasa. Ada beberapa alasan perlunya dilakukan reformasi:

- a. Sebagaimana praktik di beberapa negara konsolidasi atas berbagai peraturan perundang-undangan yang terpisah dan terfragmentasi perlu dilakukan.
 - b. Perlunya ketentuan yang dapat mengisi kekosongan hukum dalam beberapa hal terkait dengan pengadaan barang dan jasa sehingga ada kejelasan dan tidak membuat pelaksana di lapangan khawatir adanya pelaksanaan yang tidak sesuai dengan prosedur yang mengarah pada penindakan hukum pidana.
 - c. Memastikan adanya transparansi dalam prosedur dan mekanisme proses pengadaan barang dan jasa.
 - d. Perlunya kebijakan yang terpusat dan pemantauan yang intensif dalam pengadaan barang dan jasa.
9. Strategi untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Pengadaan barang dan jasa publik merupakan bagian dari ruang lingkup pelayanan publik sebagaimana diatur pada pasal 5 ayat 3 huruf (a), (b), dan (c) UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan ketentuan tersebut, pelayanan publik melalui pengadaan barang dan jasa publik dapat dijadikan titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia (Agus Dwiyanto, 2005, h.20-24). Hal ini karena: (1) pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah; (2) pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah; (3) pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Mengingat pelayanan publik yang dapat dijadikan sebagai 'pintu masuk' pelaksanaan *good governance* dimana pengadaan barang dan jasa publik merupakan bagian dari pelayanan publik, maka ada kebutuhan untuk meningkatkan kualitas pengadaan barang dan jasa publik di Indonesia. Di sinilah urgensi keberadaan undang-undang yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa publik.

Dengan demikian, urgensi pembentukan Undang-Undang tentang Pengadaan Barang dan Jasa, akan memberikan manfaat terhadap penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa, antara lain adalah:

- a. memberikan landasan hukum dan sekaligus pedoman bagi pengguna maupun penyedia barang dan jasa.
- b. mendorong agar kegiatan pengadaan barang dan jasa publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah dapat berlangsung sesuai prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

- c. lebih menjamin terciptanya sanksi hukum yang jelas dan tegas dalam pengadaan barang dan jasa publik.

Sementara itu konsekuensi dari keberadaan Undang-Undang Pengadaan Barang dan Jasa, antara lain adalah:

- a. menuntut konsistensi dan komitmen yang sungguh-sungguh dari Pemerintah di dalam pelaksanaannya;
- b. menuntut adanya koordinasi yang dilandasi oleh satu kepentingan nasional yang mengesampingkan kepentingan sektoral;
- c. menuntut diwujudkannya penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN.

E. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan RUU ini merupakan salah satu isu yang terus mengalami pengayaan. Terdapat perbedaan yang tajam diantara beberapa pihak menyangkut lingkup yang akan diatur oleh RUU ini. Sebagai contoh misalnya menyangkut BUMN/BUMD, *Public Service Obligation* (PSO), ijin pertambangan, dan ijin konsesi apakah perlu dimasukkan pengaturannya dalam RUU ini?. Salah satu pendapat yang menguat dalam berbagai diskusi adalah meletakkan pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai bagian dari pelayanan publik. Pada dasarnya pengadaan barang dan jasa merupakan bagian dari pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan pasal 5 UU No 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Mengacu pada ketentuan di atas, ruang lingkup pengadaan barang dan jasa dapat diuraikan sebagai berikut: (1), pengadaan barang dan jasa dalam kerangka pelayanan barang publik dan jasa publik, (2). Pengadaan barang dan jasa dalam kerangka pelayanan administrasi pemerintah.

Ruang lingkup pengadaan barang publik meliputi:

- a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari

kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ruang lingkup pengadaan jasa publik meliputi:

- a. Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. Penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ruang lingkup pengadaan barang dan jasa dalam rangka pelayanan administratif pemerintah meliputi:

- a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda.
- b. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Untuk menindaklanjuti ketentuan poin b di atas, sebenarnya pemerintah telah menerbitkan Perpres N0 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dan Swasta. Penyediaan jasa publik merupakan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Karena keterbatasan dana Pemerintah, Badan Usaha dapat berpartisipasi dalam penyediaan jasa publik. Badan Usaha yang akan bekerjasama dengan Pemerintah diadakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pengadaan Barang dan Jasa. Saat ini pengadaan badan usaha dalam rangka *public private partnership* atau kerjasama pemerintah dan swasta (KPS) diatur dengan Perpres 67 Tahun 2005 tentang kerjasama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur. Pemerintah disini mencakup menteri/kepala lembaga/kepala daerah. BUMN dan BUMD yang menerima kuasa dari pemerintah dapat bertindak selaku pemerintah dalam konteks Perpres 67 / 2005. Contohnya, PLN yang berfungsi sebagai Penerima Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) merupakan quasi pemerintah karena memperoleh kuasa berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan yang telah

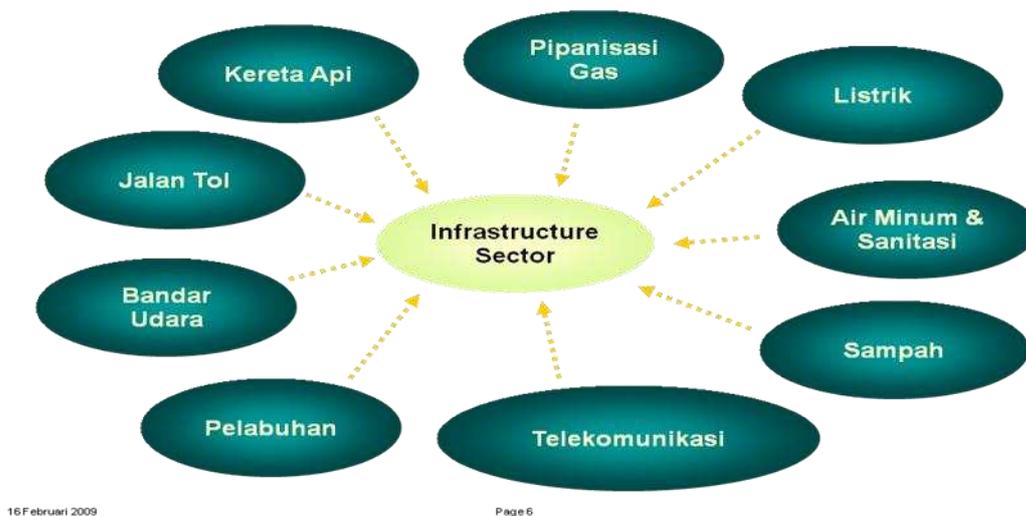
diganti dengan UU nomor 30 tahun 2009. Contoh lain, adalah PDAM yang merupakan perusahaan daerah namun dalam rangka kerjasama pengadaan instalasi air minum sering bertindak selaku quasi pemerintah daerah.

Badan usaha dalam konteks KPS merujuk pada BUMN, BUMD, perusahaan swasta dan koperasi. Artinya BUMN dan BUMD dapat mengikuti tender pengadaan badan usaha dalam penyediaan jasa publik. Hal ini sesuai dengan arah kebijakan pemerintah untuk menghapuskan monopoli dari BUMN dan BUMD sehingga BUMN untuk masuk ke pelayanan publik perlu mengikuti tender bersama-sama dengan perusahaan swasta lainnya.

Perpres No. 67 tahun 2005 membatasi kerjasama hanya pada infrastruktur tertentu yaitu:

- a. Infrastruktur transportasi, meliputi pelabuhan laut, sungai atau danau, bandar udara, jaringan rel dan stasiun kereta api;
- b. Infrastruktur jalan meliputi jalan tol dan jembatan tol
- c. Infrastruktur pengairan meliputi saluran pembawa air baku
- d. Infrastruktur air minum yang meliputi pembangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengolahan air minum
- e. Infrastruktur air limbah yang meliputi instalasi pengolah air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama, dan sarana persampahan yang meliputi pengangkutan dan tempat pembuangan
- f. Infrastruktur telekomunikasi meliputi jaringan telekomunikasi
- g. Infrastruktur ketenagalistrikan meliputi pembangkit, transmisi atau distribusi tenaga listrik
- h. Infrastruktur minyak dan gas bumi meliputi pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, transmisi, atau distribusi minyak dan gas bumi.

Dalam pengaturan Perpres 67 tahun 2005 yang sekarang berlaku infrastruktur hanya terbatas pada sektor sebagaimana termasuk di atas. Oleh karenanya undang-undang sektor yang terkait juga terbatas hanya pada beberapa sektor sebagaimana dimaksud pada diagram di bawah ini.



Gbr.2. Sektor-sektor dalam Infrastruktur

Ruang lingkup pengadaan barang dan jasa meliputi :

- a. pengadaan barang dan jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. pengadaan barang dan jasa yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. Pengadaan barang dan jasa yang ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

F. Simpulan

Pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, terutama untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Pengaturan selama ini sangat fragmentatif dan tidak cukup memadai dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan barang dan jasa, sehingga diperlukan konsolidasi atas berbagai peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang yang mengatur mengenai pengadaan barang dan jasa, sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi secara sehat.

Selain itu, pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa dalam rangka mengisi kekosongan hukum dalam beberapa hal terkait dengan pengadaan barang dan jasa sehingga terdapat kejelasan serta kepastian hukum terhadap proses pengadaan, sehingga tidak membuat pelaksana di lapangan menjadi khawatir mengenai adanya pelaksanaan yang tidak sesuai dengan prosedur yang dikemudian hari dapat mengarah pada penindakan hukum pidana.

Dengan demikian, dibutuhkan adanya kebijakan yang terpusat dan pemberitahuan yang bersifat informatif dan transparansi dalam prosedur dan mekanisme proses pengadaan barang dan jasa serta pemantauan dengan intensif dalam setiap tahapan melalui sebuah lembaga yang secara permanen mengatur dan mengurus proses pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Lembaga ini berfungsi secara terus-menerus melakukan pengkajian, pembaharuan, pengembangan, dan penyusunan berbagai kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa serta pengawasan, meliputi aspek pengembangan sumber daya manusia, pengembangan sistem pengadaan barang dan jasa, serta partisipasi masyarakat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ainur Rohman, Ahmad, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Malang: Program Sekolah Demokrasi PLaCIDS, Averroes, dan KID.
- Batubara, Alwi Hashim. *Pelayanan Publik sebagai Pintu Masuk dalam Mewujudkan Good Governance*. Makalah dalam Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM.
- _____, 2003a. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM.
- _____, 2003b. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM.
- _____(ed), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____, 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendi, Sofian. 2010. *Reformasi Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hidayat, Ahmad. *Transparansi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia*. Makalah dalam www.untagjakarta.ac.id.
- Keban, Yeremias T., 2001. *Etika Pelayanan Publik: Pergeseran Paradigma, Dilema dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia*. Makalah dalam Majalah Perencanaan Pembangunan Edisi 24 Tahun 2001.

- Kurniawan, Luthfi J., dan Najib, Mokhammad (ed), 2008. *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik: Rekonstruksi Pelayanan Publik Menuju Pelayanan yg Adil, Berkualitas, Demokratis, dan Berbasis Hak Rakyat*. Malang: In-Trans.
- Larasati, Endang. *Konstruksi Pelayanan Publik di Indonesia*. Makalah dalam <http://www.foxitsoftware.com>.
- Mohamad, Ismail. 2003. *Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi*. Makalah disampaikan dalam seminar “Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi” yg diselenggarakan oleh Bappenas, pada tanggal 18 Desember 2003, di Kantor Bappenas, Jakarta Pusat.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Westley Publishing Company, Inc.
- Poltak Sinambela, Lijan, dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pramusinto, Agus, dan Purwanto, Agus (ed). 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, JIAN-UGM, dan MAP-UGM.
- Prasojo, Eko. 2009. *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi*. Jakarta: Salemba Humanika.
- _____, dkk. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik: Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja, Keterlibatan, dan Partisipasi dalam Pelayanan Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Kependudukan*. Jakarta: YAPPIKA.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subarsono, AG.2005. *Pelayanan Publik Yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Syafrudin, 2008. *Hubungan Birokrasi dan Pasar Dalam Pelayanan Publik di Indonesia Pasca Orde Baru*. Makalah dalam rangka tugas mata kuliah di Program S2 Ilmu Politik UGM Yogyakarta.
- Zeithaml, V.A., Parasuraman & L.L. Berry. 1990. *Delivering Quality Services: Balancing Customer Perceptions and Expectation*. New York: the Free Press
- www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1259;
- www.kppu.go.id/baru/index.php?type=art&aid=251
- www.antikorupsi.org/indo/content/view/8734/2/

Peraturan Perundangan:

1. UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
2. Peraturan Presiden RI Nomor 106 Tahun 2007 Tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
3. Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
4. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
5. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.
6. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
7. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan.
8. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.