

Pengadaan Barang dan Jasa: Penunjukan Langsung oleh BUMN/BUMD



Lokakarya Pedoman Pengadaan Pemerintah Khusus BUMN/BUMD

Hotel Arjuna, Jogja, 29 April 2014

Wahyudi Kumorotomo, PhD
Magister Administrasi Publik
Universitas Gadjah Mada

www.kumoro.staff.ugm.ac.id
kumoro@ugm.ac.id

Kerangka Aturan Nasional ttg Pengadaan

Penyelenggaraan Pemerintahan & Sistem Hukum

- o UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara
- o UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- o UU No. 8 tahun 2004 tentang Peradilan Umum
- o UU No. 9 tahun 2004 tentang TUN
- o UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- o UU No. 15 tahun 2006 tentang BPK
- o UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- o UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- o UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- o UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pengaturan Bidang Sektoral

- o UU No. 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi
- o UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- o UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN
- o UU No. 40 tahun 2007 tentang PT
- o UU No. 30 tahun 2007 tentang Energi
- o UU No. 29 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- o UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
- o UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- o UU No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan

Pemberantasan Korupsi & Penyelenggaraan Usaha yang Sehat

- o UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- o UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- o UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN
- o UU No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi
- o UU No. 20 tahun 2001 tentang Revisi UU No. 31 tahun 1999
- o UU No. 7 tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC, 2003

Inkonsistensi dan Konflik Kebijakan

Perpres No.70/2012 ttg Perubahan Kedua atas Perpres No.54/2010 ttg Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah:

- Perlu percepatan pelaksanaan belanja negara
- Pengadaan oleh BUMN/BUMD termasuk dalam kerangka kebijakan pengadaan publik.

SE Menteri BUMN No.298/2007 dan Peraturan Menteri BUMN No.15/2012: **bagi BUMN tidak berlaku Perpres No.70/2012.**

Fatwa MA, 26 Agustus 2006: modal BUMN berasal dari kekayaan negara yg dipisahkan dari APBN/APBD; pembinaannya berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

BPK berpedoman pada UU No.17/2003 ttg Keuangan Negara dan UU No.15/2004 ttg Pemeriksaan Keuangan Negara:

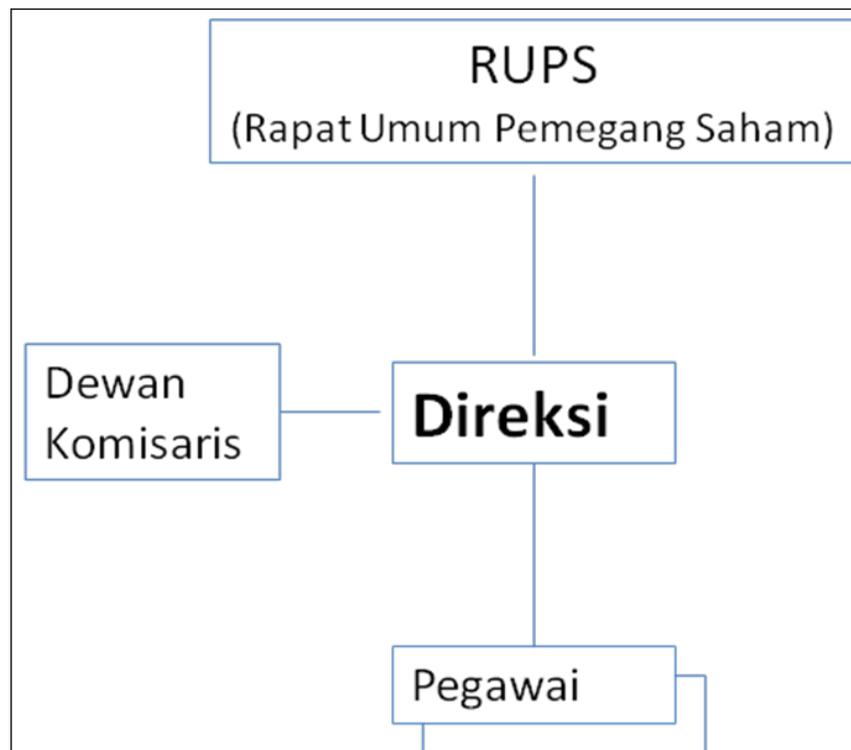
Ruang lingkup keuangan negara termasuk pengelolaan kekayaan negara (APBN/APBD) dan kaidah hukum korporasi yang mengatur kekayaan negara yg dipisahkan (BUMN/BUMD).

Penunjukan / pengadaan langsung oleh **BUMN/BUMD wajib tunduk pd Perpres No.70/2012.**

Mana yang betul?

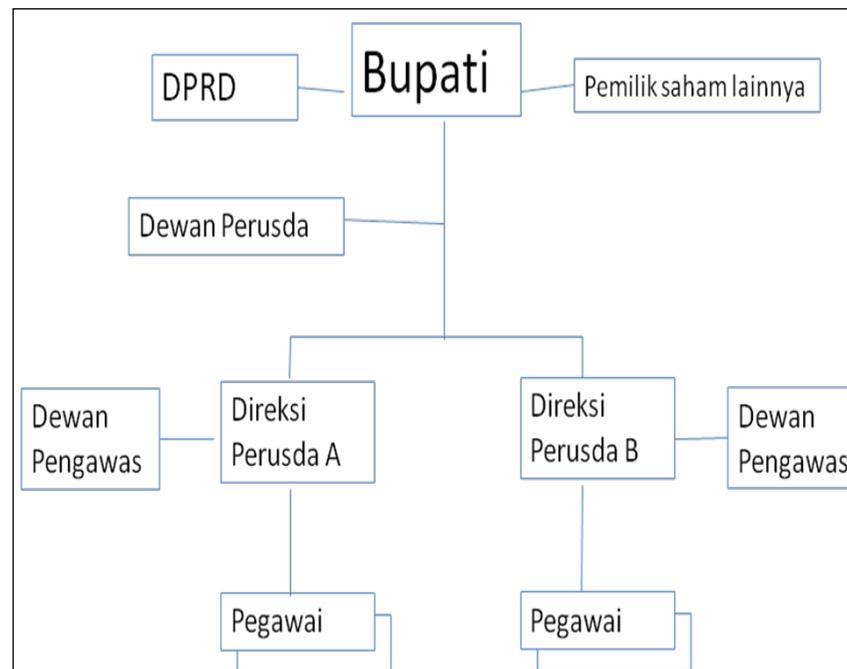
BUMD Sebagai PT (Perseroan Terbatas)

- UU No.5/1962 ttg Perusahaan Daerah; Permendagri No.3/1998; Permendagri No.2/2007
- Permendagri No 3/1998: BUMD dapat berbentuk PT (Perseroan Terbatas) atau Perusda (Perusahaan Daerah) .
- Jika berorientasi keuntungan, BUMD dpt berbentuk PT yang 51% sahamnya dimiliki Pemda. Susunan anggota ditetapkan melalui anggaran dasar perusahaan, bupati berposisi otonom thd DPRD. Struktur PT:

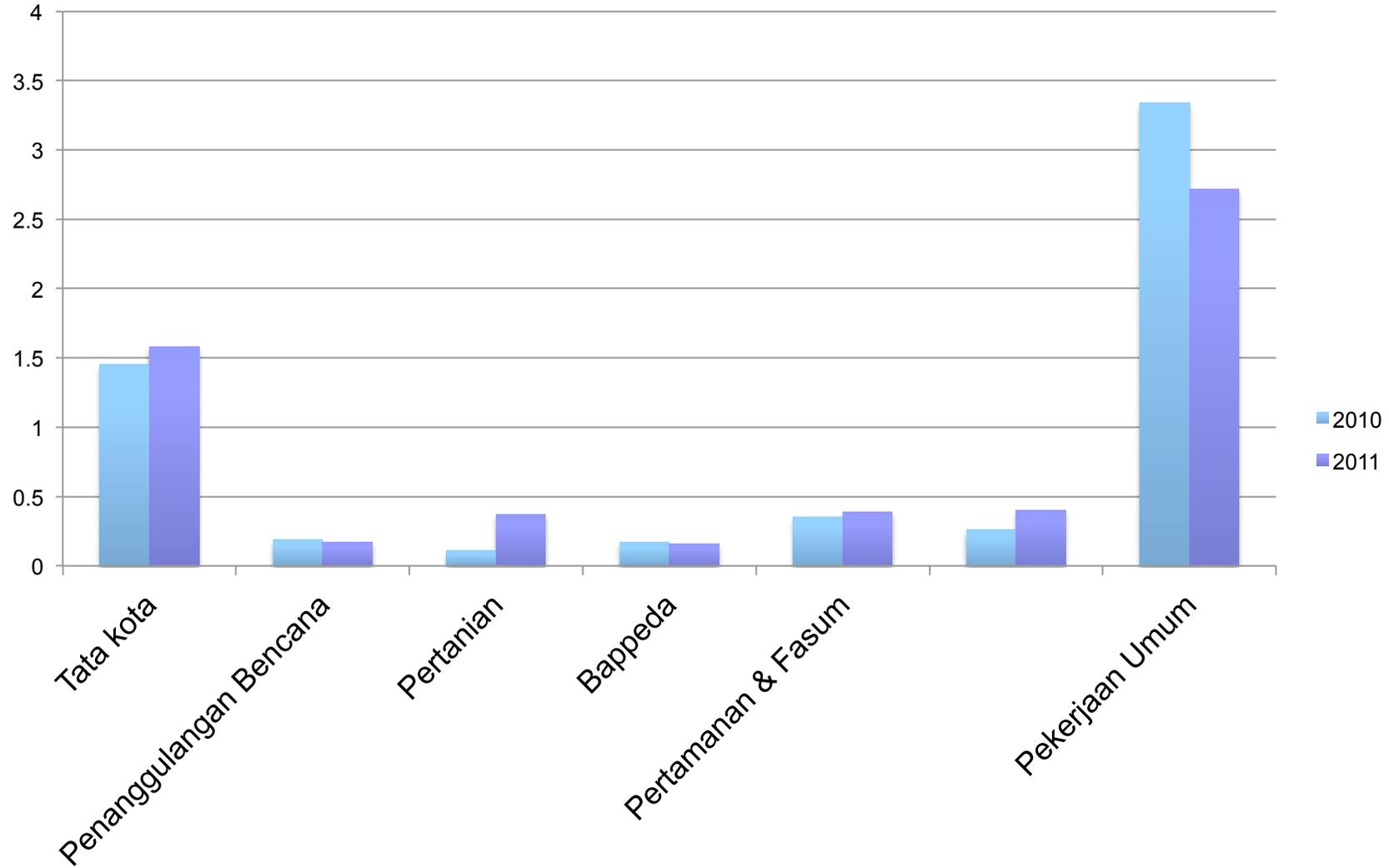


BUMD Sebagai Perusda

- Laporan keuangan Perusda dilampirkan pada laporan keuangan Kepala Daerah dalam konteks penggunaan APBD.
- Laba Perusda dibagi ke dalam:
 1. Pembangunan daerah, belanja daerah, pemegang saham dengan proporsi 55%
 2. Cadangan umum, sosial dan pendidikan, jasa produksi, sumbangan dana pensiun dan sokongan dengan proporsi 45%.



Sektor Pengadaan: Pola Umum di Pemerintah Daerah



Apakah Intervensi Politik Masih Kuat?

Tabel 2. Jumlah Paket, Pagu Anggaran dan Nilai Kontrak (Kota Balikpapan, 2011)

Metode	Jumlah Paket	%	Pagu Anggaran (Rp miliar)	Nilai Kontrak (Rp miliar)	% Kontrak thd Pagu
Penunjukan Langsung	326	45,65	52,47	47,23	90,00
Lelang Sederhana	178	24,92	23,55	22,80	96,81
Lelang Terbuka	85	11,90	244,17	198,92	81,46
Konsultansi	125	17,50	18,45	18,45	100,00
Total	714	100,00	338,64	287,40	92,07

Sumber: Laporan Tahunan ULP Balikpapan

Prinsip Pengadaan Ideal

- Prinsip Harga Terbaik dengan Kualitas Terjamin (“Value for Money”)
- Bersaing
- Mendahulukan Kepentingan Nasional
- Efektif dan Efisien
- Keadilan
- Keterbukaan
- Akuntabel
- Non-Koruptif dan Non-Kolutif
- Ramah Lingkungan
- Memanfaatkan Perkembangan Teknologi
- Menggunakan kriteria yang objektif dalam mengambil keputusan
- Integritas

Mengapa Wilayah Pengaturan Yang Berbeda-beda?

Bergantung pada karakteristik status hukum sumber pembiayaannya:

- a. Jika biaya berasal dari APBN/APBD menggunakan Perpres mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.
- b. Biaya berasal dari badan usaha milik negara secara otonom menggunakan peraturan menteri.
- c. Biaya yang diperoleh dari penerimaan langsung badan layanan umum diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Kriteria Internasional tentang Integritas Pengadaan

- UNCITRAL: 1) Menurut definisi article 2b, terdapat entitas yang belum dimasukkan sebagai pihak yang harus mengikuti Perpres 54/2010, yaitu entitas yang mendapat bantuan, atau memperoleh lisensi eksklusif dari pemerintah. Monopoli atau quasi-monopoli untuk menjual barang atau menyediakan jasa tertentu; 2) Meskipun BUMN/ BUMD dalam pengadaan barang/jasanya harus mengikuti ketentuan yang diatur Perpres, dalam praktik hampir semua BUMN/BUMD tidak mendasarkan proses pengadaan barang/jasa pada Perpres → Perpres tidak cukup mengakomodasi konsep supply-chain dlm perusahaan modern?
- UNCAC: 1) Mengacu ps.2a ttg definisi *public procurement*, Perpres 54/2010 belum memasukkan instansi publik atau perusahaan publik, yang memberikan layanan publik atau menjalankan fungsi publik sebagaimana dimandatkan; 2) Ps.9: Perpres belum menyebutkan secara eksplisit orientasi pencegahan korupsi sebagai output/ kemanfaatan yang ingin dicapai dari pengadaan barang/jasa (selain untuk “peningkatan pelayanan publik”).
- *OECD-Anti Bribery Convention*: 1) Definisi article 1, para 4, butir 12-15: The Offence of Bribery of Foreign Public Officials, bahwa yang termasuk dalam ruang lingkup dari fungsi publik ialah seluruh perusahaan sebagai badan hukum yang dimiliki oleh pemerintah baik langsung maupun tidak langsung.

Multi-Stakeholders

- Semua SKPD di daerah, LPSE, ULP
- Lembaga advokasi pengadaan (LSM Daerah, IPW, Lembaga Transparansi)
- Lembaga politik (DPRD, Parpol?)
- Akademisi (Perguruan Tinggi)
- Asosiasi Pengusaha / Vendor (Apindo, Gapensi, REI, HIPMI, dll)
- Perusahaan daerah
- Wartawan
- Masyarakat secara keseluruhan.

Siklus Pengadaan



Ruang Lingkup Perpres 54/2010 jo Perpres 70/2012

Ruang Lingkup Pemberlakuan

Kriteria Belanja

Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan K/L/D/I

Sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD (termasuk PHLN)

Pengadaan Barang/Jasa **untuk Investasi** di lingkungan Bank Indonesia, BHMN, BUMN/BUMD

Sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD (termasuk PHLN)

- Dana APBN/D termasuk yang bersumber dari pinjaman atau hibah Dalam Negeri yang diterima Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
- Pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman/hibah Dalam Negeri dan Luar Negeri (PHLN) harus mengikuti Perpres. Apabila ada perbedaan dalam negosiasi *loan agreement*, pihak-pihak dapat menyepakati tata cara pengadaan yang akan dipergunakan;

Peraturan-peraturan lain di bawahnya, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden ini.

PENGADAAN BARANG/JASA

14

PBJ MELIPUTI:

a. Barang

b. Pekerjaan
Konstruksi

c. Jasa Konsultansi

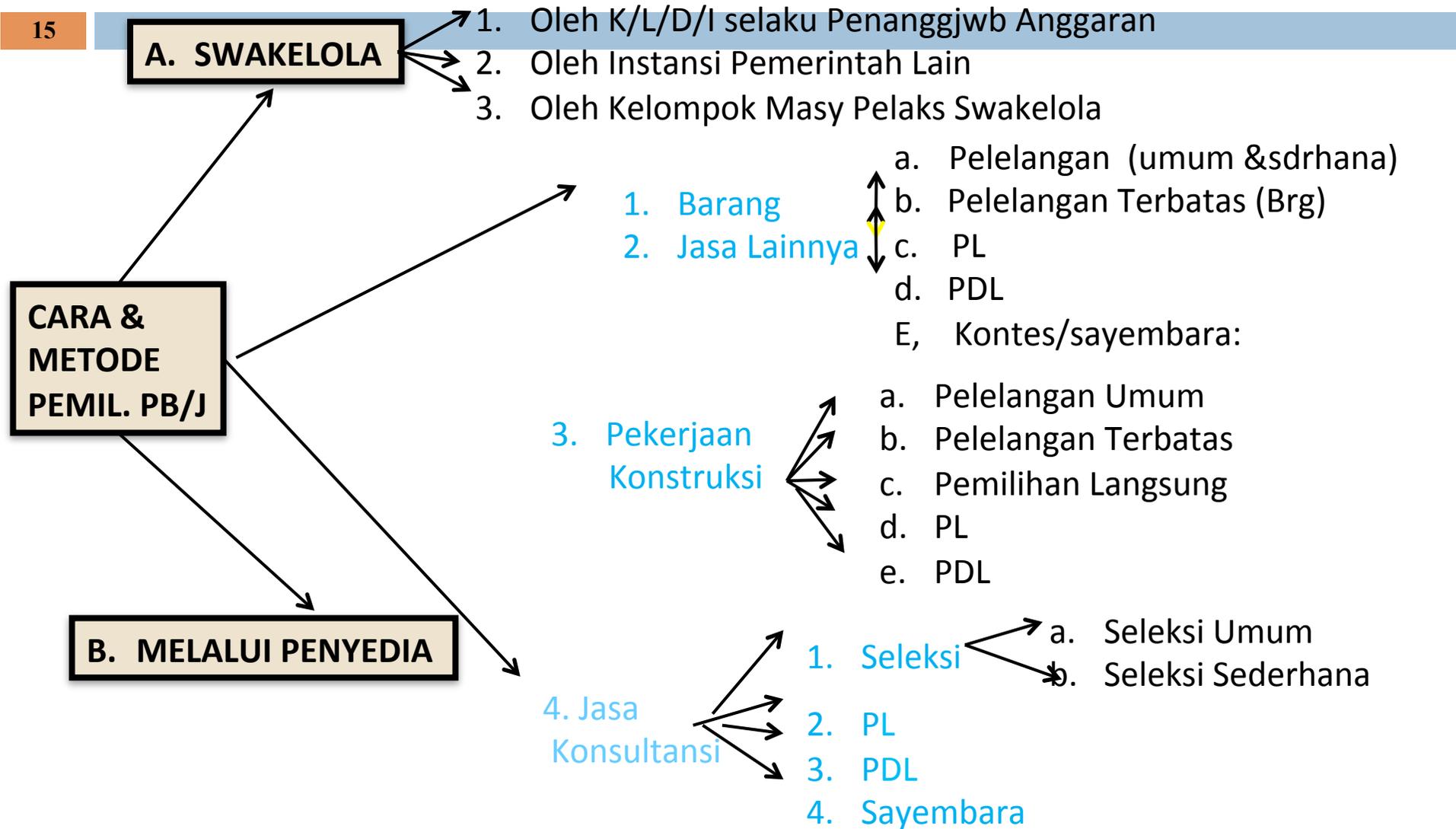
d. Jasa Lainnya

1. Swakelola

2. Penyedia B/J

CARA PENGADAAN BARANG/JASA

15



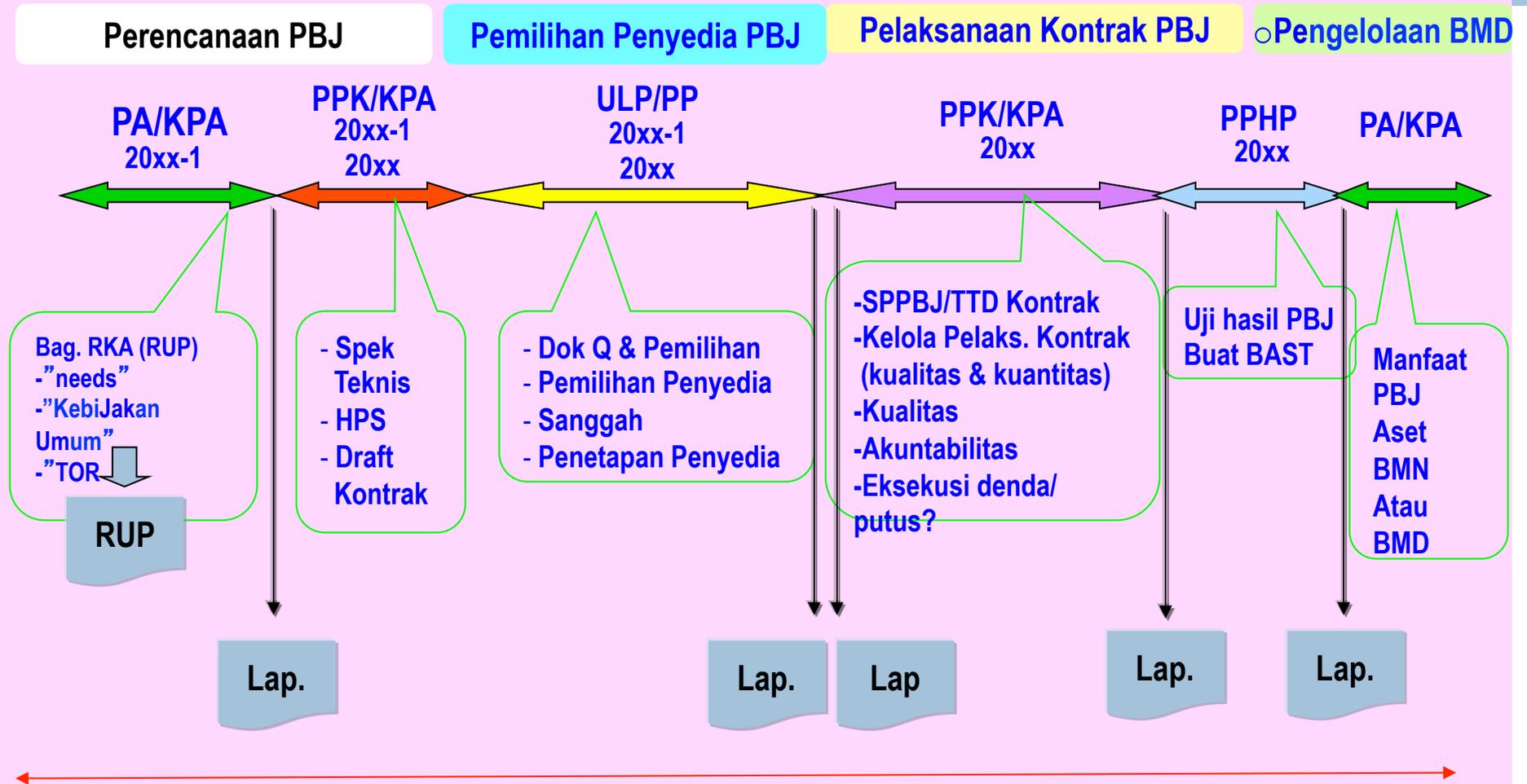
Pengadaan dan Kepentingan Nasional

16

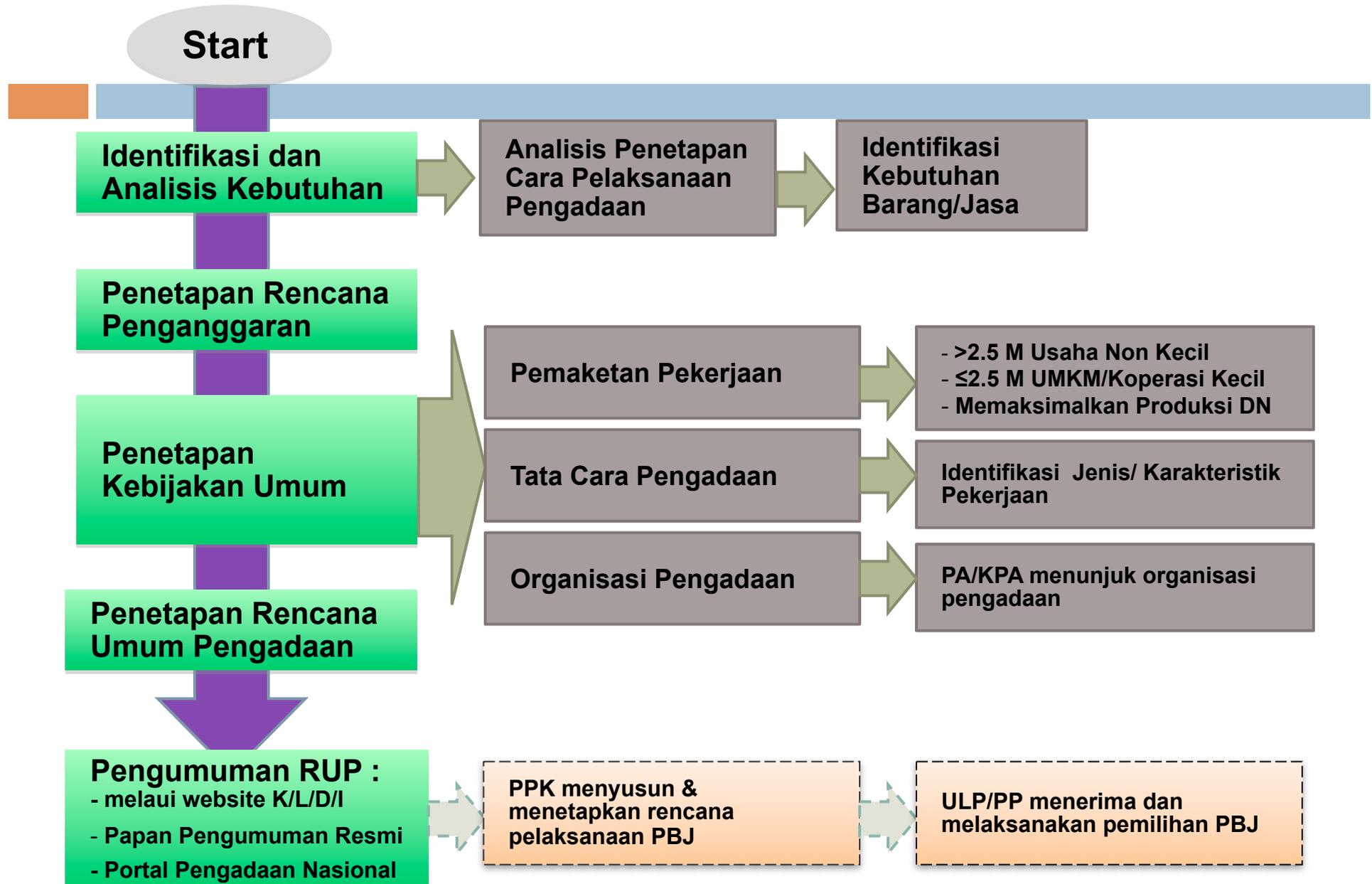
Kemandirian Industri Alutsista Dan Almatsus Dalam Negeri

- ***Meningkatkan Penggunaan Produksi Dalam Negeri***
- ***Peningkatan Peran Umkm Dan Kelompok Masyarakat***
- ***Perhatian Thd Aspek Pemanfaatan Sda Dan Pelestarian***
- ***Peningkatan Penggunaan Ti & Transaksi Elektronik***
- ***Menyederhanakan Ketentuan & Tata Cara***
- ***Meningkatkan Profesionalisme Para Pihak***
- ***Meningkatkan Pajak***
- ***Menumbuhkembangkan Usaha Nasional***
- ***Industri Kreatif Inovatif, Budaya & Hasil Penelitian***
- ***Manfaatkan Sarana/Prasarana Penelitian & Pengembangan Dalam Negeri***
- ***Pelaksanaan Pbj Di Wilayah Ri Termasuk Kantor Perwakilan Ri***
- ***Mengharuskan Pengumuman Secara Terbuka***

PROSES PENGADAAN B/J (Perpres 54 Tahun 2010)



RENCANA UMUM PENGADAAN



MANAJEMEN KONTRAK



ORGANISASI PENGADAAN

1 Pengadaan Melalui Penyedia

- a. PA/KPA
- b. PPK
- c. ULP/Pejabat Pengadaan
- d. PPHP

2 Pengadaan dengan swakelola

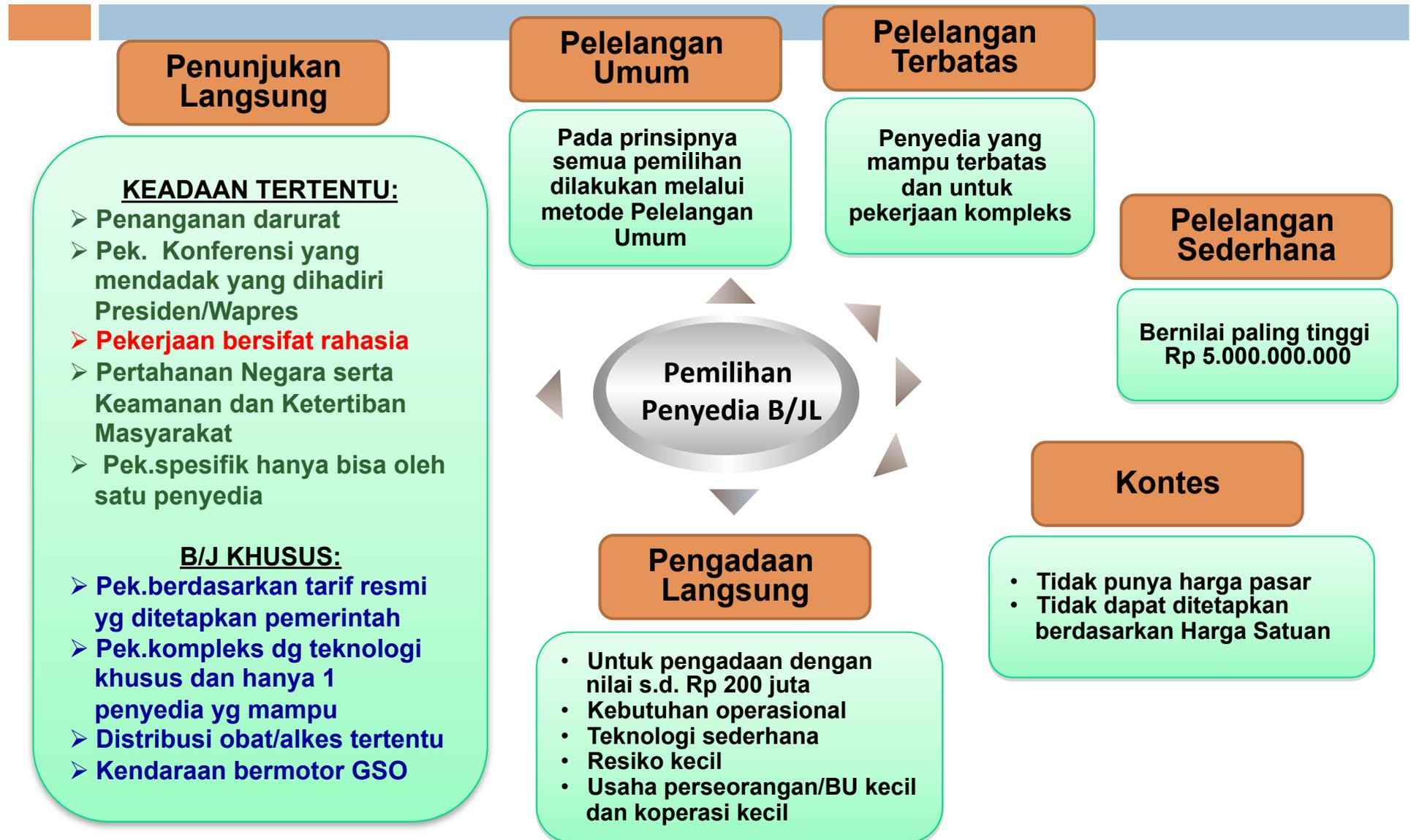
- a. PA/KPA
- b. PPK
- c. ULP/Pejabat Pengadaan/Tim Pengadaan
- d. PPHP



Pengangkatan dan pemberhentian Pejabat pada organisasi pengadaan **tidak terikat tahun anggaran**

METODE PEMILIHAN Penyedia B/J

➤ Pengadaan Barang



METODE EVALUASI PENAWARAN

➤ Jasa Konsultansi:

Metode evaluasi Kualitas

- Mengutamakan kualitas teknis sebagai faktor yang menentukan terhadap hasil/manfaat (*outcome*) secara keseluruhan; dan/atau
- Lingkup pekerjaan yang sulit ditetapkan dalam KAK

TATA CARA PELAKSANAAN

Evaluasi berdasarkan kualitas penawaran teknis terbaik, dilanjutkan dengan klarifikasi dan negosiasi teknis serta biaya

Contoh:

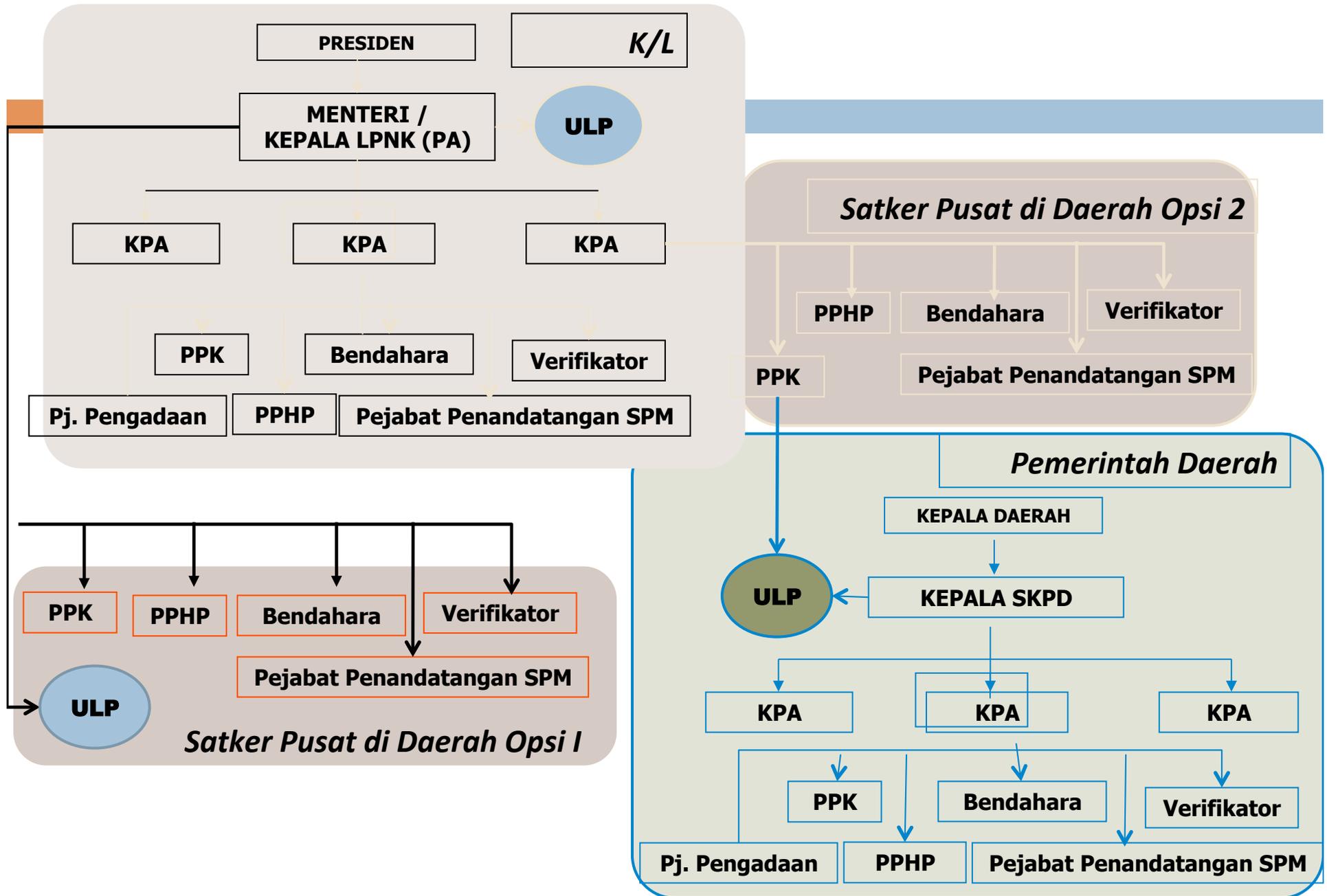
- Jasa Konsultansi yang bersifat kajian makro (masterplan, roadmap)
- Penasihatatan (advisory),
- Perencanaan dan pengawasan pekerjaan kompleks, seperti desain pembuatan pembangkit tenaga listrik, perencanaan terowongan di bawah laut dan desain pembangunan bandar udara internasional

JENIS KONTRAK

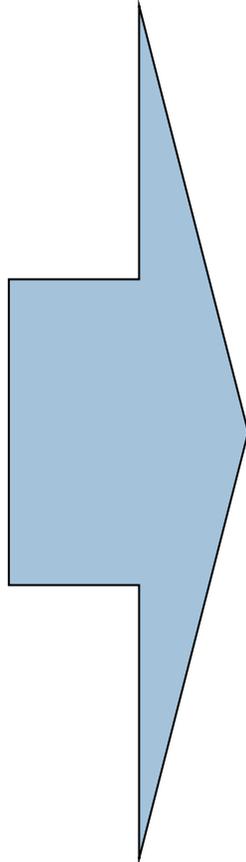
Penetapan Jenis Kontrak



STRUKTUR ORGANISASI PENGADAAN APBN - APBD



**Sumber-sumber
Potensial
Korupsi Dlm
Pengadaan Brg/Jasa**



Pemberian suap, penggelapan

Pemalsuan, Pemerasan

Penyalahgunaan Jbtn/Wewnang

**Konflik Kepentingan/Memiliki
Usaha Sendiri**

Pilih Kasih (Favoritisme)

**Komisi, Nepotisme, Kontribusi
/ Sumbangan Illegal**

Potensi Penyimpangan #1

I. PERENCANAAN PENGADAAN:

1. Pengadaan yang mengada-ada (proyek pesanan, tanpa evaluasi, kebutuhan dari proses penganggaran sebelumnya-berkaitan dengan sistem penganggaran).
2. Penggelembungan angg (biaya, volume, bahan & kualitas-berkaitan dengan sistem penganggaran).
3. Jadwal Pengadaan yang tidak realistis (rekanan yang telah tahu lebih dahulu yang dapat siap mengikuti tender).
4. Pengadaan yang mengarah pada produk/spek tertentu (menutup peluang perus/pengusaha lain, mengarah pada PL/rencana pengadaan diarahkan /rekayasa pemaketan untuk KKN).

Potensi Penyimpangan #2

II. PEMBENTUKAN PANITIA LELANG :

1. Problem Transparansi (panitia tidak dapat menjamin kesamaan dalam memperoleh informasi bagi semua peserta tender.
2. Panitia tidak berlaku adil; & profesional dalam semua tahapan pengadaan/panitia yang memihak/tidak independent.
3. Problem integritas (pernah terlibat kasus KKN, memiliki latar belakang yang mendorong kedekatan dengan rekanan).

III. PRAKUALIFIKASI PERUSAHAAN :

1. Proses prakualifikasi tidak dilakukan / hanya dilakukan satu kali untuk beberapa proyek pengadaan.
2. Meloloskan perus yang tidak memenuhi syarat administrasi & teknis (kelas perus, kecukupan modal & cakupan pekerja).
3. Meloloskan perus memenuhi syarat tapi pernah memiliki cacat dalam kinerja pengerjaan proyek.
4. Meloloskan lebih dari satu perus yang dimiliki oleh satu pengusaha (perus banyak nama satu alamat dan pemilik).
5. Meloloskan rekanan yang menggunakan dokumen palsu/tidak mendapatkan legalisasi dari instansi terkait (panitia tidak melakukan pengecekan laporan).

Potensi Penyimpangan #3

IV. PENYUSUNAN DOKUMEN LELANG :

1. Rekayasa kriteria evaluasi.
2. Dokumen lelang yang non standar
3. Spesifikasi mengarah pada barang/jasa tertentu (lingkup pekerja & spesifikasi barang - diikuti oleh kriteria ev yang juga tidak rasional/ menutup kemungkinan bagi semua rekanan untuk memenuhinya, misalnya : rekomendasi dari distributor utama di luar negeri yang hanya mungkin diberikan pada satu perusahaan di dalam negeri).
4. Dokumen yang tidak lengkap dapat menyediakan peluang korupsi (lingkup pekerjaan, mutu, jumlah ukuran/volume, dll).

V. PENGUMUMAN PELELANGAN :

1. Jangka waktu pengumuman yang terlalu singkat (dilihat dari waktu wajar yang diperlukan untuk memenuhi prasyarat lelang).
2. Diumumkan lewat media yang tidak terkenal (tidak sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada).
3. Isi pengumuman lelang tidak lengkap.

Potensi Penyimpangan #4

VI. PENGAMBILAN DOKUMEN LELANG :

Ada perbedaan informasi dokumen lelang yang diberikan kepada masing-masing peserta tender (hal ini pernah dilaporkan oleh salah satu peserta tender kotak suara, KPU).

VII. PENENTUAN HPS :

1. Penggelembungan anggaran. HPS direkayasa baik jumlah unit pekerjaan ataupun volume, penawaran dari rekananpun didekatkan dengan harga yang sudah digelembungkan.

2. Memasukkan elemen pekerja yang proses pekerjaanya sudah selesai (dari sumber anggaran/proyek yang lain).

3. Harga dasar yang tidak standar (mengambil kualifikasi yang paling tinggi).

4. Keterlibatan calon pemenang dalam penentuan HPS.

Potensi Penyimpangan #5

VIII. PENJELASAN LELANG :

1. Pre bid meeting terbatas.
2. Rekanan tidak mendapatkan informasi yang lengkap & terbuka (informasi lengkap dilakukan di luar forum penjelasan).
Mengakibatkan ketidaksetaraan informasi & dapat mempengaruhi penawaran.

IX. EVALUASI PENAWARAN :

1. Evaluasi tertutup & tersembunyi
2. Peserta lelang terpola dalam rangka berkolusi
3. Tidak ada pengecekan lapangan (konfirmasi) untuk syarat teknis (akreditasi perus) & administratif (kelengkapan prasyarat administratif) /kriteria evaluasi cacat.
4. Tidak ada konfirmasi syarat jaminan penawaran.

X. PENGUMUMAN CALON PEMENANG :

1. Pengumuman sangat terbatas.
2. Tanggal pengumuman sengaja ditunda.
3. Pengumuman yang tidak informative.

Potensi Penyimpangan #6

- XI. SANGGAHAN PESERTA LELANG:
 - 1. Tidak seluruh sanggahan ditanggapi.
 - 2. Substansi sanggahan yang tidak ditanggapi.
 - 3. Sanggahan performa untuk menghindari tuduhan tender diatur.

- XII. PENUNJUKAN PEMENANG LELANG :
 - 1. Penundaan surat penunjukan (harus didapatkan dengan menyuap).
 - 2. Penunjukan dipercepat sebelum masa sanggah berakhir.

- XIII. PENANDATANGAN KONTRAK:

Penundaan kontrak (harus didapatkan dengan menyuap).

- XIV. PENYEDIAAN BARANG/JASA KEPADA USER :
 - 1. Kriteria penerimaan barang biasa.
 - 2. Volume barang yang tidak sama dengan yang tertulis di dokumen lelang.
 - 3. Jaminan pasca jual palsu.
 - 4. Tidak sesuai spek & kualifikasi teknis.
 - 5. Adanya *contract change order* di tengah pengerjaan.

Memungkinkan terjadinya perubahan specs & kualifikasi pekerjaan.

Kesimpulan Umum

1. Pemilihan metode pengadaan barang/jasa sebenarnya lebih mengarah kepada persoalan teknis. Masalah umum di Indonesia adalah rendahnya integritas dalam setiap metode pengadaan. (ICW, 2012: 71% korupsi berasal dari pengadaan).
2. Metode penunjukan langsung dapat tetap diutamakan jika memenuhi syarat-syarat pokok dan integritas. Belanja barang oleh pemerintah dapat dioptimalkan jika penunjukan langsung dilakukan secara tertib dan bebas korupsi.
3. Penyimpangan dapat terjadi pada setiap tahapan pengadaan. Sistem kontrol publik (*multi-stakeholders*) perlu diperketat.
4. Identifikasi penyimpangan dalam penunjukan langsung hendaknya membedakan secara tegas antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana (korupsi) dengan sistem sanksi yang objektif dan proporsional.
5. Landasan hukum pengadaan dengan metode penunjukan langsung (keadaan tertentu, barang/jasa khusus) harus dipahami oleh semua aparat pelaksana pengadaan publik.



TERIMA KASIH