

STUDI PENJELAJAHAN TENTANG KEBIJAKAN PENGADAAN BARANG/JASA MELALUI INTERNET DI DEPARTEMEN PEKERJAAN UMUM

Explanatory Study of Electronic Government Procurement in the Departemen of Public Work

Oleh: Rino A. Nugroho

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNS

(Diterima tanggal 20 Mei 2006, disetujui tanggal 24 Juni 2006)

ABSTRACT

The Department of Public Works (Dep. PU) is one of the government organizations in Indonesia applying electronic government procurement (e-GP) system, which they call PBJMI, to reduce corruption on their procurement process. Although this system had been implemented for 4 years, there is no clear evidence whether this system fulfill Dep. PU expectation to reduce corruption or not. This research held to explore the e-GP system, especially in its ability to reduce corruption in Dep. PU.

Key words: electronic government procurement, exploratory study

PENDAHULUAN

Pengadaan barang/jasa (PBJ) di instansi pemerintah rentan penyimpangan. Panitia PBJ (aparatur pemerintah) ditengarai sering bekerja sama dengan penyedia barang/jasa untuk kepentingan mereka sendiri (*Indonesian Procurement Watch, 2005*). Biasanya kerjasama terjadi pada saat pertemuan tatap muka antara kedua pihak tersebut. Untuk mengatasi hal itu diperlukan media perantara agar pertemuan tatap muka dapat dikurangi. Sistem pengadaan elektronik (*electronic procurement*) dapat menjadi media perantara dalam PBJ instansi pemerintah, karena sistem ini mempertemukan panitia pengadaan dengan penyedia PBJ melalui media Internet.

Sistem *electronic procurement (e-proc)* diimplementasikan oleh Departemen Pekerjaan Umum (Dep. PU) sejak tahun 2002 (Nugroho, 2005), dengan nama sistem pengadaan

barang/jasa melalui Internet (PBJMI). Tujuan dari implementasi sistem ini adalah untuk mengurangi penyimpangan anggaran pengadaan barang/jasa dengan mendorong transparansi proses pengadaan barang/jasa di lingkungan Dep. PU.

Meskipun sudah diimplementasikan selama 4 tahun hingga kini belum diketahui besarnya penyimpangan yang dapat dikurangi oleh sistem ini. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui hal tersebut.

PEMBAHASAN

1. Landasan Teori

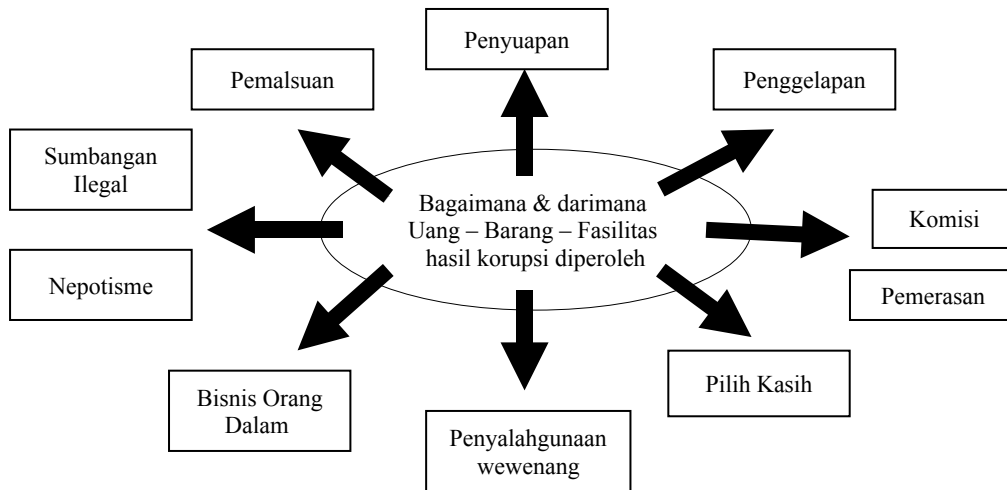
Pengadaan barang/jasa dilakukan oleh sektor publik dan swasta untuk memenuhi kebutuhan organisasi mereka. Kedua sektor tersebut memiliki karakteristik yang berbeda dalam pengadaan barang/jasa, perbedaan itu adalah sebagai berikut:

- a. Sektor swasta dapat mengadakan barang/jasa saat mereka membutuhkannya, dengan kemampuan mereka sendiri ataupun hutang.
- b. Sektor publik harus melakukan lelang ketat agar mendapatkan barang/jasa yang terbaik dengan harga murah (www.govleaders.org).

Meskipun harga murah merupakan salah satu karakteristik dari pengadaan barang/jasa, tetapi pada kenyataannya sering terjadi praktek penggelembungan harga sehingga harga

barang/jasa membengkak (*Indonesian Procurement Watch, 2005*). Pembengkakan anggaran terjadi karena adanya penyimpangan berupa kebocoran dalam pengadaan barang/jasa. Kebocoran merupakan jenis penyimpangan yang menimbulkan kerugian negara, oleh karena itu kebocoran lekat dengan korupsi. Korupsi dalam PBJ *Indonesian Procurement Watch* terjadi dalam beberapa bentuk, antara lain dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini :

Gambar 1: Bentuk korupsi dalam PBJ (*Indonesia Procurement Watch, 2005*)



Apabila dicermati lebih jauh kegiatan-kegiatan tersebut dapat terjadi apabila ada pertemuan tatap muka antara panitia PBJ dengan penyedia PBJ, oleh karena itu perlu ada media perantara di antara kedua pihak tersebut agar penyimpangan dapat ditekan. Selain dapat membatasi pertemuan tatap muka, sebaiknya media tersebut juga dapat memberikan informasi kepada masyarakat luas agar masyarakat dapat ikut mengawasi proses PBJ. Konsep Teknologi Informasi (TI) yang dapat digunakan untuk PBJ adalah *electronic procurement (e-proc)*.

E-proc adalah penggunaan media elektronik untuk pengadaan barang dan jasa dalam organisasi (Turban, 2004), media elektronik yang digunakan dapat berupa Internet, sistem informasi dan jaringan lainnya. Istilah ini identik dengan sektor swasta, di lain pihak untuk instansi pemerintah, dikenal istilah *electronic government*

procurement (e-GP). Seperti halnya *e-proc*, *e-GP* juga menggunakan TI untuk melaksanakan hubungan pengadaan pekerjaan, barang dan jasa konsultansi, hanya saja pengadaan ini dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Leipold, 2003). Istilah *e-proc* dalam penelitian ini mengacu pada penjelasan *e-GP* tersebut.

Sistem *e-proc* Dep. PU diberi nama pengadaan barang/jasa melalui internet (PBJMI), dan dilaksanakan sejak tahun 2002. Berdasarkan penelitian sebelumnya (Rino, 2005) PBJMI memiliki 3 metode yaitu: (a) **Copy To Internet (CTI)**, berisi pelaksanaan pelelangan mulai dari pengumuman pelelangan, proses kualifikasi, proses pelelangan sampai dengan pengumuman pemenang, dimulai pada tahun 2002. (b) **Semi Electronic Procurement (SE)**, merupakan suatu pelaksanaan pelelangan yang dilakukan secara

interaktif antara panitia lelang dan penyedia jasa, namun belum mencakup seluruh proses lelang. (c) **Full Electronic Procurement (FE)**, dengan metode ini seluruh proses pelelangan sudah dilakukan secara interaktif melalui internet.

Untuk melaksanakan penelitian ini peneliti menggunakan *exploratory design* (desain penjelajahan) yang merupakan satu desain dari penelitian kuantitatif (McNabb, 2002). Desain ini dipilih karena dianggap mampu untuk memberikan pengertian yang mendalam tentang keuntungan dari implementasi sistem PBJMI di Dep. PU. Data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan dua metode yaitu: wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan kepada *key informant*, yaitu Kepala Pusat Data (Pusdata) Dep. PU dan Kepala Subbidang Aplikasi Pusdata Dep. PU. Wawancara ini dilakukan untuk mengetahui kondisi terakhir dari sistem PBJMI saat penelitian ini dilakukan, yaitu pada tahun 2006. Dokumen yang diteliti dalam penelitian ini adalah dokumen publik dan dokumen administrasi (Sarantakos, 1998). Dokumen publik mencakup keputusan/peraturan menteri PU tentang PBJ yang terbaru sedangkan dokumen administrasi mencakup dokumen internal Dep. PU. Pengambilan data dokumen internal ini dibatasi pada tahun 2002-2004, karena pada kurun waktu tersebut terdapat kesamaan format dokumen internal di lingkungan Dep. PU.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan proses siklus (Sarantakos, 1998) meliputi *data reduction*, *data organization*, dan *interpretation*. Lebih lanjut untuk menginterpretasikan hasil penelitian, digunakan metode *Succesive Approximation* yang dikemukakan Neuman (Sarantakos, 1998). Metode ini mencocokkan hasil reduksi data dengan konsep peneliti. Penelitian ini menggunakan metode tersebut dengan cara mencocokkan hasil reduksi data dengan pertanyaan penelitian.

2. Hasil Penelitian

Hasil penelitian akan disajikan oleh peneliti dalam 2 bagian berdasarkan metode

pengumpulan data, yaitu wawancara dan dokumentasi.

1.1. Wawancara

Berdasarkan hasil wawancara untuk mengetahui kondisi terbaru dari sistem PBJMI, peneliti menemukan penjelasan masing-masing metode PBJMI sebagai berikut:

- i. **Metode Copy To Internet (CTI)**, hanya memasukkan pengumuman dan data proses PBJ melalui Internet, tetapi proses PBJ itu sendiri masih manual. Panitia pengadaan tidak harus memasukkan data langsung dari tempat kerja mereka, data pengadaan dapat dikirimkan kepada daerah terdekat yang memiliki sarana/prasarana PBJMI.
- ii. **Metode Semi Electronic Procurement (SE)**, beberapa proses pengadaan barang/jasa dalam metode ini sudah dilakukan secara interaktif melalui Internet, sehingga panitia pengadaan barang/jasa harus memiliki sarana/prasarana dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang mampu untuk mengakses sistem PBJMI.
- iii. **Semi Electronic Procurement Plus (SEP)**, metode ini diimplementasikan tahun 2006 sebagai pengganti metode FE yang belum dapat diimplementasikan karena tidak adanya hukum tentang kesahihan transaksi elektronik. Metode ini serupa dengan metode SE, tetapi ada tambahan fasilitas untuk mengumpulkan dokumen penawaran dari penyedia barang/jasa melalui Internet.

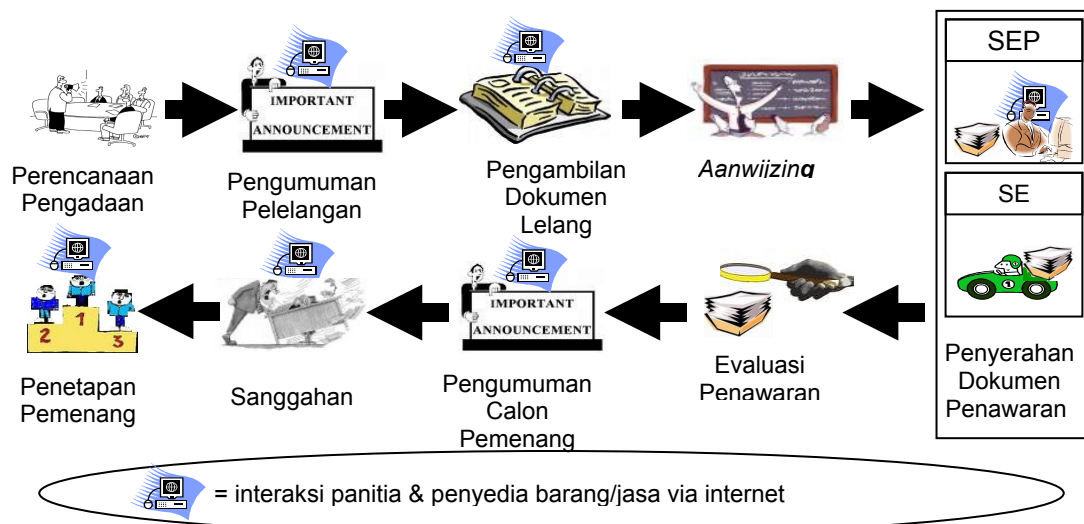
Berdasarkan hasil reduksi dan organisasi data hasil wawancara tersebut, peneliti menginterpretasikan bahwa:

- i. Metode CTI berperan dalam mengatasi kebocoran PBJ dengan memberikan informasi PBJ yang tepat kepada masyarakat luas dan penyedia PBJ. Ini antara lain mempengaruhi proses pengumuman pelelangan.

- ii. Metode SE berperan dalam mengurangi tatap muka dalam proses PBJ. Ini antara lain mempengaruhi proses pengumuman pelelangan, pengambilan dokumen lelang, pengumuman calon pemenang, sanggahan, dan penetapan pemenang.
- iii. Metode SEP, sama halnya dengan metode SE metode ini berperan dalam

mengurangi tatap muka dalam proses PBJ. Proses PBJ yang dipengaruhi oleh metode ini juga sama dengan SE, meskipun demikian ada perbedaannya yaitu dokumen pelelangan diserahkan melalui internet. Secara ringkas perbedaan SE & SEP digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2: Perbedaan metode SE & SEP dalam alur PBJ (diolah dari Pusdata Dep. PU)



1.2. Dokumentasi

Penjelasan menggunakan metode ini dibagi menjadi dua bagian berdasarkan temuan penelitian.

a. Temuan Dokumen Penyimpangan

Dokumen penyimpangan merupakan dokumen internal Dep. PU yang bersifat rahasia, sehingga peneliti menampilkan temuan dokumen ini dalam bentuk presentase. Temuan dokumen ini ditabelkan dalam tabel 1 berikut:

Tabel 1. Kebocoran anggaran Dep. Pu 2002-2004

Tahun Anggaran	Persentase Kebocoran Anggaran
2002	3,30%
2003	2,41%
2004	0,26%
Rata-rata	1,99%

Rata-rata besarnya anggaran Dep. PU untuk tahun 2002-2004 adalah sebesar Rp.10.000.000.000.000,00. Dengan demikian rata-rata besarnya kebocoran anggaran Dep. PU tahun 2002-2004 adalah sebesar Rp. 199.000.000.000.000,00.

b. Temuan Permen PU No 604/PRT/M/2005

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 604/PRT/M/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemeriksaan pada Pemilihan Penyedia Jasa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Departemen Pekerjaan Umum. Di dalam Departemen PU tersebut disebutkan kegiatan-kegiatan PBJ yang rentan kebocoran dengan indikasi penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh peneliti

kegiatan-kegiatan tersebut dikaitkan dengan metode PBJMI, apabila metode PBJMI mampu mengatasi kebocoran pada satu indikasi penyimpangan diberi angka 1 dan

apabila tidak mampu mengatasi kebocoran diberi angka 0. Keterkaitan antara keduanya ditabelkan dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2. Interpretasi Peneliti Terhadap Kemampuan Metode Sistem PBJMI Dalam Mengatasi Penyimpangan PJB

No	Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa	Indikasi Penyimpangan	Interpretasi Peneliti		
			CTI	SE	SEP
1	Perencanaan pengadaan	Satker tidak membuat jadwal dan tidak mengalokasikan dalam DPA	1	1	1
		Penggelembungan Anggaran	1	1	1
		Rencana Pengadaan yang diarahkan	1	1	1
		Rencana Pemaketan untuk KKN	1	1	1
		Penentuan Jadwal Pengadaan yang tidak realistis	1	1	1
2	Panitia Lelang	Panitia tidak memiliki sertifikat keahlian	0	0	0
		Integritas panitia lemah	0	0	0
		Panitia tidak transparan, dan atau memihak	1	1	1
3	Penyusunan Dokumen kualifikasi	Dokumen tidak sesuai ketentuan	0	0	0
		Evaluasi tidak sesuai dengan kriteria	0	0	0
4	Penyusunan Dokumen lelang	Spesifikasi yang diarahkan	0	1	1
		Rekayasa Kriteria Evaluasi	0	0	0
5	Pengumuman Lelang	Dokumen lelang non standar dan atau tidak lengkap	0	0	0
		Tidak ada pakta integritas	0	0	0
		Pengumuman lelang semu/fiktif	1	1	1
		Pengumuman lelang tidak lengkap	1	1	1
6	Pengambilan Dokumen Lelang	Jangka waktu pengumuman terlalu singkat	1	1	1
		Tidak ada pakta integritas	0	0	0
		Dokumen lelang yang diserahkan tidak sama (inkonsisten)	0	1	1
7	Penyusunan HPS/OE	Waktu pengambilan dokumen terbatas	0	1	1
		Lokasi pengambilan dokumen sulit dicari	0	1	1
		Nilai HPS tidak diumumkan	0	0	0
		Penggelembungan (<i>mark up</i>) HPS	0	0	0
		Harga dasar yang tidak standar	0	0	0
8	Rapat Penjelasan (Aanwijzing)	Penemuan estimasi harga tidak sesuai aturan	0	0	0
		Metode pelaksanaantidak realistis	0	0	0
		Rapat penjelasan yang terbatas	0	0	0
		Informasi diskripsi terbatas	0	0	0
9	Penyerahan dan Pembukuan Penawaran	Penjelasan tidak dimuat dalam berita acara	1	1	1
		Relokasi tempat penyerahan dokumen penawaran	0	0	1
		Penerimaan dokumen yang terlambat	0	0	1
10	Evaluasi Penawaran	Penyerahan Dokumen Fiktif	0	0	1
		Evaluasi Cacat	0	0	0
		Penggantian Dokumen Penawaran	0	0	1
		Indikasi pengaturan diantara penyedia jasa	0	0	0
		Indikasi pengaturan diantara penyedia jasa/Panitia/Pengguna	1	1	1
11	Pengumuman Calon Pemenang	Tidak dilakukan verifikasi, konfirmasi, dan validasi para calon pemenang	0	1	1
		Tidak diumumkan	1	1	1
		Pengumuman terbatas	1	1	1
		Tanggal pengumuman ditunda	0	1	1
12	Sanggahan Peserta Lelang	Pengumuman yang tidak sesuai dengan kaidah pengumuman	1	1	1
		Tidak seluruh sanggahan ditanggapi	0	0	0
		Substansi sanggahan tidak ditanggapi	0	0	0
		Sanggahan proforma untuk menghindari tuduhan tender diatur	0	0	0
13	Penunjukan Pemenang Lelang	Sanggahan banding	0	0	0
		Surat penunjukkan tidak sesuai jadwal, sengaja ditunda pengeluarannya	0	1	1
		Surat penunjukkan tidak sah	0	0	0
14	Pemandangan Kontrak dan Pelaksanaannya	PCM (<i>Pre Construction Meeting</i>)	0	0	0
		Penandatanganan kontrak yang ditunda-tunda	0	0	0
		Penandatanganan kontrak yang tidak sah	0	0	0
Jumlah indikasi yang penyimpangannya dapat diatasi			14	21	25

Keterangan Interpretasi Peneliti :

0 = tidak bisa dibatasi/dihindari dengan penggunaan sistem
 1 = bisa dibatasi/dihindari dengan penggunaan sistem

Tabel 2 menunjukkan adanya 50 indikasi penyimpangan PBJ. Berdasarkan penyimpangan tersebut dapat disusun banyaknya indikasi penyimpangan yang dapat diatasi oleh masing-masing metode adalah sebagai berikut:

- i. Metode CTI, mampu mengatasi 14 indikasi penyimpangan atau setara dengan 28% dari total indikasi penyimpangan.
- ii. Metode SE, mampu mengatasi 21 indikasi penyimpangan atau setara dengan 42% dari total indikasi penyimpangan.
- iii. Metode SEP, mampu mengatasi 25 indikasi penyimpangan atau setara dengan 50% dari total indikasi penyimpangan.

Agar mendapatkan gambaran yang lebih lengkap peneliti mengkaitkan besarnya kemampuan mengatasi penyimpangan masing-masing metode dengan besarnya rata-rata penyimpangan anggaran Dep. PU pada tahun 2002-2004, hingga didapat besarnya kebocoran yang dapat diatasi oleh masing-masing metode PBJMI dalam bentuk mata uang Rp adalah sebagai berikut:

- i. Metode CTI
 = 28% x Rp 119.000.000.000,00
 = Rp 55.720.000.000,00
- ii. Metode SE
 = 42% x Rp 119.000.000.000,00
 = Rp 83.580.000.000,00
- iii. Metode SEP
 = 50% x Rp 119.000.000.000,00
 = Rp 99.500.000.000,00

Hasil penghitungan ini menunjukkan sistem PBJMI mampu mengatasi kebocoran anggaran Dep. PU.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan untuk mengimplementasikan sistem pengadaan barang/jasa melalui internet (PBJMI), ternyata mampu menghemat anggaran Dep. PU dengan mengatasi kebocoran anggaran departemen tersebut. Sistem PBJMI Dep PU memiliki 3 metode untuk PBJ yaitu CTI, SE, dan SEP. Masing-masing metode tersebut mampu mengatasi kebocoran dengan persentase kemampuan mengatasi indikasi kebocoran yang berbeda-beda. Metode yang terbaik dalam mengatasi kebocoran adalah metode SEP karena mampu mengatasi 50% indikasi penyimpangan dalam proses PBJ.

DAFTAR PUSTAKA

- Leipold, Knut, 2003, *Government Procurement @ Your Fingertips: Strategic Framework of the World Bank*, International Conference on Electronic Government Procurement (e-GP) Sustainable Implementation, October 26-28, 2004.
- McNabb, David. E, 2002, *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*, New York : ME Sharpe.
- Rino A. Nugroho, 2005, "Monitoring Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Melalui Internet di Departemen Pekerjaan Umum", *Spirit Publik: Jurnal Ilmu Administrasi*, Hal 77-83.
- Sarantakos, Sotirios, 1998, *Social Research 2nd edition*, Australia: MacMillan Education.
- Turban, Efraim, 2004, *Electronic Commerce: A Managerial Perspective 2004*. New Jersey: Pearson Education Inc.

Sumber lain :

- Indonesia Procurement Watch, 2005, *Tool Kit Antikorupsi Bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Indonesia Procurement Watch.
- www.govleaders.org/matrix.htm, diakses tanggal 4-6-2006.