



Australia Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



REFORMASI PENGADAAN DI DEPARTEMEN PEKERJAAN UMUM



**INDONESIA
INFRASTRUCTURE
INITIATIVE**

Indonesia Infrastructure Initiative

Dokumen ini diterbitkan oleh Indonesia Infrastructure Initiative (IndII), sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia melalui peningkatan relevansi, kualitas dan jumlah investasi di bidang infrastruktur.

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam laporan ini tidak selalu mencerminkan pandangan dari Kemitraan Australia Indonesia atau Pemerintah Australia. Untuk pertanyaan atau komentar dapat ditujukan kepada Direktur IndII, tel. +62 (21) 230-6063, fax +62 (21) 3190-2994. Website: www.indii.co.id.

Ucapan Terima Kasih

Laporan ini disusun oleh Stuart R. Andrews dan Budihardjo Hardjowiyono yang dilibatkan melalui Indonesia Infrastructure Initiative (IndII), yang didanai oleh AusAID, sebagai bagian dari Bantuan Perbaikan Sistem Pengadaan di Departemen Pekerjaan Umum, Direktorat Jenderal Bina Marga.

Dukungan yang telah diberikan oleh IndII/SMEC dan Direktorat Jenderal Bina Marga sangat berharga. Setiap kesalahan tentang data atau penafsiran adalah semata-mata berasal dari penulis.

Stuart R. Andrews dan Budihardjo Hardjowiyono
Jakarta, September 2009

@ IndII 2010

Semua kekayaan intelektual asli yang terkandung dalam dokumen ini adalah milik Indonesia Infrastructure Initiative (IndII). Laporan ini dapat digunakan secara bebas tanpa memerlukan izin dari konsultan dan mitra-mitra IndII untuk mempersiapkan dokumen, merencanakan dan mendesain laporan, dan dapat juga digunakan secara bebas oleh lembaga-lembaga atau organisasi lain, dengan menyebutkan sumbernya.

Setiap upaya telah dilakukan untuk memastikan bahwa dokumen-dokumen yang menjadi acuan dalam publikasi ini telah dicantumkan dengan benar. Namun, IndII akan menerima setiap saran untuk perbaikan yang diperlukan atau tentang sumber dokumen dan / atau data terkini.

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN	V
RINGKASAN EKSEKUTIF	VIII
BAB 1: PENDAHULUAN.....	1
1.1 PRAKATA	1
1.2 LINGKUP	1
1.3 PENDEKATAN	1
BAB 2: KERANGKA KEUANGAN PUBLIK DIMANA PENGADAAN TERJADI	3
2.1 PERENCANAAN DAN PERUMUSAN ANGGARAN	3
2.1.1 Fase Perencanaan.....	3
2.1.2 Fase Perumusan Anggaran.....	4
2.1.3 Perkiraan Biaya.....	5
2.1.4 Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah	5
2.1.5 Penganggaran Berbasis Kinerja	6
2.2 PELAKSANAAN ANGGARAN.....	6
2.2.1 Otorisasi Pembelanjaan	6
2.2.2 Revisi Tengah-Tahun.....	7
2.2.3 Pengoperan (<i>Carry-Over</i>) Dana Belanja Modal	8
BAB 3: KERANGKA PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN PENGADAAN	9
3.1 KERANGKA PERATURAN NASIONAL	9
3.1.1 Latar Belakang Reformasi Hukum	9
3.1.2 Lembaga Pengadaan Publik Nasional.....	9
3.1.3 Peraturan Perundang-undangan Pelaksanaan Saat Ini	10
3.1.4 Peraturan mengenai Pengadaan melalui Internet	13
3.1.5 Dokumen Tender Standar Nasional, Pedoman Pengguna DII.....	13
3.1.6 UU Pengadaan Kedepan	13
3.2 KEPUTUSAN INTERNAL MENTERI DAN DOKUMENTASI	14
BAB 4: KERANGKA KELEMBAGAAN DAN KAPASITAS.....	17
4.1 IKHTISAR ORGANISASI PU	17
4.2 PERAN BINA MARGA	17
4.3 ORGANISASI DI BINA MARGA DAN AKUNTABILITAS	18
4.3.1 Peran Beberapa Direktorat di Kantor Pusat PU	18
4.3.2 Peran Wilayah, Balai, Satker dan Unit PPK	19
4.4 SUMBERDAYA MANUSIA DAN KAPASITAS	22

4.4.1	Kapasitas dan Sertifikasi	22
4.4.2	Pemilihan dan Susunan Anggota Panitia Pengadaan	25
4.4.3	Meningkatkan Status/Wibawa Panitia Pengadaan	26
BAB 5:	OPERASI PENGADAAN DAN PRAKTEK PASAR	28
5.1	EFISIENSI OPERASI PENGADAAN	28
5.1.1	Kesiapan dan Siklus Proyek	28
5.1.2	Pemaketan Pengadaan	30
5.1.3	Pengadaan yang Memakai Peraturan Nasional	31
5.1.4	Pengadaan dengan Bantuan Donor	31
5.1.5	Survei Satker Bina Marga yang Terpilih	34
5.1.6	Memantau Operasi Pengadaan	34
5.2	FUNGSIONALITAS PASAR PENGADAAN PUBLIK	35
5.2.1	Isu Peraturan	35
5.2.2	Akses ke Pasar	36
BAB 6:	INTEGRITAS (KEJUJURAN) DAN TRANSPARANSI	37
6.1	AUDIT	37
6.2	MEKANISME KELUHAN/BANDING	38
6.3	ETIKA, ATURAN PERILAKU, LANGKAH ANTI-KORUPSI	42
BAB 7:	DUKUNGAN PENGADAAN TAMBAHAN DI PU DAN BINA MARGA	48
7.1	KEPUTUSAN BINA MARGA MENGENAI PEMBENTUKAN TIM PENASEHAT PENGADAAN	48
7.2	UNIT LAYANAN PENGADAAN	49
7.3	BANTUAN PENGADAAN DI PU DAN BINA MARGA	50
7.3.1	Kantor Pusat PU	51
7.3.2	Daerah PU	53

Daftar Tabel

Tabel 1. Keputusan dan SK Menteri PU mengenai Pengadaan (tidak termasuk yang berkaitan dengan Kejujuran dan Perilaku)14

Tabel 2. Kode Etik Pemerintah Indonesia dan Peraturan PU mengenai Operasi Bebas Korupsi43

Tabel 3. Peluang Korupsi selam Proses Pengadaan45

Daftar Gambar

Gambar 1. Diagram Alir Proses Anggaran Tahunan Pemerintah Indonesia.....	4
Gambar 2. Tanggung-jawab Pengaturan Siklus Proyek	20
Gambar 3. Tindakan Terlebih Dahulu oleh Bina Marga untuk Merencanakan dan Melaksanakan Anggaran TA Berikutnya	29
Gambar 4. Batasan Waktu Siklus Proyek	30
Gambar 5. Perbandingan Aliran Dokumen antara EIRTP-2 dan SRIP dari Bank Dunia, yang Harus Dikaji Sebelumnya, dan Proyek Dana Rupiah (APBN).....	33
Gambar 6. Mekanisme Keluhan yang Ada di PU	38
Gambar 7. Mekanisme Keluhan/Banding yang Diusulkan	41
Gambar 8. Struktur ULP yang diusulkan di PU	51

DAFTAR SINGKATAN

ADB	Asian Development Bank
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Local Government Budget)
Balai	Kantor Operasional Daerah
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawasda	Badan Pengawas Daerah
Bina Marga	Direktorat Jenderal Pembangunan Jalan
BLIs	Base Line Indicators
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi paska tsunami di NAD dan Nias
CPI	Consumer Price Index
C/PIs	Compliance/ Performance Indicators
DAC	Development Assistance Committee
DG	Director General
DGH	Director General of Highways
DIPA	Daftar Isian Proyek Anggaran
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
TA	Tahun Anggaran
GOI	Government of Indonesia
ICB	International Competitive Bidding
IDPL	Infrastructure Development Policy Loan
IDR	Indonesian Rupiah
IFGI	Infrastructure for Growth Initiative
IG	Inspector General
IND II	Indonesia Infrastructure Initiative
IUJK	Company License
Kabupaten	District
Keppres	Keputusan Presiden yang menetapkan tanggung-jawab atas tugas/jabatan tertentu
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KPPN	Kantor Pelayanan Purbendaharaan Negara
KPPU	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah

LPJK	Lembaga Pengembangan Jasa Kontruksi
M&E	Monitoring and Evaluation
Depkeu	Departemen Keuangan
PU	Departemen Pekerjaan Umum
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah)
NCB	National Competitive Bidding
NOL	No Objection Letter
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah
OE	Harga Perkiraan Sendiri (HPS)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PC	Procurement Committee (Panitia Pengadaa)
PERPRES	Peraturan Presiden yang menjelaskan cara penerapan kebijakan pemerintah
PFM	Public Financial Management
PISK	Kursus pelatihan untuk Satker-PU
POK	Pertunjuk Operasional Kerja – dokumen kementerian utama yang menjelaskan apa yang perlu dicantumkan dalam RKA-KL
PP	Peraturan Peemerintah
PPK	Pejabat Pembuat Komitment – Official(s) Making the Commitment
P2JJ	Satker Layanan Pendukung
PPP	Public-Private Partnership
PU	Pekerjaan Umun
PUSDIKLAT	Pusat Pendidikan dan Pelatihan
QCBS	Quality and Cost-Based Selection (of Consulting Services)
Renja KL	Rencana Kerja Kementerian/Lembaga
RFP	Request for Proposal
RKA-KL	Rencana Kerja dan AnggaranKementerian/ Lembaga
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
SAI	Supreme Audit Institution
SAPSK	Amandemen rincian anggaran menurut alokasi/unit per gugus tugas
Satker*	Kegiatan / Pembelanjaan Proyek / Unit Pengelolaan
SBDs	Standard Bidding Documents
SBU	Sertifikat Kompetensi Usaha
SK	Surat Keputusan
SKA	Sertifikat Kompetensi Administrasi/Manajemen
SKPD*	Satuan Kerja Perangkat Daerah

SKT Sertifikat Ketrampilan Teknis

SOE State Owned Enterprise

TSA Treasury Single Account

ULP Unit Layanan Pengadaan

Wilayah Kantor Regional

WB Kelompok Bank Dunia

* Didalam laporan ini, istilah generik 'Satker' berlaku bagi unit pembelanja di kementrian pusat dan pemerintah daerah (SKPD).

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur dari Bank Dunia (IDPL) menetapkan bahwa Pemerintah Indonesia harus memenuhi serangkaian pemicu kebijakan agar pinjaman bisa keluar. Fasilitas Indonesian Infrastructure Initiative (IND II) dari AusAID mendanai empat studi dengan fokus pada pemicu-pemicu tersebut, yang terkait dengan Departemen Pekerjaan Umum. Berdasarkan “Pemicu 11” yang menetapkan pembentukan “Gugus Tugas Pengadaan di Direktorat Jenderal Bina Marga,” tujuan studi ini adalah untuk (i) memberi PU ikhtisar mengenai kegiatan pengadaan, pengaturan kelembagaan yang ada untuk pengadaan dan tanggung-jawab atas pengadaan barang, pekerjaan dan jasa yang diperlukan untuk melaksanakan program yang dianggarkan, dengan perhatian khusus pada program Bina Marga; (ii) memberikan analisis mengenai kinerja proses pengadaan tersebut; dan (iii) memberikan rekomendasi mengenai cara meningkatkan proses itu sendiri dan mengenai dimana bantuan tambahan bisa diberikan ke PU, terutama Bina Marga, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. *Temuan dan Rekomendasi* disusun dengan enam tema sentral seperti dibahas dibawah.

Kerangka Keuangan Publik dimana Pengadaan Terjadi

Pengadaan publik memakai dana pemerintah (Pemerintah Indonesia) dan, karena itu, tak mungkin terlepas dari proses ‘stop-jalan’ tahunan untuk perencanaan dan pelaksanaan anggaran Pemerintah Indonesia. Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah (MTEF) akan membantu dalam merencanakan pendanaan kegiatan multi-tahun selama tiga tahun berturut-turut diluar TA terkini, dan membantu dalam menandai alokasi untuk apa yang diharapkan bisa dicantumkan di tahun berikutnya. Yang mungkin terbukti lebih sulit, adalah perubahan yang diperlukan dalam fokus analisis pencapaian kegiatan/program karena penerapan *Penganggaran Berbasis Kinerja*, yakni dari nilai sumberdaya yang dialokasikan untuk kegiatan ke hasil yang dicapai atau diwujudkan dengan memakai sumberdaya tersebut. Penyusunan dokumen Otorisasi Pembelanjaan (DIPA) bersifat cukup kaku karena banyaknya informasi yang menghambat pelaksanaan di hilir, yakni banyaknya informasi rinci yang diminta. Saat membandingkan draf DIPA dengan serahan rincian anggaran (RKA-KL), jika Departemen Keuangan menemukan satu (atau lebih) kriteria yang tidak dipenuhi, maka DIPA akan diberi tanda bintang yang menunjukkan bahwa, walau DIPA sudah berada dalam sistem, persetujuannya terhambat dan pembayaran tidak bisa dilakukan sampai kriteria tersebut dipenuhi. UU 17/2003 mengenai keuangan negara tidak memperbolehkan ‘pengoperan’ dana modal Rupiah dari satu TA ke TA berikutnya. Persyaratan bahwa DIPA harus dipakai dalam satu TA atau DIPA akan “hilang,” membuat laju pembelanjaan dipercepat sehingga 50% dana yang dianggarkan sering dipakai pada kuartal akhir suatu TA. *Buru-buru belanja di akhir tahun ini bisa membuat mutu proses pengadaan menjadi korban, dan akibatnya adalah produk akhir yang bermutu rendah dan pembelanjaan yang kurang optimal.*

Bina Marga mengumpulkan berbagai biaya unit di daerah untuk beragam pos pengeluaran, yang dipakai dalam menentukan biaya kegiatan pemeliharaan dan konstruksi baru. Seperti halnya dalam menentukan Harga Perkiraan Teknis (Engineer Estimate), Panitia Pengadaan memakai biaya unit yang disesuaikan dengan inflasi, biasanya berdasarkan CPI, dengan memakai rumus seperti yang dipakai untuk menghitung Harga Perkiraan Sendiri (Owner’s Estimate). *Disarankan, jika memungkinkan, bahwa biaya unit disesuaikan dengan inflasi yang diharapkan, berdasarkan pada proyeksi biaya yang rinci untuk pos pengeluaran individual tertentu, bukan pada asumsi CPI didalam anggaran yang bisa menghasilkan angka-angka yang tidak akurat atau kurang tepat. Selain itu, karena kesalahan bisa terjadi dalam memakai biaya unit, maka disarankan, untuk pemeriksaan-ulang, bahwa Panitia Pengadaan perlu menyesuaikan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang dihitung untuk proyek terkini dan membandingkannya dengan HPS yang dihitung dengan memakai rumus tersebut.*

Kerangka Peraturan dan Perundang-undangan Pengadaan

Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LKPP) yang melapor langsung ke Presiden Republik Indonesia, dibentuk dengan Keppres 106/2007. Lembaga ini bertanggung-jawab atas perencanaan dan pengembangan secara berkelanjutan, terpadu, terfokus dan terkoordinir, strategi/kebijakan/peraturan yang terkait dengan pengadaan Barang/Pekerjaan/Jasa yang memakai dana pemerintah

Divisi LKPP yang menangani Pengembangan Strategi dan Kebijakan, dengan melibatkan para pemangku kepentingan, telah melakukan revisi/klarifikasi kecil dan menkonsolidasikan Peraturan Pengadaan Nasional terkini (Keppres 80/2003) yang diikuti oleh perubahannya menjadi Prepres baru, dan telah menyerahkan drafnya ke Sekretariat Kabinet. Salah satu isu yang diklarifikasi berkaitan dengan akuntabilitas dan peran Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), sebagai pelaksana dan administrator kontrak yang sebanding dengan Panitia Pengadaan sebagai pelaksana pengadaan aktual.

Menurut Keppres 80/2003, suatu perusahaan hanya perlu terdaftar dan memiliki Ijin dari Pemerintah untuk ikut pelelangan barang, pekerjaan dan jasa yang dibiayai oleh anggaran Pemerintah, sedangkan Peraturan Pemerintah dibawah UU Kontruksi menetapkan bahwa (i) staf utama perusahaan kontruksi harus memiliki sertifikasi kompetensi di bidang keahlian manajemen umum (SKA) atau ketrampilan teknis terkait (SKT); dan (ii) setiap perusahaan kontruksi wajib memiliki sertifikat kompetensi/kapabilitas (SBU) dengan Peringkat yang menggambarkan besaran pekerjaan dari segi jumlah/nilai yang berhak dilaksanakan oleh perusahaan sebelum mendapatkan Ijin Usaha. Isu lainnya yang perlu ditangani berkaitan dengan proses pemilihan perusahaan swasta yang ikut serta dalam Kemitraan Pemerintah-Swasta, dan apakah tepat jika *Success Fees* diterapkan.

Perubahan cepat menuju desentralisasi telah menimbulkan risiko saling-penumpukan wewenang hukum, jadi berpotensi menimbulkan segmentasi pasar pengadaan dan kerangka hukum pengadaan. Kerangka hukum Indonesia untuk pengadaan sektor publik bisa diperkuat dengan cara terbaik, dengan jalan mengikatkannya pada undang-undang pengadaan sektor publik di tingkat yang lebih tinggi yang bersifat komprehensif serta menggabungkan dan melingkupi semua. Revisi dan konsolidasi Keppres 80/2003 telah dilakukan oleh LKPP dengan dasar bahwa draf undang-undang, yang LKPP usulkan untuk diserahkan ke Parlemen pada tahun 2010, akan memerlukan beberapa tahun untuk diberlakukan.

Keputusan internal dan surat edaran penting PU mengenai pengadaan yang memakai dana anggaran, kecuali yang berkaitan dengan isu kejujuran dan perilaku, berhubungan dengan (i) pengadaan jasa kontruksi oleh lembaga Pemerintah; (ii) penerbitan ijin usaha; (iii) standar dan pedoman untuk pekerjaan kontruksi; (iv) peraturan mengenai sewa gedung, dll.; (v) pedoman tender kompetitif untuk pekerjaan kontruksi; (vi) tindakan pengadaan sebelum penerbitan DIPA; dan (vii) pedoman penghitungan Harga Perkiraan Sendiri (OE). Selain itu, Bina Marga mengeluarkan Surat Edaran pada bulan Agustus 2009 mengenai pembentukan Unit Penasehat Pengadaan di Bina Marga.

Kerangka Kelembagaan dan Kapasitas

Departemen Pekerjaan Umum (PU), sebagai 'Pengguna Anggaran,' telah melimpahkan tanggung-jawab pelaksanaan proyek ke Satker yang ditunjuk di tingkat pusat dan daerah, yang selanjutnya membentuk Panitia Pengadaan untuk melaksanakan proses pengadaan dan, setelah pemberian kontrak, ke Unit PPK yang ditunjuk di Satker tersebut untuk melaksanakan dan mengurus administrasi kontrak. Peran berbagai direktorat perencanaan, teknis dan operasional di Kantor Pusat adalah sebagai pengawas dan pemantau. Memang Balai Ditjen Sumberdaya Air bertanggung-jawab juga atas pengelolaan daerah-daerah aliran sungai tertentu, tapi pembentukan Balai Bina Marga

akhir-akhir ini bisa menimbulkan saling-penumpukan dan duplikasi fungsi yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah. Dengan tanggung-jawab melaksanakan proyek yang dilimpahkan ke Satker (ada sekitar 200 di Bina Marga dan 400 di Cipta Karya), pengadaan menjadi tersebar luas dan dilaksanakan di propinsi secara individual.

Keppres 80/2003 menetapkan bahwa semua anggota Panitia Pengadaan diseluruh Indonesia harus mempunyai sertifikat keahlian pengadaan tingkat dasar, dan bahwa pengujian dan penerbitan sertifikat ini menjadi tanggung-jawab LKPP. Karena sistem sertifikasi saat ini hanya sampai pada tingkat dasar, maka LKPP mempunyai peluang untuk mengembangkan program di tingkat yang lebih tinggi. Walau keputusan belum dibuat, tapi pertimbangan bisa diberikan pada pembentukan *Kelompok Pengendali Kompetensi*, untuk awalnya, yang nanti diubah menjadi *'Institusi Pelatihan Pengadaan'* dibawah LKPP, dan institusi ini akan menyertakan para wakil dari LKPP dan lembaga-lembaga Pemerintah lainnya, juga dari dari sektor swasta dan lembaga pendidikan tersier. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan praktisi pengadaan akan diberikan ke *penyedia jasa pendidikan tersier* yang terakreditasi. *Pengadaan tidak dianggap sebagai profesi dalam layanan publik, dan saat ini tidak ada insentif atau jenjang karir untuk profesi seperti ini. Demikian juga, saat ini tidak ada struktur di lembaga Pemerintah Indonesia seperti PU, yang bisa memberikan jenjang karir untuk tenaga pengadaan profesional.* Selain pelatihan Sertifikasi Pengadaan Tingkat Dasar, PUSDIKLAT PU juga memberikan kursus komprehensif satu bulan mengenai pelaksanaan proyek (termasuk pengadaan dan administrasi kontrak) untuk Personil Utama Satker (PISK). *Disarankan bahwa pertimbangan perlu diberikan pada pemakaian Sistem Sertifikasi Internal PU untuk Satker dan Pengurus PPK, berdasarkan hasil ujian PISK, untuk memastikan bahwa ada staff PU di jabatan-jabatan penting ini yang memiliki kemampuan untuk mewujudkan produk berkualitas selama pelaksanaan proyek.*

Selain meningkatkan kapasitas lembaga pelaksana pengadaan seperti PU, penting juga bahwa kapasitas pemangku kepentingan lain dalam proses pengadaan perlu juga ditingkatkan dalam kaitannya dengan pelelangan untuk pasokan barang, pekerjaan dan jasa. Asosiasi perusahaan kontruksi memberikan sertifikasi kompetensi/kapabilitas perusahaan anggotanya tapi tidak menyelenggarakan pelatihan bagi anggotanya, yang menurut mereka adalah tanggung-jawab asosiasi profesional terkait untuk menentukan kompetensi/kapabilitas anggota mereka secara individual. Salah satu asosiasi profesional yang terkenal adalah Himpunan Pengembang Jalan Indonesia (HPJI). Fokus pelatihan yang diberikan oleh asosiasi ini lebih banyak pada masalah *teknis* bukan pada kompetensi *usaha*, dengan kursus-kursus mengenai *Disain* (Pra-Pengadaan), *Kontruksi* dan *Supervisi* (Paska-Pengadaan). *Disarankan bahwa Pemerintah Indonesia, melalui Direktorat Kontruksi dan Sumberdaya Manusia PU, perlu mempertimbangkan penyediaan dana sebagian atau seluruhnya bagi asosiasi profesional seperti HPJI, agar mereka mencantumkan proses pengadaan aktual kedalam kurikulum kursusnya dengan fokus pada: (i) cara menyusun usulan/penawaran yang sesuai peraturan perundang-undangan dan yang bagus, (ii) pengetahuan mengenai cara evaluasi penawaran oleh entitas pengadaan pemerintah seperti PU/Bina Marga, dan (iii) perlunya integritas/kejujuran dan transparansi dalam proses usaha ini.* Pendanaan untuk kegiatan peningkatan kapasitas khusus ini bisa disediakan oleh donor

Saat ini, ada beberapa faktor yang tidak mendukung (disincentive) dan risiko yang harus dialami staf yang ditunjuk menjadi anggota panitia pengadaan, karena (i) mereka mengalami tekanan dari atas dan dari luar; (ii) secara pribadi mereka bisa menjadi pihak yang bertanggung-jawab; (iv) keanggotaan panitia bersifat paruh-waktu, sedangkan mereka punya pekerjaan lain yang harus diurus; dan (v) imbalan dalam bentuk honor terlalu kecil. *Panitia Pengadaan harus dianggap sebagai sumberdaya vital dan penting di PU dan Bina Marga. Panitia ini harus menjadi unit yang berwibawa, yang terlapses dan terlindungi oleh insentif untuk melayani.* Untuk mewujudkan ini, maka disarankan bahwa (i) *PU menanggung tanggung-jawab hukum atas tindakan Panitia Pengadaan, kecuali ada bukti yang benar-benar nyata bahwa seorang anggota telah sangat lalai atau terlibat KKN, dan*

dengan demikian bertanggung-jawab atas tindakannya; dan (ii) honor untuk anggota panitia pengadaan ditingkatkan hingga sama seperti yang diberikan oleh BRR NAD-Nias ke anggota panitia pengadaannya. Demikian juga, disarankan bahwa bonus dalam bentuk remunerasi harus diberikan jika pengadaan dilaksanakan sesuai jadwal.

Operasi dan Praktek Pasar

Masih ada masalah di beberapa kementerian utama dalam melaksanakan tindakan terlebih dahulu sebelum penerbitan DIPA untuk tahun berikutnya, karena ketidak-pastian pendanaan. Karena PU dilibatkan dalam pelaksanaan proyek/kegiatan pekerjaan sipil secara harian, maka PU telah mengembangkan kemampuan yang kuat untuk melaksanakan proyek dan, tidak seperti kementerian utama lain, PU dan Bina Marga sangat menyadari perlunya menyiapkan proyek terlebih dahulu. Masalah lain dalam pengadaan yang dilimpahkan ke Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) di Satker, adalah bahwa pengadaan cenderung dilakukan dalam paket-paket kecil yang terkait dengan propinsi dimana Satker berada. Proyek jalan nasional yang dibagi-bagi menjadi beberapa paket kecil, masing-masing untuk panjang hanya beberapa kilometer, mungkin tidak akan efisien dari segi pelaksanaan atau konsistensi mutu seluruh panjang jalan. Namun dipahami bahwa perlunya pelaksanaan yang efisien harus dipertimbangkan, begitu juga peluang yang diberikan ke perusahaan kontruksi kecil agar bisa ikut tender

Ada perbedaan besar antara wewenang yang dilimpahkan ke PPK untuk pelaksanaan dan administrasi kontrak senilai hingga Rp. 50 miliar (setara USD 5 juta), dalam pengadaan dana Rupiah (APBN/APBD) dan pengadaan bantuan donor, dimana batasan cenderung bersifat 'sementara' tergantung sifat proyek. Biasanya donor menetapkan pemakaian ICB (tender kompetitif internasional) untuk paket yang nilainya antara USD 200 – 500 ribu, jadi memerlukan dokumen dalam bahasa Inggris, yang bisa menjadi masalah di daerah yang terpencil. Demikian juga, donor mungkin mensyaratkan *kajian sebelumnya* bahkan pada batasan yang lebih kecil, yang bisa menyebabkan keterlambatan karena dokumen harus mengalir dari Satker naik keatas melalui Kantor Pusat PU ke donor dan lalu kembali lagi. Ada dua kemungkinan yang bisa dipertimbangkan. *Pertama, setelah diskusi dengan para pejabat Pemerintah Indonesia, terutama dari LKPP, donor akan meningkatkan dan Pemerintah Indonesia akan mengurangi batasan kajian-sebelumnya masing-masing hingga sampai tingkat yang selaras dan cocok bagi persyaratan kepercayaan publik (fiduciary) dari kedua pihak dan diterapkan oleh semua. Kedua, donor pindah seluruhnya ke kajian ex-post dan, jika donor menemukan penyimpangan terkait ketidak-patuhan pada peraturan dan/atau KKN yang sudah terbukti, maka Pemerintah Indonesia setuju untuk membantu dan bekerjasama dengan donor dalam melaksanakan tindakan yang tepat seperti: (i) pernyataan "salah-pengadaan," (ii) sanksi/penalti yang dikenakan secara konsisten dan sesuai dengan hukum Indonesia, dan (iii) pengembalian dana, jika diminta oleh donor.* Donor juga cenderung melakukan penumpukan konsultan, termasuk Jasa Penasehatan dan Pengawasan Pengadaan dan Agen Pengadaan. Apakah penumpukan konsultan seperti ini benar-benar memberikan nilai untuk uang bagi donor? Demikian juga, bisa terjadi masalah jika panitia pengadaan dan Agen Pengadaan gagal menyepakati rekomendasi pemberian kontrak. Perlu dicamkan bahwa adalah PU, atas nama Pemerintah Indonesia, yang menanda-tangani dan selanjutnya mengurus administrasi kontrak.

Asosiasi perusahaan kontruksi (GAPENSI, AKI dan GAPEKSINDO) dan asosiasi perusahaan konsultan (INKINDO) telah menerima pelimpahan tanggung-jawab menerbitkan sertifikasi kompetensi/kapabilitas (SBU), dengan penerapan peringkat yang memperbolehkan perusahaan untuk melaksanakan pekerjaan hingga nilai tertentu sesuai peringkat tersebut. Dengan melimpahkan tanggung-jawab penerbitan SBU ke beberapa asosiasi perusahaan konsultan dan kontruksi, Pemerintah Indonesia telah menciptakan konflik kepentingan karena para administrator sistem sertifikasi ini adalah asosiasi pemasok/penyedia itu sendiri. Asosiasi seperti ini mungkin mempunyai kepentingannya sendiri dan bisa menerapkan kebijakan proteksionisme, jadi menimbulkan kartel dan

pasar yang tersegmentasi dan mempengaruhi persaingan. Akibatnya, revisi perlu dilakukan pada peraturan dibawah UU Kontruksi, terutama PP 28, juga Keputusan Menteri PU mengenai Supervisi.

Integritas (Kejujuran) dan Transparansi

Disarankan bahwa bahwa sistem Audit Integritas (Kejujuran) perlu dipakai, paling tidak untuk paket yang lebih rumit, misalnya kontrak besar multi-tahun untuk pembangunan jalan baru. Menurut sistem ini, seorang auditor independen dipilih untuk (i) mengesahkan kejujuran rencana pengadaan (yakni proses tahap demi tahap dalam melaksanakan pengadaan), (ii) memantau pengadaan secara *real-time* (pada saat dilaksanakan) untuk memastikan bahwa rencana yang disahkan (proses tahap-demi-tahap) diikuti dengan benar, dan (iii) menyaring keluhan pengadaan dan, jika dianggap tepat, menolak keluhan yang menyatakan bahwa proses tidak diikuti dengan benar.

Dirasakan bahwa, sebagai titik tujuan pertama, keluhan perlu disampaikan terlebih dahulu ke PU sebagai entitas penyelenggara pengadaan. Namun demi independensi dan untuk menciptakan “administrasi satu atap” yang terpadu dengan konsistensi dalam penanganan semua tipe keluhan, baik keluhan mengenai proses pengadaan maupun mengenai dugaan penipuan/korupsi, maka disarankan bahwa unit penanganan keluhan tingkat kedua (yakni yang ditujukan ke Menteri Pekerjaan Umum) yang sekarang berada di Direktorat Kontruksi dan Sumberdaya Manusia ditempatkan di kantor Inspektorat Jenderal.

Kegagalan mekanisme saat ini adalah bahwa keluhan hanya bisa diarahkan ke entitas penyelenggara pengadaan (dalam hal ini PU). Kemungkinan akan ada konflik kepentingan dengan entitas yang menangani keluhan, yang juga bertindak sebagai entitas penyelenggara pengadaan. Mempertimbangkan potensi konflik kepentingan ini, sistem saat ini tidak bisa dianggap sudah dijalankan dengan adil dan berimbang seluruhnya, dan dengan proses yang benar. Satu usulan yang sedang dipertimbangkan oleh LKPP adalah bahwa, setelah menempuh semua jalur di entitas pengadaan seperti PU, banding bisa diajukan ke LKPP yang akan membentuk “Dewan Pengadilan” demi keadilan/kesetaraan, di daerah tempat keluhan berasal. Anggota dewan pengadilan ini terdiri dari ahli-ahli pengadaan dari: (1) LKPP sebagai ketua; (2) lembaga Pemerintah yang setingkat dengan, tapi BUKAN, lembaga pelaksana pengadaan; dan (3) asosiasi perusahaan yang mewakili peserta tender. Jika Dewan Pengadilan ini dianggap tidak benar-benar independen, maka alternatif lain adalah mempertimbangkan Arbitrator atau Tim Arbitrasi independen yang mungkin diambil dari perusahaan internasional yang mempunyai nama baik. Memang arbitrase umumnya dipakai dalam sengketa kontrak, tapi arbitrase bisa juga dipakai untuk menyelesaikan banding tingkat ketiga dari pihak yang mengajukan keluhan. Mungkin akan ada masalah bahwa mekanisme tingkat ketiga yang diusulkan ini, yang tidak terikat pada entitas penyelenggara pengadaan, mungkin bertentangan dengan UU 17/2003 mengenai keuangan negara, yang menetapkan bahwa Menteri sebagai pengguna anggaran menjadi satu-satunya pihak yang bertanggung-jawab atas pemakaian dana yang menjadi tanggung-jawabnya. Dipertimbangkan bahwa perlunya proses “banding” yang tingkatnya lebih tinggi untuk lembaga “independen” bukan untuk entitas penyelenggara pengadaan, lebih penting daripada masalah ini.

Dukungan Pengadaan Tambahan di PU

Sebagai tanggapan terhadap Pemicu Kebijakan IDPL Bank Dunia, yang menetapkan pembentukan ‘Gugus Tugas Pengadaan’ di Bina Marga, suatu keputusan dikeluarkan pada bulan Agustus 2009 yang menetapkan pembentukan Tim Penasehat yang terdiri dari (i) Tim Pengendali, (ii) Tim Teknis dan (iii) Tim Praktisi Ahli. Perpres 8/2006 yang menggantikan Keppres 80/2003 menyebutkan, antara lain, *Unit Layanan Pengadaan (ULP)* di semua lembaga Pemerintah yang memakai dana APBN/APBD untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa. Setelah itu, LKPP mengeluarkan pedoman yang menjelaskan pembentukan ULP ini. Jika PU menerapkan rekomendasi dalam laporan ini, yang

menyebutkan pembentukan satu ULP untuk PU secara keseluruhan, maka bantuan pengadaan akan tersedia bagi Bina Marga jika diperlukan di daerah tempat pengadaan dilaksanakan. Akibatnya, *Tim Penasehat Bina Marga* yang diusulkan akan menjadi berlebihan dan tidak diperlukan. Perlu dicatat bahwa Tim Pengendali tingkat lebih tinggi (lapis pertama) yang diusulkan sebenarnya lebih mirip *Dewan Koordinasi Pengelolaan Bina Marga*, dan harus dibentuk dengan peran tersebut sesuai rekomendasi terkini dari Bank Dunia dalam laporan yang menganalisis Pengelolaan Keuangan di Bina Marga.

Struktur apapun yang diusulkan harus mampu meningkatkan efisiensi operasi pengadaan, memberikan dukungan pengadaan ke tempat yang benar-benar memerlukan dan memberikan pemeriksaan dan keseimbangan (check and balance) yang diperlukan untuk akuntabilitas, tapi tidak terlalu rumit. Berkaitan dengan struktur PU yang ada, maka disarankan bahwa ULP yang dibentuk di PU harus bersifat *struktural*. ULP Kantor Pusat akan terdiri dari (i) *Kepala Kantor* (eselon 1?) dengan dukungan Sekretariat terkait, (ii) *Direktorat Kebijakan dan Bantuan* dan (iii) *Dewan Kajian Tender* dengan Sekretariat terkait. *Direktorat Kebijakan dan Bantuan* di Kantor Pusat akan bertanggung-jawab atas aspek-aspek seperti kebijakan, standar, pemantauan dan evaluasi serta pembentukan panitia pengadaan yang diperlukan di tingkat pusat dan tidak berada dibawah yurisdiksi ULP kantor daerah. *Dewan Kajian Tender* di Kantor Pusat, yang terdiri dari (i) Kepala ULP, (ii) Direktur Jenderal dari direktorat jenderal terkait dan (iii) Inspektur Jenderal (atau calonnya) akan menyelenggarakan pertemuan resmi dan melakukan pemungutan suara terkait rekomendasi pemberian kontrak yang nilainya setara *dengan atau lebih besar dari Rp. 50 miliar* sebelum Menteri menanda-tangani kontrak. *Dewan Kajian Tender* dibantu oleh *Sekretariat* ahli yang akan (i) melaksanakan evaluasi independen, sebagai mekanisme pemeriksaan dan keseimbangan (check and balance), pada paket pengadaan yang nilainya setara dengan atau lebih besar dari Rp. 50 miliar; dan (ii) mengkaji Laporan Evaluasi Tender yang diserahkan oleh semua Panitia Pengadaan dibawah PU, tender yang nilainya *lebih besar dari Rp.25 miliar tapi kurang dari Rp.50 miliar* dan mengeluarkan Surat Tidak Keberatan (NOL) agar PPK bisa mulai melaksanakan Kontrak.

Pengadaan saat ini menjadi tanggung-jawab Satker di tingkat propinsi dan, dengan sekitar 200 Satker di Bina Marga dan dua-kalinya di Ditjen Cipta Karya, dan akibatnya *tanggung-jawab ini menjadi tersebar luas dan kekurangan kapasitas. Maka disarankan bahwa pengadaan, yang akan menjadi tanggung-jawab ULP, dinaikkan tingkatnya dari Satker menjadi Balai (dalam kasus Bina Marga, ada 10 Balai), dimana bantuan pengadaan akan disediakan secara langsung (yakni dimana diperlukan) dalam bentuk ULP Kantor Balai Kebijakan dan Bantuan di semua direktorat jenderal PU.* Dengan menaikkan pengadaan ke tingkat Balai, maka diperkirakan bahwa jumlah panitia pengadaan akan berkurang tapi jumlah anggota yang mampu akan lebih banyak. Memang pembentukan panitia pengadaan permanen tidak dianjurkan karena alasan integritas, maka (i) panitia pengadaan permanen bisa dibentuk selama periode tertentu, dan staf yang ditunjuk menjadi anggota panitia pengadaan ini mendapatkan tambahan gaji selama beberapa bulan plus bonus, dan jaminan bahwa dia bisa kembali ke pekerjaan lamanya setelah masa kerja di panitia pengadaan ini berakhir; atau (ii) *"kelompok" spesialis pengadaan PU bisa dikembangkan untuk melayani panitia pengadaan yang dibentuk secara "ad hoc" (khusus). Saat keahlian semakin berkembang, paling tidak salah satu spesialis ini wajib bekerja di setiap panitia pengadaan bersama-sama dengan staf lain yang ditunjuk, termasuk ahli teknis paket pengadaan. Ahli pengadaan ini akan bekerja untuk panitia pengadaan dengan dasar rotasi. Perlu ditekankan bahwa peran/fungsi Satker dan unit PPK akan tetap sama sebagai unit produktif yang melaksanakan anggaran PU sesuai UU 17/2003 mengenai keuangan negara, dan Pejabat Pembuat Komitmen yang ditunjuk tetap melaksanakan dan mengelola administrasi kontrak dan Pejabat Bendahara Satker mengatur pembayaran. Satu-satunya perbedaan adalah, bukannya Satker yang membentuk panitia pengadaan untuk melaksanakan proses pengadaan, tapi pekerjaan ini nantinya akan diberikan ke ULP, dan ULP akan membentuk panitia pengadaan seperti ini di tingkat Balai, karena itu ULP akan mempunyai keahlian pengadaan yang tersedia untuk membantu setiap panitia pengadaan. Walau disarankan bahwa pengadaan*

ditingkatkan dari Satker ke Balai, penting bahwa ULP Kantor Balai memastikan hubungan yang tetap baik antara panitia pengadaan yang dibentuk ULP Balai dan Satker/unit PPK, dan bahwa pihak-pihak yang bertanggung-jawab atas disain diajak konsultasi jika dirasa perlu selama proses evaluasi.

Kemungkinan bantuan kedepan, dalam pembentukan ULP baru di PU dan selama tahun pertama operasinya, ditunjukkan didalam LAMPIRAN 5 laporan ini (lihat versi bahasa Inggris).

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1 PRAKATA

Kerangka Kebijakan Bantuan Pemerintah Australia mengakui bahwa pertumbuhan ekonomi sangat penting bagi pengurangan kemiskinan dan untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Milenium (*MDG*), dan bahwa *investasi infrastruktur* merupakan pendorong utama pertumbuhan ekonomi. Ini tercermin pada saat Infrastruktur untuk Inisiatif Pertumbuhan (*IFGI*) resmi diluncurkan pada tahun 2007, yang tujuannya untuk membantu pemerintah-pemerintah daerah melalui kemitraan dalam meningkatkan kebijakan infrastruktur mereka dan membiayai investasi infrastruktur prioritas tinggi. Inisiatif Infrastruktur Indonesia (*INDII*) bertujuan membantu instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah, seperti Departemen Pekerjaan Umum (*PU*), dalam menangani hambatan investasi infrastruktur dan meningkatkan pelaksanaan proyek infrastruktur. Ini akan diwujudkan melalui bantuan teknis dan jasa pelatihan, serta penyediaan hibah peningkatan infrastruktur. Sesuai tujuan-tujuan tersebut, studi ini telah dibiayai oleh *INDII*.

1.2 LINGKUP

Untuk memaksimalkan dampak pembangunan, *INDII*, dalam kerangka *IFGI*, bekerjasama dan membantu dalam intervensi terkait infrastruktur yang dilakukan oleh Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lembaga multilateral lainnya. Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur dari Bank Dunia (*IDPL*) mensyaratkan bahwa Pemerintah Indonesia harus memenuhi serangkaian pemicu kebijakan agar pinjaman bisa keluar. Salah satu pemicu yang harus dipenuhi dalam TA 2009 adalah "Pemicu 11" yang menetapkan pembentukan "*Gugus Tugas Pengadaan di Direktorat Jenderal Bina Marga dengan staf, dana dan mandat untuk membantu Panitia Pengadaan, terkait dengan saran, peningkatan kapasitas, kajian dan pemecahan masalah.*"

Aspek utama yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran dan pembayaran dana public, adalah efisiensi dan efektivitas proses pengadaan publik. Tujuan studi ini adalah untuk: (i) memberi *PU* ikhtisar mengenai kegiatan pengadaannya, pengaturan kelembagaan yang ada untuk pengadaan, dan tanggung-jawab terkait pengadaan barang, pekerjaan dan jasa yang diperlukan untuk melaksanakan program yang dianggarkan; (ii) memberikan analisis mengenai kinerja proses pengadaan tersebut; dan (iii) menyusun rekomendasi untuk meningkatkan proses-proses tersebut, dan juga mengenai bantuan tambahan yang bisa diberikan ke *PU*, terutama Bina Marga, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Laporan ini harus dianggap sebagai masukan bagi rencana strategis kelembagaan *PU* yang berjudul "*Infrastruktur Publik di Indonesia untuk Menghadapi Perubahan Global dan Tantangan Pembangunan Nasional.*"

1.3 PENDEKATAN

PU, yang merupakan pembelanja anggaran terbesar dengan nilai Rp. 16,7 triliun (USD 1,7 miliar) dalam TA 2006, Rp. 22,8 triliun dalam TA 2007, dan Rp. 32,0 triliun dalam TA 2008, mengemban beragam tanggung-jawab yang terkait dengan infrastruktur di beberapa sektor dan mempunyai beberapa Direktorat terpisah, yang masing-masing berada dibawah Direktorat Jenderal (*Dirjen*) yang bertanggung-jawab atas sektor tertentu atau kelompok sektor.

Bina Marga adalah pembelanja terbesar di lingkungan PU dan bertanggung-jawab atas sekitar 40% anggaran kementerian ini. Fungsi utama Bina Marga adalah pengelolaan dan pembangunan jaringan jalan nasional di masa depan, yang panjangnya sekitar 35.000 km. Bina Marga menawarkan beberapa contoh praktek terbaik untuk direktorat-direktorat jenderal lain, termasuk pelaksanaan kegiatan akhir-akhir ini untuk menentukan kembali peran strategis kementerian, misi dan mandat direktorat jenderal, dan beberapa praktek pengelolaan sumberdaya keuangan. Bina Marga mengakui perlunya revisi yang bersifat strategis. Rencana Bina Marga untuk membentuk lembaga jalan untuk jalan bebas hambatan, perubahan struktural dalam penerapan pusat-pusat regional (Balai), dan pendekatan proaktif Bina Marga untuk pelaksanaan perencanaan jangka panjang dan kerangka pembelanjaan sesuai mandat dalam UU 17/2003, merupakan contoh-contoh wawasan kedepan yang ditunjukkan oleh Bina Marga. Bina Marga telah membuat kemajuan signifikan dalam perencanaan dan pelaksanaan operasi dan pemeliharaan jalan. Kementerian PU juga merencanakan dan melaksanakan kegiatan konstruksi baru untuk mendukung sasaran pertumbuhan ekonomi Indonesia. Renstra, rencana induk Bina Marga, yang menjelaskan rencana lima tahun untuk jalan walau luaran yang direncanakan nampak ambisius, cukup komprehensif termasuk pembangunan ruas jalan baru serta pemeliharaan jaringan jalan yang ada. Tidak seperti kementerian Indonesia lainnya dan ditjen-ditjen lain dibawah PU, Bina Marga tetap menunjukkan tingkat yang sangat tinggi dalam pelaksanaan anggaran, dengan 99,3 persen anggaran dilaksanakan pada tahun 2005, 93,8 persen dalam tahun 2006, 88,3 persen dalam tahun 2007 dan 96,2 persen dalam tahun 2008. Hasilnya, menurut survei terbaru, 80% jaringan jalan di Indonesia terpelihara dengan baik. Bersama direktorat-direktorat jenderal lain, Bina Marga juga telah bertindak proaktif dalam memajukan pelaksanaan sistem pengadaan melalui internet (*e-procurement*) secara lengkap, dan Bina Marga sekarang melaksanakan inisiatif yang kuat untuk meningkatkan pengelolaan aset.

Dengan dasar bahwa (i) Bina Marga telah meletakkan standar yang baik dalam kaitannya dengan perihal diatas, (ii) bahwa setiap ditjen dibawah PU mempunyai struktur dan mandat tanggung-jawab yang sedikit banyak sama, dan bahwa (iii) Pemicu 11 dari *IDPL* yang didanai Bank Dunia secara khusus menyebutkan Bina Marga terkait dengan batas waktu penyerahan hasil studi, maka diputuskan untuk meletakkan fokus utamanya pada Bina Marga. Saat beberapa wawancara dilakukan di direktorat-direktorat jenderal lain untuk tujuan perbandingan, dirasakan bahwa, dengan menetapkan Bina Marga sebagai standar, maka temuan dan rekomendasi yang berlaku bagi Bina Marga bisa juga berlaku bagi direktorat-direktorat jenderal operasional lain. Sementara itu, jika dianggap tepat, pertimbangan diberikan juga pada kemungkinan untuk memusatkan kegiatan/dukungan pengadaan di PU sebagai satu kesatuan. Wawancara juga telah dilakukan dengan para pemangku kepentingan lain yang terkait, seperti staf dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Publik (LKPP), sektor swasta dan lembaga multi-lateral seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia.

Temuan dan rekomendasi dari analisis tersebut diatas disusun dengan enam tema inti, yakni: (i) Kerangka Keuangan Publik dimana Pengadaan Terjadi; (ii) Kerangka Peraturan dan Perundang-undangan Pengadaan; (iii) Kerangka Kelembagaan dan Kapasitas; (iv) Operasi Pengadaan dan Praktek Pasar; (v) Integritas dan Transparansi; dan (iv) Dukungan pengadaan Tambahan di PU dan Bina Marga.

BAB 2: KERANGKA KEUANGAN PUBLIK DIMANA PENGADAAN TERJADI

Pengadaan publik memakai dana publik (Pemerintah Indonesia) dan, karena itu, tak mungkin terlepas dari proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran Pemerintah Indonesia. Maka, beberapa informasi latar belakang perlu diberikan mengenai proses anggaran dan kemungkinan hambatan yang bisa terjadi di kementerian-kementerian utama, terutama PU dan Bina Marga.

2.1 PERENCANAAN DAN PERUMUSAN ANGGARAN

Pemerintah mengikuti proses anggaran tahunan yang ketat. Perencanaan internal tahunan dan proses penganggaran di PU dan Bina Marga melekat dan tergantung pada siklus penyusunan anggaran Pemerintah, sesuai ketentuan dalam UU 17/2003 mengenai keuangan negara dan UU 25/2004 mengenai perencanaan pembangunan, seperti ditunjukkan dalam Gambar 1 dibawah. Ini adalah proses empat pihak yang melibatkan Departemen Keuangan dan kementerian-kementerian utama lain seperti PU, BAPPENAS dan DPR, dari awal proses hingga persetujuan untuk rencana kerja gabungan serta anggaran dan penyusunan Keputusan Presiden. Berdasarkan UU 17/2003, Pemerintah Indonesia sekarang menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang erat kaitannya dengan pendekatan Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah dan penganggaran berbasis kinerja. Pemerintah Indonesia memakai pendekatan kelembagaan, bukan pendekatan sektoral seperti sebelumnya, dengan anggaran berulang ganda dan anggaran pembangunan, yaitu anggaran tidak lagi memakai pendekatan sektoral tapi pendekatan FUNGSIONAL. Demikian juga, acuan tidak lagi secara khusus pada proyek pembangunan. Depkeu juga telah membentuk Rekening Bendahara Tunggal (TSA). Sistem penganggaran Indonesia memakai terminologi (kategori) berikut, yakni (1) Fungsi yang berdasarkan pada klasifikasi ekonomi dan fungsional menurut standar internasional GFS201, (2) Program, dan (3) Kegiatan/Sub-kegiatan. Pemerintah Indonesia saat ini memakai 11 fungsi. Pembelanjaan/pengeluaran juga ditentukan dalam 8 klasifikasi ekonomi, misalnya pegawai, modal, pemeliharaan dll.

2.1.1 Fase Perencanaan

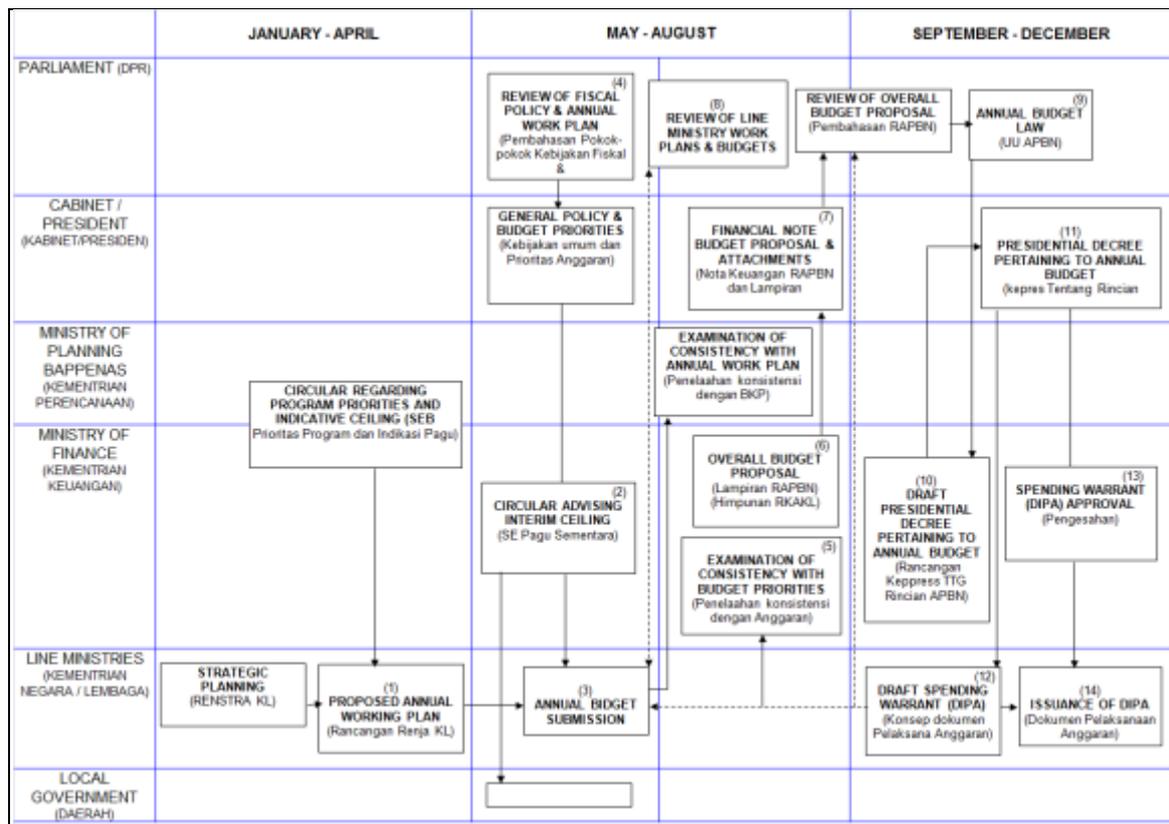
Fase perencanaan untuk tahun berikutnya dimulai pada bulan Februari/Maret, setelah Depkeu dan Bappenas menerbitkan surat edaran bersama dengan pagu tahunan indikatif untuk semua kementerian utama. Pagu anggaran ini mencerminkan keseluruhan prioritas pemerintah dan menjadi dasar untuk penyusunan Renja-KL, pertama di tingkat Ditjen dan selanjutnya di tingkat PU. Memang pagu diberikan pada tingkat program dan dipisah-pisahkan menurut pos pengeluaran dengan kebebasan memilih (*discretionary*) dan tanpa kebebasan memilih (*non-discretionary*), tapi ada keluwesan di tingkat kementerian dalam menentukan kembali prioritas program dan Ditjen terkait. Bina Marga mendapatkan dana untuk tiga program: program pemeliharaan jalan dan jembatan, program pembangunan jalan dan jembatan dan program tata-kelola dan kepemimpinan negara. Dua program pertama membiayai semua belanja "*pembangunan infrastruktur*" yang terkait dengan pengelolaan sistem jalan nasional, dan program terakhir menyediakan dana untuk biaya operasional Bina Marga, termasuk gaji staf Bina Marga.

Berdasarkan pagu indikatif tersebut, PU mengalokasikan anggaran untuk setiap unit eselon 1¹, yang menjadi dasar bagi perencanaan di setiap direktorat jenderal seperti Bina Marga. Bina Program di

¹ Unit Eselon 1 adalah unit di tingkat Direktorat Jenderal.

setiap Ditjen lalu mengidentifikasi kegiatan prioritas yang dicantumkan dalam rencana kerja tahunan PU, dan menyerahkannya ke Bappenas sebagai masukan untuk rencana kerja Pemerintah Indonesia (RKP), yang kemudian diserahkan ke DPR pada bulan Mei untuk menyesuaikan rencana kerja dengan pagu yang ditentukan. Dalam kasus Bina Marga, contohnya, keputusan utama dalam proses perencanaan dan penganggaran berkaitan dengan nilai pengeluaran untuk pembangunan baru dan pemeliharaan. Keputusan ini dibuat oleh Direktorat Perencanaan dan Pemrograman (Bina Program) berdasarkan perkiraan hambatan anggaran seperti tercemin dalam pagu indikatif sementara dan komitmen yang ada, dan prioritas diberikan ke kegiatan pemeliharaan. Selama fase perencanaan, Bina Marga juga mengadakan pertemuan perencanaan dengan Balai dan Satker, agar proses bersifat *bottom-up*.

Gambar 1. Diagram Alir Proses Anggaran Tahunan Pemerintah Indonesia



Sumber: Ditjen Anggaran, Depkeu

2.1.2 Fase Perumusan Anggaran

Fase perumusan anggaran dimulai sekitar bulan Juni. Surat edaran kedua mengenai anggaran diterbitkan oleh Depkeu, beserta pagu tahunan yang direvisi sementara dan mencerminkan prioritas relatif yang ditetapkan pada tahap perencanaan, dan disesuaikan dengan perubahan kondisi fiskal dan keseluruhan sumberdaya yang diharapkan tersedia. Pagu dirinci untuk setiap unit eselon 1 di PU dan, pada tahap ini, ruang alokasi-ulang menjadi terbatas untuk kementerian/lembaga negara. Pagu ini menjadi dasar penyusunan rencana anggaran rinci (RKA-KL). Di Bina Marga, rencana anggaran disusun berdasarkan hambatan anggaran dan prioritas yang ditentukan dari atas untuk Satker. Ini diikuti dengan penyusunan dan penyerahan anggaran rinci untuk pos pengeluaran utama oleh setiap Satker, yang kemudian digabungkan di tingkat Ditjen.

2.1.3 Perkiraan Biaya

Selama fase penganggaran, perkiraan biaya kegiatan disusun dan dianggarkan dalam laporan rincian anggaran (RKA-KL). Disain teknis rinci, yang disusun untuk proyek konstruksi baru, mencantumkan perkiraan yang disebut "*Harga Perkiraan Teknis.*" Dalam edaran, Depkeu tidak menyebutkan biaya unit dengan standar tertentu untuk kegiatan PU, juga dalam edaran untuk kementerian/lembaga negara lain. Bina Marga mengumpulkan informasi mengenai biaya unit di daerah untuk dipakai dalam penyusunan biaya pemeliharaan dan konstruksi baru. *Sub-direktorat penganggaran menyesuaikan biaya-biaya unit ini dengan inflasi, namun penyesuaian ini didasarkan pada asumsi CPI didalam anggaran, bukan pada proyeksi biaya yang rinci untuk pos pengeluaran (item) individual tertentu.* Dalam menyetujui anggaran ini, Menteri PU dan beberapa ditjen mengeluarkan Surat (1) yang menegaskan penunjukkan di Satker dan sub-unit berkaitan dengan dana, yang disebut Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai pemegang wewenang untuk menanda-tangani dan mengatur administrasi kontrak pengadaan untuk suatu proyek tertentu berdasarkan rekomendasi Panitia Pengadaan (PP); dan (2) yang meminta persiapan proyek dan pelaksanaan pengadaan dimulai. PP, yang bersifat "tetap" atau "sementara," merupakan sub-unit Satker dan ditunjuk oleh Ketua Satker. PP menyelesaikan dokumen pelelangan dan, sebelum mengumumkan undangan pelelangan, PP menyusun "*Harga Perkiraan Sendiri (OE)*" dengan biaya yang disesuaikan berdasarkan spesifikasi teknis dan yang memberikan batasan untuk harga penawaran yang diajukan. Seperti halnya dalam menentukan Harga Perkiraan Teknis, Panitia Pengadaan (PP) memakai biaya unit yang disesuaikan dengan inflasi, biasanya berdasarkan pada CPI, juga memakai rumus yang dipakai untuk menghitung OE. *Karena kesalahan bisa terjadi dalam memakai biaya unit, maka disarankan silang-periksa (cross-check) dengan cara berikut ini: PP menyesuaikan OE yang dihitung untuk proyek terkini, dan membandingkannya dengan harga perkiraan lain yang dihitung dengan rumus tersebut.* Memang Bina Marga perlu mulai melakukan tindakan persiapan ini, dan beberapa ketua PPK dan Pimpinan PPK telah menegaskan bahwa, kadang, lingkup proyek yang asli/semula yang menjadi dasar penyusunan OE perlu dikurangi, karena berkurangnya alokasi anggaran selama fase perumusan anggaran.

2.1.4 Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah

Fase pelaksanaan sebagian besar proyek infrastruktur bisa berjalan lebih dari satu tahun, sedangkan proses anggaran pemerintah Indonesia bersifat tahunan. Pemerintah Indonesia sekarang memakai "*Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah (MTEF)*" yang merupakan pendekatan berbasis kebijakan, dimana keputusan pengelolaan anggaran akan dibuat untuk period multi-tahun bergulir. Ini akan memungkinkan anggaran bisa dikelola untuk proyek multi-tahun, juga pengelolaan kontrak kedepan yang memerlukan komitmen dan perencanaan sebelumnya, termasuk proyek atau kontrak yang umurnya lebih dari satu tahun. Kontrak multi-tahun ini, yang proses pelelangannya bisa dikurangi menjadi hanya satu untuk proyek multi-tahun dan dengan demikian mengurangi biaya transaksi, umumnya diberikan ke Bina Marga untuk pekerjaan konstruksi jalan dan jembatan baru dengan persetujuan Depkeu. Pada tahun 2008, sekitar Rp. 5 triliun atau 29 persen dari anggaran total Bina Marga dilaksanakan melalui beberapa kontrak multi tahun. *MTEF* akan memastikan bahwa pembelanjaan/pengeluaran yang disediakan untuk kontrak multi-tahun ini diprioritaskan untuk TA-TA berikutnya, selama proses alokasi. Karena itu, akan penting artinya jika PU dan Bina Marga memprioritaskan program mereka dan memastikan bahwa program mereka diselaraskan dengan Renstra Nasional. Selain itu, untuk kegiatan multi-tahun yang ada dalam kegiatan mereka, mereka perlu menyiapkan proyeksi pembayaran yang akurat untuk periode tiga tahun yang berkaitan dengan rencana pengadaan multi-tahun. Bina Marga adalah salah satu direktorat jenderal yang lebih proaktif dalam usahanya menerapkan *MTEF*. Memang *MTEF* adalah langkah yang tepat untuk menuju tahap perencanaan, karena mempertimbangkan implikasi anggaran diluar TA saat ini.

Namun siklus anggaran akan tetap menjadi proses berhenti-dan-lanjut, dan DPR tetap menyetujui anggaran gabungan (RKA-KL) dan pagu dengan basis tahunan. Akibatnya, walau tidak mengubah proses konfirmasi alokasi anggaran per tahun, ini akan membantu perencanaan dana untuk kegiatan multi-tahun di tiga tahun berikut diluar TA saat ini, dan menandai alokasi untuk apa saja yang kemungkinan besar dicantumkan dalam tahun-tahun berikutnya. Apa yang diberikan kerangka ini adalah ruang bergulir empat tahun untuk perencanaan anggaran, yang sangat cocok untuk proyek pembangunan infrastruktur.

2.1.5 Penganggaran Berbasis Kinerja

Selain *MTEF*, pendekatan lain yang dipakai Pemerintah Indonesia sesuai UU 17/2003 adalah "*penganggaran berbasis kinerja*," yang akan mulai dilaksanakan oleh Bina Marga mulai TA 2010 dan selanjutnya. Penganggaran berbasis kinerja mempertimbangkan hubungan antara pendanaan masukan dan luaran, serta hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam mencapai luaran dan hasil ini. Idealnya, penganggaran berbasis kinerja harus mengganti fokus analisis pencapaian program/kegiatan, yakni dari kuantitas alokasi sumberdaya program menjadi hasil yang dicapai atau direalisasikan dengan memakai sumberdaya ini. Proses penganggaran saat ini menekankan persetujuan/penolakan untuk pos pengeluaran (item) rinci tertentu, pengendalian pengeluaran, dan nilai dana yang diberikan dan dibayarkan per tahun, bukannya pertimbangan yang tepat terkait kinerja, apa yang sebenarnya dicapai dan prioritas nasional. Perencanaan oleh PU/Bina Marga di tingkat sektoral masih lebih difokuskan pada alokasi atau pagu tahunan (karena proses perencanaan seperti yang dijelaskan diatas), bukan pada prioritas sektoral jangka pendek dan menengah. Dengan penganggaran berbasis kinerja, ukuran kinerja harus bisa memastikan bahwa pembayar pajak mendapatkan nilai untuk uang. Contohnya, pelajari kasus seperti yang terjadi pada jalan. Luaran dan target biasanya diukur dari panjang/km jalan yang diperlihara/diperbaiki, yang dibangun dll. Target dinyatakan tercapai jika km jalan ini terwujud, dan hanya sedikit pertimbangan diberikan pada standar mutu. Misalnya, apakah jalan ini mampu melayani lalu-lintas di musim apapun dan mengurangi biaya operasi kendaraan dan waktu perjalanan?

2.2 PELAKSANAAN ANGGARAN

Dengan terbentuknya Balai, pengaturan kelembagaan untuk pelaksanaan anggaran Bina Marga akan terus berubah sedikit demi sedikit. Di PU, Menteri sebagai pemakai anggaran melimpahkan tanggung-jawab pelaksanaan anggaran, melalui Balai, ke Satker-satker dan unit PPK masing-masing. Dengan kata lain, adalah Satker dan unit PPK yang menjadi unit produktif yang melaksanakan anggaran PU. Pelaksanaan anggaran dimulai dengan SK Menteri, yang dikeluarkan pada akhir tahun anggaran sebelumnya, dan yang berkaitan dengan anggaran dan jadwal pekerjaan terkait untuk satu tahun anggaran. SK ini menyebutkan penunjukkan jabatan keuangan utama di Satker dan mencantumkan kompetensi teknis dan persyaratan administrasi. Tanggung-jawab keuangan dilimpahkan ke beberapa jabatan utama di Satker untuk tujuan pemeriksaan dan keseimbangan, dan menyempurnakan akuntabilitas keputusan keuangan yang dibuat oleh Ketua Satker, yang tidak boleh merangkap sebagai Bendaharawan Satker.

2.2.1 Otorisasi Pembelanjaan

Menurut sistem anggaran Pemerintah Indonesia (seperti ditunjukkan di diagram alir di Gambar 1), suatu Otorisasi/Ijin Pembelanjaan atau Daftar Isian Proyek Anggaran (DIPA) diharuskan untuk setiap pengeluaran 'yang dianggarkan sesuai APBN' selama tahun pelaksanaan. Depkeu memeriksa sekitar

20.000 DIPA dengan membandingkannya dengan anggaran RKA-KL yang disetujui. Beberapa diantaranya diproses di kantor daerah Depkeu, dan Direktorat Pelaksanaan Anggaran di Jakarta bertanggung-jawab atas persetujuan bagi DIPA yang tersisa dari semua EA/kementerian Negara, dan yang tidak disetujui oleh kantor daerah. Kode dipakai tergantung pada fungsi yang akan dilaksanakan melalui DIPA.

Walau mungkin benar jika Depkeu menyatakan bahwa semua DIPA tersedia untuk diterbitkan pada saat TA baru dimulai, tapi ini agak menyesatkan. Depkeu melihat beberapa DIPA dengan tanda asterik atau bintang yang menunjukkan bahwa, walau DIPA tersebut sudah berada dalam sistem, persetujuannya terhambat dan pembayaran tidak bisa dilakukan, semua atau sebagian, melalui anggaran Ditjen. Ini terjadi karena perbandingan draf DIPA dengan RKA-KL menunjukkan satu (atau lebih) kriteria alokasi anggaran tidak dipenuhi. Contoh hambatan total yang mungkin terjadi ini bisa: (i) dokumen pendukung yang diperlukan tidak diselesaikan secara benar oleh EA/kementerian negara terkait atau, (ii) untuk proyek dengan bantuan donor/pinjaman, perjanjian pinjaman belum ditandatangani. Contoh hambatan sebagian mungkin berkaitan dengan pembelian kendaraan bermotor baru, dimana sekarang kebijakan yang ketat diberlakukan dan yang mensyaratkan dasar pembenaran (justifikasi) atau pembatasan perjalanan dinas. Hambatan sebagian seperti ini berlaku hanya bagi komponen proyek dan tidak mengganggu pelaksanaan sisa kegiatan.

Penyusunan dokumentasi DIPA masih agak kaku, karena informasi yang diminta harus menyeluruh dan, dalam kadar tertentu, mengulang apa yang sudah diberikan di RKA-KL. Depkeu beranggapan bahwa, dengan komputerisasi, maka ini relatif menjadi lebih praktis bagi Satker dalam menyusun DIPA yang sudah menghasilkan RKA-KL. Namun, masalahnya bukan pada produksi dokumentasi DIPA (walau telah ditegaskan bahwa ini bisa menjadi proses yang memakan waktu lama), tapi pada *hambatan yang dikenakan pada pelaksanaan di tingkat hilir* karena tingkat rincian yang disyaratkan. Memang DIPA adalah dokumen pengendali yang diperlukan, tapi kesalahan informasi terkait dengan komponen yang mungkin relatif kecil dan tidak begitu penting, dalam konteks keseluruhan dari suatu proyek, bisa memperlambat persetujuan DIPA atau, walau tidak mempengaruhi persetujuan DIPA, memperlambat pembayaran aktual oleh kantor daerah Depkeu terkait dibawah Ditjen Perbendaharaan (Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN)), jadi memperlambat pelaksanaan keseluruhan proyek termasuk penanda-tangan kontrak pengadaan.

Revisi kecil pada DIPA yang dilakukan secara internal oleh unit PPK terkait, termasuk alokasi-ulang antar sub-sub kegiatan, bisa disetujui secara langsung oleh Depkeu, walau revisi ini biasanya tidak dipertimbangkan setelah tanggal 31 Oktober karena banyaknya pembayaran yang harus dilakukan mendekati akhir suatu TA. Sebaliknya, menurut undang-undang *virement* saat ini, revisi yang menyebabkan alokasi-ulang suatu proyek/kegiatan menjadi proyek/kegiatan lain (jadi unit PPK lain) harus disetujui DPR tapi, bukannya mengelola secara mikro di tingkat ini, wewenang biasanya dilimpahkan menurut undang-undang anggaran tahunan ke Depkeu (Ditjen Anggaran), untuk mengalokasikan-ulang antar unit PPK dan antar kegiatan dalam program yang sama (dengan beberapa pembatasan untuk setiap kasus). Jika perubahan menyebabkan alokasi-ulang antar program, maka DPR tetap harus menyetujui.

2.2.2 Revisi Tengah-Tahun

Revisi anggaran secara berkala umumnya dilakukan pada bulan Juni dalam tahun anggaran tertentu. Selama beberapa tahun terakhir, sebagian besar revisi tengah-tahun menghasilkan peningkatan nilai anggaran, antara 5 hingga 10 persen lebih besar daripada anggaran awal. Proses ini biasanya meniru proses perumusan anggaran tahunan, walaupun lebih ramping dengan pengulangan di Bappenas, Depkeu dan PU dan akhirnya Bina Marga terkait cara memakai dana tambahan. Menurut UU Perubahan Anggaran, revisi ini memerlukan waktu sekitar 2-3 bulan (Agustus hingga Oktober). Revisi

tengah-tahun ini juga memberi peluang untuk *vire* dana antara tiga program utama Bina Marga yang memerlukan persetujuan parlemen jika ini tidak dilakukan. Namun seperti dilaporkan, revisi antar program kurang umum di lingkungan Bina Marga. Tiga program yang ada: pemeliharaan, konstruksi dan administrasi, bersifat umum dan memberi peluang untuk penyesuaian dalam batasan program (sebagian besar memerlukan persetujuan Depku, seperti dijelaskan diatas, tapi bisa diproses tanpa tergantung pada revisi tengah-tahun).

2.2.3 Pengoperan (*Carry-Over*) Dana Belanja Modal

UU 17/2003 mengenai keuangan negara tidak memperbolehkan “pengoperan” dana modal dalam Rupiah dari satu TA ke TA berikutnya, walau biaya tanpa kebebasan memilih (*non-discretionary*) seperti gaji, biaya utilitas dll. bisa dioperkan, begitu juga dana bantuan donor. Persyaratan bahwa DIPA harus dipakai dalam satu TA atau DIPA akan “hilang,” membuat laju pembelanjaan dipercepat pada akhir suatu TA. Hingga 50% dana yang dianggarkan sering tidak terpakai pada kwartal akhir suatu TA. Buru-buru belanja di akhir tahun ini bisa membuat mutu proses pengadaan menjadi korban, dan akibatnya adalah produk akhir yang bermutu rendah dan pembelanjaan yang kurang optimal. Praktek memberikan kontrak multi-tahun untuk sebagian proyek konstruksi baru, memperbanyak kebutuhan memantau dan meningkatkan efisiensi alokasi melalui perencanaan dan pengelolaan kas aktif dalam-tahun. Kemampuan mengoperkan dana modal Rupiah ke TA berikutnya pernah diusulkan sebagai pemicu untuk Pinjaman Kebijakan Pembangunan dari Bank Dunia akhir-akhir ini, tapi kemudian dibatalkan.

BAB 3: KERANGKA PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN PENGADAAN

3.1 KERANGKA PERATURAN NASIONAL

3.1.1 Latar Belakang Reformasi Hukum

Langkah penting dalam reformasi hukum pengadaan sektor publik adalah, pertama, Keputusan Presiden (Keppres) 18/2000² yang menggantikan keppres yang ada sebelumnya, walau sudah diubah sejak 1994. Kedua, UU Industri Kontruksi No. 18 yang tingkatnya lebih tinggi, diberlakukan pada tahun 1999 dan mengatur antara lain pengadaan pekerjaan sipil dan jasa konsultan terkait. Petunjuk baru untuk pelaksanaan UU Industri kontruksi ini juga dikeluarkan pada tahun 2000. Selain itu, UU lain mengenai Keuangan Negara, Perbendaharaan, Audit dan Usaha kecil semuanya mengacu dan berdampak pada pengadaan publik

Setelah krisis keuangan di tahun 90an, even-even yang menjadi pendorong proses reformasi pengadaan di Indonesia adalah: (i) prioritasasi oleh *Consultative Group on Indonesia (CGI)* pada tahun 2000, (ii) diterbitkannya Laporan Analisis Pengadaan oleh Negara (CPAR) untuk Indonesia tahun 2001 dengan beberapa rekomendasi awal, dan (iii) komitmen Pemerintah Indonesia pada CGI untuk membentuk Kantor Pengadaan Publik Nasional (*NPPO*). Hingga 2007, Bappenas bertanggung-jawab atas reformasi pengadaan publik nasional. Untuk awalnya, Bappenas membentuk komisi pengendali, yang didukung dengan sekretariat dan tiga kelompok kerja yang menangani hukum dan kebijakan, kelembagaan dan pengembangan sumberdaya manusia. Bersumber dari Komisi Pengendali ini dan terkait dengan akibat desentralisasi, Keputusan presiden 80/2003 diterbitkan sebagai peraturan standar nasional untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa yang memakai dana publik atau APBN atau APBD. Selama tahun-tahun intervensi sejak diberlakukannya Keppres 80/2003, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional membentuk, dalam struktur organisasinya, "Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Publik" yang bersifat sementara. Pusat ini difokuskan tidak hanya pada pembentukan *NPPO* kedepan, tapi juga sebagai titik pusat yang penting bagi Pemerintah Indonesia dan sebagai pemicu inisiatif reformasi pengadaan publik yang sedang berjalan; reformasi yang sekarang dikenal dengan nama empat Pilar OECD/DAC dan yang menjadi judul Bab 3 – 6 laporan ini.

3.1.2 Lembaga Pengadaan Publik Nasional

Keppres 80/2003 juga menyatakan komitmen bagi pembentukan Kantor Pengadaan Publik Nasional (*NPPO*). Keppres 106/2007 ditanda-tangani pada bulan Desember dan menetapkan pembentukan lembaga independen (non-departmen), yakni Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah/Publik (LKPP) atau Lembaga Pengadaan Publik Nasional yang bertanggung-jawab atas perencanaan yang berkelanjutan, terpadu, terfokus dan terkodiner dan pengembangan strategi/kebijakan/peraturan yang terkait dengan pengadaan Barang/Pekerjaan/Jasa yang memakai dana publik. Lembaga ini melapor langsung ke Presiden Republik Indonesia.

Dalam struktur organisasi saat ini, LKPP dipimpin oleh Ketua dan Sekretaris Pelaksana. Selain itu ada empat divisi yang masing-masing dipimpin oleh Wakil Ketua. Semua ini adalah jabatan eselon 1. Keempat divisi tersebut mengemban tanggung-jawab masing-masing atas:

² Perbedaan dibuat antara Keputusan Presiden yang memberikan tanggung-jawab dari tugas/jabatan tertentu dan Peraturan Presiden (Perpres) yang menjelaskan cara penerapan kebijakan pemerintah.

- a) Pengembangan strategi dan kebijakan;
- b) Pemantauan-evaluasi dan sistem informasi;
- c) Pengembangan sumberdaya manusia; dan
- d) Bidang hukum dan penanganan keluhan.

Sekretariat pelaksana mempunyai tiga biro, dan setiap divisi mempunyai tiga Direktorat. Salah satu direktorat dibawah Divisi Pemantauan-Evaluasi dan Sistem Informasi, bertanggung-jawab atas pengadaan melalui internet (*e-procurement*). Bantuan sedang diberikan ke LKPP melalui Program Penguatan Pengadaan Publik di Indonesia yang didanai AusAID (*ISP3*).

3.1.3 Peraturan Perundang-undangan Pelaksanaan Saat Ini

Bertumpu pada desentralisasi, peraturan pengadaan publik nasional yang semakin baik, atau standar atau Keppres 80/2003, dikeluarkan untuk menggantikan Keppres 18/2000. Peraturan ini secara umum mempromosikan prinsip-prinsip dasar pengadaan, yakni: transparan, terbuka dan adil, persaingan, ekonomi dan efisiensi. Peraturan ini mencakup semua bidang pengadaan (barang, pekerjaan dan jasa, termasuk jasa konsulan), yang memakai dana publik (APBN dan APBD) tanpa memandang nilainya, dan mengharuskan keterlibatan entitas pengontrak (pelaksana pengadaan dari pemerintah) di semua tingkat, yakni National dan Sub-nasional. Selanjutnya, ada beberapa rangkaian amandemen yang dibuat pada Keppres 80/2003 selama tahun 2004-2006.

Dengan bantuan gabungan dari Bank Dunia, Panitia Bantuan Pembangunan OECD (DAC) dan Inisiatif Pengadaan Meja Bundar, negara berkembang serta donor bilateral dan multilateral bekerjasama mengembangkan satu set alat dan standar dalam bentuk Indikator Dasar (*BLI*) dan Indikator Kepatuhan/Kinerja (*CPI*) yang membantu dalam menentukan kekuatan dan kelemahan relatif dari suatu sistem pengadaan publik di suatu negara. Tanpa memandang ukuran dan ekonomi suatu negara, ini adalah suatu langkah yang tepat untuk “menstandarisasi” pengadaan sesuai “sistem model” standar yang secara umum diterima di dunia internasional. Analisis *BLI* memberikan perbandingan “umum” antara sistem actual, dan standar internasional atau “sistem model” yang disajikan kembali oleh *BLI*.

Pemerintah Indonesia menerima undangan untuk menguji-coba metodologi, sesuai makalah Usaha Bersama Pengadaan OECD/DAC versi 4 Juli 2006, dan melaksanakan praktek standarisasi ini pada tahun 2007. Ditemukan bahwa Keppres 80/2003 dan perubahannya, sebagai peraturan standar saat ini, sebagian besar memenuhi apa yang umumnya dianggap sebagai praktek internasional yang bisa diterima.

Kemudian peraturan ini dianalisis secara komprehensif untuk memenuhi seluruh kriteria yang terkait dengan:

- *Aturan pengiklanan dan batas waktu;*
- *Dokumentasi tender dan spesifikasi teknis;*
- *Penyerahan, penerimaan dan pembukaan tender;*
- *Prosedur untuk pra-kualifikasi;*
- *Prosedur yang cocok untuk mengkontrakan layanan atau peralatan lain, dimana kapasitas teknis menjadi kriteria utama; dan*
- *Ketentuan umum dalam kontrak (GCC) yang mencakup barang, pekerjaan dan jasa yang sesuai dengan persyaratan nasional dan, jika memungkinkan, persyaratan internasional.*

Mengenai *GCC*, walau dokumen kontrak standar belum secara resmi diterbitkan, persyaratan umum dan pemakaiannya yang bersifat wajib sudah ditentukan dalam peraturan tersebut.

Peraturan ini dianalisis untuk memenuhi sebagian kriteria yang terkait dengan:

- *Metode pengadaan*, dengan dasar bahwa Keppres tersebut saat ini mengatur hanya penyediaan yang terkait dengan Pelelangan Kompetitif Nasional (*NCB*); dan
- *Keluhan*, dengan dasar bahwa, walau peraturan tersebut sudah mencantumkan ketentuan mengenai banding/keluhan yang ditujukan ke instansi pelaksana pengadaan dan Kementriannya, tapi peraturan tersebut tidak mencantumkan ketentuan mengenai kajian administratif oleh lembaga independen yang berwenang memberikan langkah-langkah perbaikan.

Sejak dibentuknya Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah (LKPP), banyak pekerjaan telah dilaksanakan oleh Divisi Pengembangan Strategi dan Kebijakan, yang melibatkan para pemangku kepentingan, untuk merevisi dan mengkonsolidasikan Keppres 80/2003. Revisi/konsolidasi dalam bentuk Perpres ini sekarang sudah selesai dan drafnya sudah diserahkan ke Sekretariat Kabinet.

Tidak ada perubahan besar antara versi saat ini dan versi revisi, karena revisi bersifat umum yang ditujukan untuk mengkonsolidasikan Keppres dan tujuh amandemennya, plus menata kembali susunan kata untuk memperjelas dan menghindari kemungkinan kesalah-pemahaman. Salah satu isu yang telah diklarifikasi berkaitan dengan akuntabilitas dan peran Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai pelaksana dan pengelola kontrak, yang dibandingkan dengan Panitia Pengadaan (PP) sebagai pelaksana pengadaan sebenarnya. Walau isu ini lebih berkaitan dengan *Operasi Pengadaan* (lihat Bab 5 laporan ini), tapi hubungan/komunikasi yang lebih erat diperlukan antara PP dan PPK, terutama jika entitas pelaksana pengadaan mempunyai PP, karena PPK tidak dilibatkan dalam proses pengadaan tapi wajib mengurus administrasi kontrak.

LKPP saat ini telah menghasilkan:

- Matrik yang membandingkan Keppres 80/2003 dengan draf Perpres yang telah direvisi/dikonsolidasikan;
- Draf Perpres yang telah direvisi/dikonsolidasikan;
- Draf lampiran Perpres yang telah direvisi/dikonsolidasikan;
- Draf *SBD*.

LKPP telah berusaha membuat Perpres yang telah direvisi/dikonsolidasikan menjadi lebih ramah bagi pengguna. Perpres ini dipisah-pisahkan menjadi empat bagian yang terkait dengan pengadaan (1) "*barang*," (2) "*kontruksi/pekerjaan*," (3) "*jasa konsultan*" dan (4) "*jasa lain*." Demikian juga, matrik telah disusun terkait dengan UU dan Keputusan lain yang terkait dengan pengadaan, seperti peraturan perundang-undangan mengenai Anggaran, Keuangan, Perbendaharaan, pembentukan LKPP dll. Walau revisi/konsolidasi ini menyertakan rincian lebih banyak daripada yang ada dalam pedoman pengadaan yang disusun oleh donor seperti Bank dunia, And, AusAID dll., yang artinya revisi tersebut lebih luwes, tapi pendekatan ini bisa dipahami mengingat lingkungan dimana anggota Panitia Pengadaan harus bekerja dan pengawasan yang dilakukan terhadap mereka (lihat Bab 4.4 mengenai *Sumberdaya Manusia dan Kapasitas* dan bab 6.3 mengenai *Audit*).

Diharapkan reformasi yang sedang berjalan ini akan membuat donor pada akhirnya bisa meniru memakai sistem Indonesia ini sesuai Deklarasi Paris. Namun perlu ditunjukkan bahwa Perpres revisi/konsolidasi akan terus memberi perlindungan bagi pada peserta pelelangan di Indonesia yang memakai dana APBN/APBD, dan partisipasi internasional diijinkan untuk pengadaan dengan nilai diatas Rp. 50 miliar untuk Barang/Pekerjaan dan diatas Rp. 5 miliar untuk jasa konsultan.

Dalam kasus PU, selain Keppres 80/2003 dan revisi yang diusulkan, perundang-undangan yang membawa dampak pada operasi, termasuk kegiatan pengadaan, adalah UU Industri Kontruksi No. 18 yang diberlakukan tahun 1999 dan yang mengatur, antara lain, pekerjaan sipil dan jasa konsultan terkait. Petunjuk baru untuk UU Kontruksi ini juga dikeluarkan pada tahun 2000. Secara umum tidak ada konflik antara UU 18/1999 dan Keppres 80/2003, sejauh menyangkut proses pengadaan. PP No. 29 yang berada dibawah UU ini menyatakan dalam Pasal 3, bahwa “pedoman pengadaan kontraktor, konsultan dan pemasok barang, pekerjaan dan jasa untuk APBN/APBD dan proyek dana asing harus ditentukan melalui Keputusan Presiden (yakni Keppres 80/2003) dan harus sesuai dengan peraturan pemerintah terkait.”

Namun, menurut UU perusahaan, perusahaan diwajibkan mempunyai ijin dan didaftar oleh Pemerintah Indonesia, yang dikenal dengan nama IUJK. Ini adalah semua yang diperlukan perusahaan untuk ikut serta dalam pelelangan untuk pengadaan sektor publik sesuai Keppres 80/2003, dan ini akan berlanjut sesuai Perpres yang direvisi/dikonsolidasi nanti. Kemungkinan konflik dengan UU Industri Kontruksi adalah bahwa peraturan pemerintah terkait dibawah UU ini, yang memberikan pedoman dan terdiri dari (i) peraturan pemerintah No. 28 mengenai pengembangan industri kontruksi, (ii) peraturan pemerintah No. 29 mengenai pengadaan dan (iii) peraturan pemerintah No. 30 mengenai perusahaan dan asosiasi profesional dll., mensyaratkan bahwa staf utama didalam perusahaan kontruksi harus mempunyai sertifikat kompetensi di bidang manajemen umum (SKA) dan ketrampilan teknis terkait (SKT), dan bahwa setiap perusahaan kontruksi harus mempunyai sertifikat kompetensi/kapabilitas (SBU) yang memberikan Tingkatan yang menggambarkan besaran pekerjaan dari segi jumlah/nilai yang berhak dilaksanakan oleh perusahaan. Dengan kata lain, menurut UU Industri Kontruksi, SBU perlu diperoleh sebelum perusahaan bisa mendapatkan ijin (IUJK). Pemerintah Indonesia sebagai regulator semula melimpahkan peran ini ke lembaga semi-pemerintah, yakni LPJK (Lembaga Pengembangan Jasa Kontruksi) yang beranggotakan pejabat Pemerintah Indonesia, lembaga pendidikan tersier, asosiasi entitas industri kontruksi dan asosiasi profesional. Selanjutnya, LPJK melimpahkan sertifikasi SBU ke asosiasi kontruksi terkait atau perusahaan konsultasi, dan sertifikasi kompetensi SKA dan SKT individual ke asosiasi profesional. Implikasi dari pelimpahan tanggung-jawab atas penerbitan SBU ke beberapa asosiasi kontruksi dan perusahaan konsultasi, dibahas lebih lanjut di Bab 5.2 laporan ini yang berjudul *Fungsionalitas Pasar Pengadaan Publik*.

Pemakaian Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) merupakan instrumen penting dalam pembangunan infrastruktur. Perpres 67/2005 memberikan kerangka untuk kerjasama antara pemerintah Indonesia dan entitas bisnis swasta yang dilibatkan dalam penyediaan infrastruktur. Peraturan ini disusun dengan memperhatikan ketentuan dalam Keppres 80/2003 mengenai Pedoman Pelaksanaan untuk Penyediaan Barang/Jasa Pemerintah dan amandemen selanjutnya dalam Perpres 32/2005. Satu isu yang perlu dipecahkan dalam kaitannya dengan Keppres 80/2003 dan amandemennya, seperti direvisi dan dikonsolidasikan dalam Perpres yang baru, berkaitan dengan proses pemilihan perusahaan yang disertakan dalam KPS dan dengan apakah *Success Fee* tepat untuk diterapkan. Umumnya, aplikasi *Success Fee* ini akan bermanfaat bagi klien dan penasehat. Klien merasakan manfaat karena bisa mengetahui bahwa usaha terbaik dari penasehat transaksi akan diarahkan mendekati ke transaksi, dan penasehat merasakan manfaatnya karena potensi upah tambahan tercipta sebagai imbalan atas pekerjaan yang bagus. Walau peraturan saat ini tampaknya tidak menghalangi aplikasi bea (*fee*) seperti ini, tapi isu ini belum ditangani dalam Perpres yang diusulkan untuk direvisi/dikonsolidasikan.

3.1.4 Peraturan mengenai Pengadaan melalui Internet

Semula, pertimbangan diberikan pada penerbitan keputusan presiden terpisah yang khusus terkait dengan pengadaan melalui internet (*e-procurement*). Namun pada tahun 2007, DPR memberlakukan peraturan yang dikenal sebagai UU 11/2007 mengenai “Cyber.” UU ini berlaku bagi perdagangan melalui internet secara umum, dan menetapkan perlunya pelaksanaan bersama antar mitra-mitra perdagangan regional Indonesia. Dampaknya pada beragam peraturan perundang-undangan mengenai sektor publik, jauh lebih luas daripada yang diberlakukan pada para pemasok yang berurusan dengan Pemerintah Indonesia. Diantara fitur-fitur UU ini, peraturan ini membahas aspek-aspek seperti keaslian tandatangan elektronik. Akibatnya, berdasarkan UU “Cyber,” maka diputuskan untuk mencantumkan pasal yang memperbolehkan pengadaan melalui internet (*e-procurement*) dalam Perpres yang direvisi/dikonsolidasikan. Jika diperlukan, rincian/instruksi lebih lanjut mengenai pengadaan melalui internet juga akan dicantumkan, dan diperkirakan bahwa rincian ini akan diterbitkan dalam bentuk surat keputusan (SK) dari Ketua KLPP.

3.1.5 Dokumen Tender Standar Nasional, Pedoman Pengguna Dll.

Pamakaian *model atau standar dokumen tender* masih belum bersifat wajib, tapi pasal wajib tertentu sudah dicantumkan dalam Keppres 80/2003. Sebelumnya, “Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Publik” yang bersifat sementara di Bappenas telah menghasilkan sejumlah draf standar dokumen pelelangan (Model Dokumen Pengadaan Nasional atau *SBD*) berdasarkan Keppres 80/2003, juga Penjelasan, yang mencantumkan dokumen untuk “Barang,” “Pekerjaan” dan “Jasa selain Jasa Konsultan” (dengan dokumen terpisah untuk pra- dan paska-kualifikasi), “Jasa Konsultan,” “KPS,” “Rekening Berjalan” dll. Sesuai dengan empat bagian dari Perpres yang direvisi/dikonsolidasikan, jumlah *SBD* yang sekarang telah dikurangi dan digabungkan menjadi empat dokumen berikut ini:

- a) “Barang,”
- b) “Kontruksi/Pekerjaan,”
- c) “Jasa Konsultan,” dan
- d) “Jasa Lain.”

3.1.6 UU Pengadaan Kedepan

Secara teori, Keputusan Presiden harus lebih diutamakan daripada peraturan, keputusan dan instruksi daerah. Tapi karena desentralisasi berjalan cepat, situasi menjadi semakin rumit. Berlebihnya keputusan, peraturan dan instruksi mulai dari menteri, gubernur, bupati (walikota) dll., yang kadang berisi konflik dan ketidak-sesuaian serta ketidak-patuhan pada praktek saat ini yang diterima secara internasional, bisa menimbulkan kebingungan. Selain itu, perubahan yang cepat menuju desentralisasi telah menimbulkan risiko yuridiksi yang saling tumpang-tindih dan potensi segmentasi pasar pengadaan dan kerangka hukum pengadaan. Ketidak-sesuaian/konflik dan yuridiksi yang saling tumpang-tindih ini bisa membuat pemerintah daerah dan perorangan menyalahgunakannya untuk kepentingan sendiri. Kerangka hukum Indonesia untuk pengadaan sektor publik bisa diperkuat dengan cara terbaik, dengan jalan melekatkannya pada *undang-undang pengadaan sektor publik nasional yang komprehensif dan dikonsolidasikan dengan mencakup semua yang berada di tingkat lebih tinggi.*

LKPP dan pendahulunya, “Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Publik” dibawah Bappenas, telah melakukan banyak pekerjaan persiapan yang terkait dengan UU Pengadaan. Seiring dengan pelaksanaan revisi dan konsolidasi Perpres pengganti Keppres 80/2003 dan amandemennya, LKPP

juga telah menghasilkan makalah akademis untuk diskusi, yang memberikan dasar pemberlakuan UU baru mengenai Pengadaan. Berdasarkan pekerjaan persiapan ini, LKPP sekarang mempunyai draf UU yang siap untuk diserahkan ke DPR pada tahun 2010. Dalam menyusun draf UU ini, selain pekerjaan sebelumnya, pertimbangan juga diberikan pada UU terkini mengenai pengadaan dengan memakai dana publik di negara-negara lain seperti Vietnam dan Filipina. UU ini sendiri masih bersifat umum, disertai Peraturan Pemerintah sebagai turunannya. Ketika menyerahkan usulan UU ini, perlu dipertimbangkan UU lain seperti UU Industri Kontruksi No. 18/1999, yang mungkin nanti tepengaruh oleh UU baru ini dan membutuhkan amandemen, jika perlu. Diperkirakan perundang-undangan pengadaan ini memerlukan waktu lebih dari satu tahun untuk disetujui oleh DPR.

3.2 KEPUTUSAN INTERNAL MENTERI DAN DOKUMENTASI

Keputusan internal dan surat edaran menteri, mengenai pengadaan yang memakai dana APBN/APD, harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan saat ini. Ringkasan mengenai keputusan dan SK menteri yang berkaitan dengan pengadaan di PU, tapi tidak termasuk yang berkaitan dengan ketentuan kejujuran dan perilaku, diberikan di Tabel 1 dibawah ini.

Tabel 1. Keputusan dan SK Menteri PU mengenai Pengadaan (tidak termasuk yang berkaitan dengan Kejujuran dan Perilaku)

NO	NAMA KEPUTUSAN	NOMER KEPUTUSAN	RINGKASAN
1	Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Keputusan mengenai Pedoman Pengadaan Jasa Kontruksi oleh Lembaga Pemerintah	339/KPTS/M/2003 31 DES 2003	<p>Pedoman ini untuk dipakai dalam pengadaan jasa kontruksi, yakni disain pekerjaan, supervisi, kontruksi pekerjaan sipil, arsitektur, mekanik, listrik dan struktur lingkungan.</p> <p>Keputusan ini diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2004.</p> <p>Isi lampiran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lingkup pedoman adalah untuk semua kegiatan kontruksi yang didanai oleh APBN/APBD. 2. Memperbolehkan perusahaan kecil ikut serta dalam pelelangan pekerjaan. 3. Paket pekerjaan harus memenuhi kriteria yang ditentukan, dan keputusan ini untuk: <ol style="list-style-type: none"> a. Pekerjaan kecil b. Teknologi menengah c. Teknologi tinggi d. Pekerjaan rumit, termasuk yang nilainya diatas Rp. 50 miliar. 4. Prosedur tugas terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. Sertifikasi / Kelas entitas usaha kontruksi b. Metode seleksi, yakni pelelangan kompetitif, pelelangan terbatas, penunjukkan langsung (sesuai kriteria yang ditetapkan dalam Keppres 80/2003). 5. Peringkat kualifikasi <ol style="list-style-type: none"> a. Evaluasi bersifat sederhana, yakni analisis ya atau tidak b. Jasa kontruksi dievaluasi melalui sistem nilai, dengan pertimbangan diberikan pada sertifikasi SKA dan SKT individual.

NO	NAMA KEPUTUSAN	NOMER KEPUTUSAN	RINGKASAN
2	Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Keputusan mengenai Penerbitan Ijin Usaha Jasa Kontruksi (IUJK)	369/kpts/m/ 2001	Keputusan ini memberikan pedoman yang terkait dengan ketentuan Registrasi/Ijin bagi entitas usaha kontruksi nasional, jadi ijin untuk memulai pekerjaan/kegiatan kontruksi. Ijin tersebut adalah IUJK. Proses perijinan ini adalah sebagai berikut: 1. IUJK akan diterbitkan oleh entitas pemerintah daerah dari tempat dimana entitas usaha beroperasi. 2. Biaya penerbitan ijin harus sesuai dengan peraturan yang berlaku. 3. Entitas usaha nasional harus menyerahkan permohonannya ke unit yang ditunjuk oleh walikota atau bupati, termasuk semua informasi yang terkait dengan kegiatan yang diusulkan untuk masa depan, didukung dengan dokumen data mengenai perusahaannya. 4. Semua ketentuan dan persyaratan administratif ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. 5. IUJK diterbitkan untuk periode 3 tahun dan bisa diperpanjang. 6. Unit yang ditunjuk untuk menerbitkan IUJK harus melapor secara berkala ke Gubernur dan Menteri. 7. Supervisi/pemantauan penerbitan ijin menjadi tanggung-jawab Walikota atau Bupati.
3	Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Keputusan mengenai Standar dan pedoman Pekerjaan Kontruksi	257/KPTS/M/ 2004	Keputusan ini memberikan standar dan pedoman untuk pengadaan dalam kegiatan kontruksi, yang terdiri dari: 1. Intruksi yang memberikan pedoman terkait berikut ini: a. Jasa Kontruksi i. Dokumen tender standar nasional untuk pekerjaan kontruksi ii. Pedoman evaluasi tender untuk pelelangan kompetitif nasional, terkait pekerjaan kontruksi yang memakai kontrak harga unit iii. Pedoman evaluasi tender untuk pelelangan kompetitif nasional, terkait pekerjaan kontruksi yang memakai kontrak <i>lumpsum</i> . iv. Pedoman kualifikasi pengadaan kompetitif nasional untuk pekerjaan kontruksi. b. Jasa penasehatan (konsultan) i. Dokumen standar untuk seleksi nasional jasa konsultan supervisi dan disain. ii. Pedoman evaluasi proposal untuk seleksi nasional jasa konsultan supervisi dan disain. iii. Pedoman kualifikasi tender, dengan memakai seleksi nasional jasa konsultan supervisi dan disain. 2. Standar dan pedoman untuk jasa kontruksi dan jasa konsultan lain yang disebutkan dalam sub-pasal 1 dari Lampiran ini. 3. Standar dan pedoman untuk jasa kontruksi dan konsultan yang berlaku bagi proyek atau kegiatan yang memakai dana Rupiah, seluruhnya atau sebagian, melalui APBN atau APBD termasuk pinjaman/hibah untuk pelelangan jasa konsultan. Semua kegiatan atau pekerjaan yang dilaksanakan sebelumnya atau bersamaan dengan penanda-tanganan keputusan ini, akan berlanjut seperti sebelumnya, namun pekerjaan atau kegiatan yang dimulai setelah penanda-tanganan harus sesuai dengan Keputusan ini. Isi keputusan lain yang bertentangan dengan Keputusan ini harus diabaikan, dan yang berlaku adalah Keputusan ini.

NO	NAMA KEPUTUSAN	NOMER KEPUTUSAN	RINGKASAN
4	Departemen Pekerjaan Umum Peraturan Menteri mengenai rumus penghitungan sewa alat, sewa tanah dan bangunan, termasuk sewa infrastruktur bangunan di Departemen Pekerjaan Umum	15/KPTS/M/ 2004	Peraturan menteri ini terdiri dari 5 pasal dan 3 lampiran, yang wajib dipakai di PU. Pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut: 1. Rumus untuk menghitung sewa alat seperti yang ditetapkan dalam lampiran 1. 2. rumus untuk menghitung sewa bangunan dan tanah seperti yang ditetapkan di lampiran 2. 3. rumus untuk menghitung sewa infrastruktur seperti ditetapkan di lampiran 3. 4. Dengan diberlakukannya peraturan ini, peraturan untuk menghitung tarif sewa alat, seperti yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri no 585/kpts/m/1988, dinyatakan tidak lagi berlaku. 5. Peraturan ini berlaku langsung pada hari penanda-tanganan peraturan ini oleh Menteri.
5	Departemen Pekerjaan Umum Keputusan mengenai Standar dan Pedoman Pelelangan Kompetitif untuk Pekerjaan Kontruksi	181/KPTS/M/ 2005	Keputusan ini untuk dipakai bagi tipe-tipe kontrak seperti disebutkan di Keputusan 257/2004, yakni: 1. Dokumen tender standar nasional untuk pekerjaan kontruksi, yang berlaku bagi kontrak multi-tahun. 2. Dokumen tender standar nasional untuk kontrak campuran, kontrak harga unit dan kontrak <i>lumpsum</i> . 3. Dokumen tender standar nasional untuk kontrak kontruksi yang memperbolehkan sub-kontrak. 4. Dokumen seleksi standar nasional untuk jasa konsultan supervisi dan disia, yang memperbolehkan jasa konsultan individual.
6	Departemen Pekerjaan Umum Surat Keputusan (SK) mengenai Tindak Pengadaan Terlebih Dahulu sebelum Penerbitan DIPA/DPA	12.1/SE/M/2006	Surat Keputusan ini disusun untuk mengakomodir Pasal 9 Sub-pasal 6 dari Perpres 8/2006 yang baru diberlakukan terkait kegiatan berikut ini: 1. Seleksi penyedia jasa harus dilakukan pada waktu yang tepat sebelum diterbitkannya DIPA/DPA dengan ketentuan berikut: 2. Panitia Pengadaan harus ditunjuk oleh pejabat terkait pada saat kegiatan ini dilaksanakan. 3. Surat penunjukkan diberikan hanya setelah DIPA terkait diterbitkan. 4. Jika ada keluhan, panitia pengadaan harus menanggapi keluhan ini. 5. Laporan evaluasi tender harus diserahkan ke PPK terkait untuk disetujui.
7	Departemen Pekerjaan Umum Pedoman Menghitung Harga Perkiraan Sendiri (OE) melalui Analisis Harga Unit	08/BM/2008	Pedoman menghitung "Harga Perkiraan Sendiri (OE)" ini menjelaskan berbagai langkah yang dipakai dalam proses, termasuk penghitungan harga dasar material, peralatan dan tenaga kerja/buruh dan, dengan memakai harga unit ini. Apa yang disebut sebagai "Harga Perkiraan Sendiri (OE atau HPS) ditentukan untuk kontruksi atau perawatan jalan dan jembatan. Pedoman ini disusun sesuai dengan: 1. Keputusan Presiden 80/2003; 2. Buku 3 Pedoman Pengadaan dari PU; 3. Peraturan Menteri Tenaga Kerja (kep-02/men/1999) mengenai tarif minimum tenaga kerja; dan 4. Peraturan Menteri PU (43/prt/m/2007) mengenai standar dan pedoman pengadaan

BAB 4: KERANGKA KELEMBAGAAN DAN KAPASITAS

4.1 IKHTISAR ORGANISASI PU

Departemen Pekerjaan Umum (PU) mengemban beragam tanggung-jawab. Departemen Pekerjaan Umum disebut sebagai “*Pengguna Anggaran.*” Ikhtisar organisasi PU ditunjukkan di LAMPIRAN 1. PU disusun dengan empat direktorat jenderal operasional yang berbeda, yang masing-masing mempunyai bertanggung-jawab atas sektor tertentu. Keempat Ditjen tersebut adalah:

- *Pembangunan Jalan atau Bina Marga,*
- *Permukiman Manusia atau Cipta Karya,*
- *Sumber Daya Air, dan*
- *Tata Ruang*

Selain empat Ditjen ini, PU memiliki juga:

- *Sekretariat Jenderal (Setjen)* yang bertanggung-jawab atas aspek seperti Keuangan, Pegawai, Hukum, Logistik, Pemrosesan Data, Kerjasama Luar Negeri, Komunikasi dan Pelatihan
- *Inspektorat Jenderal*
- *Lembaga Riset dan Pengembangan*
- *Lembaga Kontruksi dan Sumberdaya Manusia* yang bertanggung-jawab atas pengembangan usaha, teknik, keahlian dan kompetensi kontruksi. Selain itu, lembaga ini memberikan pedoman untuk kontruksi termasuk pengadaan. Dalam peran akhir-akhir ini, lembaga ini diberi tanggung-jawab menyusun analisis dan rekomendasi terkait banding pengadaan tingkat kedua yang diajukan ke Menteri.

Memang fokus laporan ini sebagian besar pada Bina Marga karena alasan seperti disebutkan di Bab 1.3, *Pendekatan*, tapi struktur organisasi dan pertanggung-jawaban di Bina Marga sedikit banyak sama dengan di Ditjen lain. Karena itu, rekomendasi yang disusun untuk Bina Marga bisa juga diterapkan di keempat Ditjen Operasional PU tersebut.

4.2 PERAN BINA MARGA

Di PU, Bina Marga mengemban beberapa tanggung-jawab yang luas dan beragam. Ini mencakup:

- Strategi dan peran kebijakan dalam pelaksanaan semua pembangunan dan pemeliharaan jaringan jalan di Indonesia. Penyediaan dan pemeliharaan jaringan jalan saat ini dianggap sebagai tanggung-jawab nasional Pemerintah Indonesia. Bina Marga, di PU, bertanggung-jawab menyusun strategi dan tujuan kebijakan untuk jaringan jalan raya dan mengalokasikan anggaran untuk pelaksanaan strategi;
- Peran sebagai penyedia infrastruktur yang terlibat dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan. Dalam perannya sebagai penyedia jasa, Bina Marga melaksanakan sekitar 29 persen anggaran untuk kontruksi baru, sebagian besar jembatan, dan pemeliharaan jaringan yang ada; dan
- Sebagai klien untuk jasa yang diberikan oleh kontraktor. Sebagian besar kontruksi baru, termasuk disain, dilakukan oleh pihak luar (*outsourcing*). Sebagai klien, Bina Marga bertanggung-jawab atas manajemen kontrak atas nama pemerintah.

Fokus laporan ini utamanya adalah pada peran bina Marga sebagai penyedia infrastruktur, jadi sebagai klien yang menyelenggarakan pengadaan barang, pekerjaan dan jasa yang terkait dengan

penyediaan infrastruktur tersebut. Namun laporan Bank Dunia berjudul “Analisis Manajemen Keuangan Direktorat Jenderal Bina Marga” tertanggal 28 Oktober, menyebutkan bahwa mandat yang besar membuat fokus inti menjadi beragam dan sumberdaya menjadi semakin banyak, dan membuat Ditjen ini harus mengembangkan ketrampilan yang sangat beragam, termasuk pembuatan kebijakan, pengelolaan program dan proyek, serta ketrampilan rekayasa teknis dan ketrampilan pengadaan/manajemen kontrak. Contoh dari negara lain menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia lebih baik mengambil-alih tanggung-jawab menyusun strategi dan kebijakan PU untuk jalan, dan menunjuk lembaga lain sebagai pelaksana kebijakan. Rekomendasi yang diberikan di laporan ini berkaitan dengan struktur *existing* Bina Marga, dan cara bagaimana meningkatkan pelaksanaan proyek infrastruktur berdasarkan struktur tersebut, melalui struktur dan proses pengadaan yang lebih efektif dan efisien.

4.3 ORGANISASI DI BINA MARGA DAN AKUNTABILITAS

Direktorat Jenderal ini diorganisir berdasarkan fungsi, seperti ditunjukkan di Lampiran 1, yang secara umum mencerminkan berbagai tahapan dalam suatu siklus umur proyek, serta kebijakan dan strategi.

4.3.1 Peran Beberapa Direktorat di Kantor Pusat PU

Selain Bina Marga (Pusat), dan Sekretariat yang bertanggung-jawab atas keuangan, pengelolaan sumberdaya manusia dan masalah administrasi, masih ada lagi lima Direktorat berikut ini:

- Direktorat Perencanaan dan Pemrograman (Bina Program) yang bertanggung-jawab atas kebijakan, peraturan, perencanaan dan perumusan anggaran untuk jalan raya, termasuk penyusunan rencana tahunan dan lima tahunan untuk jaringan jalan, dan rencana pemantauannya;
- Direktorat Urusan Teknis yang bertanggung-jawab atas penyusunan rencana teknis rinci (DED) untuk proyek konstruksi, melalui kerjasama dengan Satker terkait di daerah. DED yang disusun oleh Direktorat Urusan Teknis dipakai oleh unit perencanaan dan pemrograman dalam penyusunan anggaran;
- Direktorat Jalan Raya dan Jalan Perkotaan;
- Direktorat Jalan dan Jembatan Wilayah Barat; dan
- Direktorat Jalan dan Jembatan Wilayah Timur.

Tiga direktorat terakhir ini bisa dianggap sebagai direktorat ‘operasional’ yang membantu pelaksanaan proyek di daerah. Namun perlu dicatat bahwa, untuk proyek yang didanai hanya oleh APBN/APBD (yakni proyek dana Rupiah), Menteri Pekerjaan Umum sebagai pengguna anggaran melimpahkan tanggung-jawab pelaksanaan proyek seperti ini ke Satker yang ditunjuk di tingkat pusat atau daerah dan, setelah kontrak diberikan, ke unit PPK yang ditunjuk dari Satker tersebut sebagai pelaksana dan pengelola administrasi kontrak. Untuk proyek dengan dana donor, walau biasanya masih bersifat “sesuai anggaran” (yakni bersumber di APBN/APBD), donor biasanya mensyaratkan bahwa batasan nilai tanggung-jawab yang dilimpahkan ke Satker dan unit PPK terkait harus dikurangi. Akibatnya, selain perencanaan dan peran disain yang penting, keseluruhan struktur Kantor Pusat Bina Marga bisa dianggap sebagai struktur yang bersifat pemantauan dan dukungan bagi Menteri, sedangkan tanggung-jawab pelaksanaan dilimpahkan ke daerah.

4.3.2 Peran Wilayah, Balai, Satker dan Unit PPK

Tanggung-jawab organisasi, yang ada sekarang ini di Bina Marga selama siklus proyek, ditunjukkan di gambar 2 dibawah.

Satker adalah unit yang diberi wewenang oleh Menteri sebagai ‘Pengguna Anggaran’ untuk melaksanakan proyek yang ditentukan selama tahun anggaran (TA), termasuk untuk menarik dana setelah DIPA diterima dan membayar pekerjaan yang disetujui sesuai kontrak. Mereka adalah pengguna anggaran sebenarnya yang berwenang untuk suatu TA tertentu. Peran *Satker* adalah untuk memantau dan mengawasi pelaksanaan proyek, dengan tanggung-jawab yang ditetapkan hanya dalam batas propinsi atau daerah tertentu. Didalam *Satker*, selain jabatan-jabatan tertentu seperti Pejabat Rekening/Pembukuan, Bendaharawan dll.,ada juga sub-unit seperti Pejabat Pembuat Komitmen yang bertanggung-jawab atas proyek tertentu dan pengelolaan administrasi paket kontrak tertentu, dan Panitia Pengadaan yang dibentuk sesuai keperluan. Setiap unit PPK bisa beranggotakan rata-rata 20 –5 25 staf. Ketua setiap *Satker* juga bertanggung-jawab atas (1) penunjukkan unit PPK individual termasuk Pimpinan/Pengelola proyek dan (2) pembentukan Panitia Pengadaan. Ada sekitar kurang dari 200 *Satker* di Bina Marga. Ini termasuk beberapa *Satker* yang ditempatkan langsung di Balai tingkat pusat dan daerah. Namun, sekitar 90 persen berada di tingkat propinsi. *Satker* tersebut adalah *Satker* Bina Marga yang melaksanakan proyek dengan dana alokasi anggaran Bina Marga. *Satker* seperti ini sering disebut sebagai *Satker* SNVT.³

Pemerintah daerah bisa mendapatkan dana yang mengalir langsung kedalam anggaran mereka (APBD), atau dana ‘sampingan APBD,’⁴ yang bersumber di kementerian negara seperti PU. Dalam situasi seperti ini, walau dana tersebut adalah bagian dari PU, *Satker* pembelanja/pelaksana atau SKPD, dibentuk oleh pemerintah daerah, dan SKPD ini melaksanakan (membayarkan) dana PU.

Di Bina Marga, biasanya ada paling tidak tiga tipe *Satker* yang berbeda di setiap propinsi. *Satker* ini adalah:

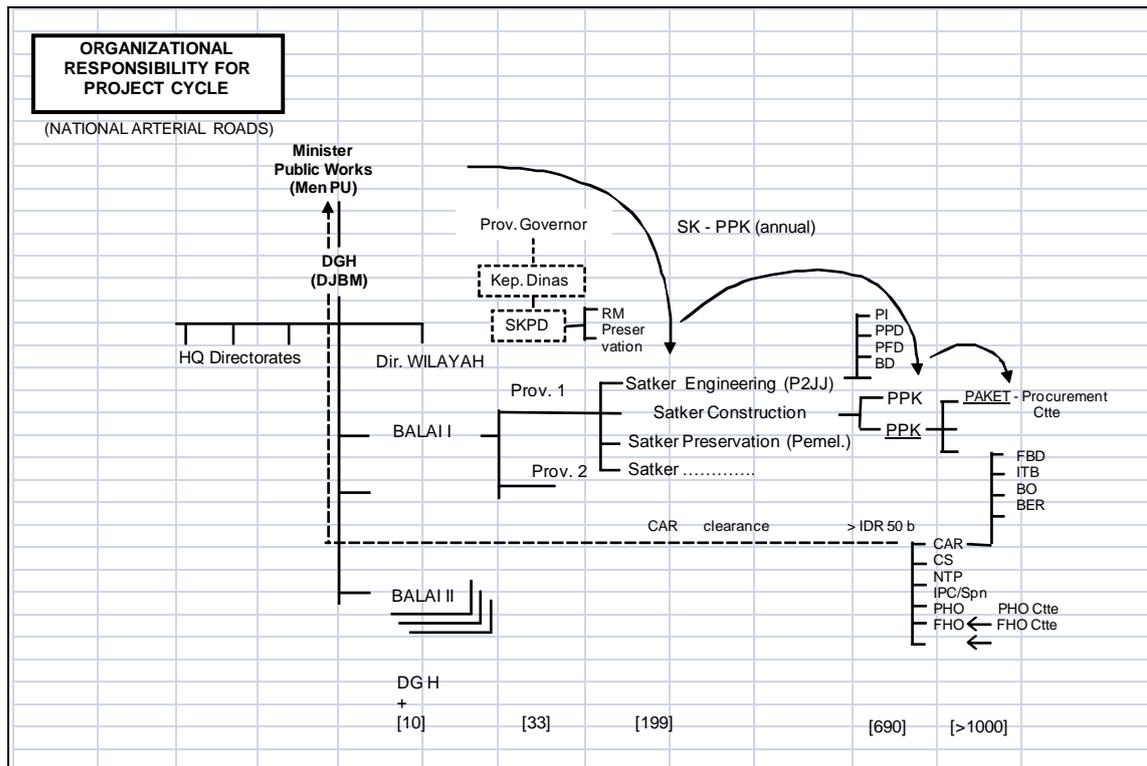
- *Satker* ‘*pemeliharaan*’ yang bertanggung-jawab atas perawatan jalan
- *Satker* ‘*kontruksi*’ yang bertanggung-jawab atas pembangunan jalan baru, dan
- *Satker* ‘*layanan pendukung*’ yang bertanggung-jawab atas layanan teknis.

Selain itu, mungkin ada *Satker*-*Satker* lain tergantung situasi, termasuk *Satker pemerintah daerah* (SKPD).

³ *Satker* Non Vertikal Tertentu (SNVT) adalah *Satker* pemerintah pusat yang melaksanakan proyek nasional di daerah (propinsi).

⁴ Ini bisa dana ‘dekonsentrasi’ melalui gubernur propinsi, atau ‘dana administrasi pendamping’ yang diberikan ke unit pemerintah daerah yang berdiri sendiri.

Gambar 2. Tanggung-jawab Pengaturan Siklus Proyek



SINGKATAN	PENJELASAN
SE	Keputusan Menteri
SK	Surat edaran dengan intruksi, biasanya dari Menteri atau Dirjen
WILAYAH	Kantor daerah/dinas Bina Marga
BALAI	Kantor pusat daerah – di Bina Marga yang bertanggung-jawab atas Satker di tiga propinsi
Kep. Dinas	Kepala Dinas atau unit pemerintah daerah
SKPD	Satker pemerintah daerah
SATKER Preservation	Satker yang bertanggung-jawab atas perawatan jalan
SATKER Construction	Satker yang bertanggung-jawab atas pembangunan jalan baru
SATKER P2JJ	Satker yang bertanggung-jawab atas layanan teknis
PPK	Unit yang melaksanakan dan mengelola administrasi kontrak – yaitu 'komitmen' dana
PI	Identifikasi proyek
PPD	Disain pendahuluan proyek
PFD	Disain akhir proyek
BD	dokumen tender/pelelangan
FBD	Menyelesaikan dokumen tender
ITB	Instruksi untuk peserta pelelangan
BO	Pembukaan tender
BER	Laporan evaluasi tender

SINGKATAN	PENJELASAN
CAR	Rekomendasi pemberian kontrak
CA	Pemberian kontrak (Surat Pemberitahuan Resmi)
CS	Penanda-tanganan / pelaksanaan kontrak
NTP	Pemberitahuan Mulai kerja (Notice to Proceed)
IPC/Spn	Sertifikat / supervisi pembayaran sementara
PHO Ctte	Panitia penyerahan sebagian
FHO Ctte	Panitia penyerahan akhir

Keputusan menteri (SE) mengenai kompetensi teknis dan persyaratan administrasi untuk pejabat utama di Satker, dan pemilihan serta penunjukannya, dikeluarkan setiap tahun. Ketentuan ini berlaku sebagian besar pada Satker daerah yang mempunyai staf fungsional, tidak seperti beberapa Satker pusat (di Jakarta) yang mempunyai staf struktural. Direktur Jenderal (Dirjen) mengusulkan daftar calon pejabat utama, melalui Sekretariat Jenderal, ke Menteri untuk menanggapi SE yang dikeluarkan, menjelang akhir tahun anggaran sebelumnya. Keputusan menteri mengenai penunjukan pejabat utama di Satker dan contoh tanda-tangan mereka, kemudian dikirimkan ke kantor perbendaharaan negara dibawah Depkeu (KPPN). Ini dilakukan untuk mengidentifikasi orang yang berwenang menarik dana dari anggaran negara. Dalam melaksanakan kegiatan harian, pejabat utama dibantu oleh staf yang langsung ditunjuk oleh penyelia/pengawas, yang menjadi atasan langsung dari Ketua Satker atas nama Ditjen. Karena Satker bertindak sebagai pengguna anggaran yang berwenang menarik dana dan melaksanakan anggaran untuk TA tertentu, maka penunjukan pejabat keuangan utama di Satker terbatas hanya pada TA tersebut sesuai masa berlakunya DIPA. Karena pelaksanaan banyak proyek memerlukan beberapa tahun untuk selesai, maka sistem penunjukan ulang pejabat utama pelaksana anggaran di awal setiap TA seperti ini tidak praktis, mengurangi kelanjutan akuntabilitas pengelolaan dan bisa memperlambat pelaksanaan anggaran, jadi mempengaruhi pengadaan dan administrasi kontrak. Diketahui bahwa bendahara Ditjen di Depkeu sedang menyusun peraturan baru yang akan mencantumkan nama-nama pejabat utama Satker selama periode pelaksanaan, kecuali ada perubahan karena mutasi, promosi, pensiun atau penyelesaian proyek.

Jumlah Satker di PU, terutama di Bina Marga, telah meningkat seiring meningkatnya jumlah proyek. Bina Marga mengubah struktur organisasinya pada tahun 2008, dengan memperkenalkan lapisan tambahan untuk kontrol administrasi antara Bina Marga dan Satker dibawahnya yang mewakili kantor pusat di daerah, yang disebut *Balai*. Peran Balai, yang melapor langsung ke Direktur Jenderal, adalah untuk melaksanakan pengelolaan dan pengawasan operasional,serta perencanaan di daerah yang menjadi tanggung-jawabnya. *Balai* mengkoordinir kegiatan penganggaran, perencanaan dan pelaksanaan proyek Bina Marga, serta memantau dan mengawasi semua kegiatan (termasuk pengadaan), yang dilakukan oleh semua Satker di daerah (rata-rata sekitar tiga propinsi) yang menjadi tanggung-jawabnya. Dengan 10 Balai dan sekitar 200 Satker (lihat Gambar 2), ini artinya setiap Balai rata-rata bertanggung-jawab atas 20 Satker di tiga propinsi. Karena Balai Bina Marga ini mengalami evolusi, maka struktur organisasinya mungkin perlu *dirasionalisasi untuk memastikan akuntabilitas* dan menghindari kemungkinan tumpang-tindih atau duplikasi kontrol manajemen, yakni (1) antara tanggung-jawab direktorat operasional di kantor pusat Bina Marga dan Balai, serta antara Wilayah (kantor daerah/dinas Bina Marga) dan Balai.

Memang pemakaian Balai di Bina Marga baru terjadi pada tahun 2008, tapi Balai regional lain sudah lama ada di Ditjen Sumberdaya Air. Tidak seperti Balai sebagai kantor daerah yang bertanggung-jawab rata-rata atas sekitar tiga propinsi dan sembilan Satker, Balai di Ditjen Sumberdaya Air dibentuk utamanya untuk *daerah aliran sungai*. Di Ditjen Sumberdaya Air, setiap kepala Balai

menjadi Pengelola daerah aliran sungai tertentu yang menjadi tanggung-jawab Balai dan, karena itu, bertanggung-jawab mengendalikan aliran air, air yang disedot dll. di daerah aliran sungai tersebut. Saat ini Ditjen Sumberdaya Air memiliki 31 Balai dan 39 Satker. Selain peran dan tanggung-jawab terkait dengan pengendalian aliran air, dalam banyak kasus setiap Balai juga bertanggung-jawab atas paling tidak satu Satker, walau beberapa Balai bertanggung-jawab atas lebih dari satu Satker. Di setiap Satker ada beberapa unit PPK. Melihat jumlah Satker yang menjadi tanggung-jawab setiap Balai di Ditjen Sumberdaya Air, Bina Marga sekarang mempertimbangkan untuk menggabungkan jumlah Satker menjadi hanya satu per propinsi. Memang implikasinya perlu dipertimbangkan sebelum keputusan dibuat, dan jika penggabungan ini terjadi, maka setiap Balai Bina Marga akan bertanggung-jawab atas sekitar tiga Satker bukan duapuluh.

4.4 SUMBERDAYA MANUSIA DAN KAPASITAS

Bukan hanya ketidak-efisienan dari segi struktural, tapi juga kebijakan serta praktek/pelatihan sumberdaya manusia bisa menimbulkan dampak penting pada kapasitas dan efisiensi operasional, termasuk yang terkait dengan pengadaan.

Dari jumlah total tenaga kerja PU sebesar 16.000 orang, hanya sedikit diatas 4500 orang yang bekerja di Bina Marga. Dari angka ini, sekitar 1600 orang adalah staf teknis dengan kualifikasi profesional. Pekerjaan, yang bersifat struktural, diatur dalam hirarki dengan empat tingkat eselon. Kenaikan pangkat diberikan berdasarkan, mungkin tidak semuanya, pada senioritas, dan gaji ditentukan seluruhnya oleh kebijakan dan aturan yang ditentukan untuk semua pegawai negeri. Mengikuti kebijakan rekrutmen pertumbuhan-nol sekitar sepuluh tahun lalu dan tenaga kerja yang memasuki usia pensiun (sekitar 20% akan pensiun tahun ini), maka terjadi kesenjangan besar dalam jumlah profesional tingkat menengah. Kurangnya perencanaan suksesi dan kebijakan rekrutmen tersebut menjadi penyebab kondisi kritis ini. Sebagai langkah sementara, defisit ketrampilan teknis senior ini ditangani oleh sebagian besar (hampir 50 persen) konsultan yang bekerja sebagai tenaga ahli teknis jalan.

Pengadaan tidak dianggap sebagai profesi dalam layanan publik, dan saat ini tidak ada insentif atau jenjang karir untuk profesi seperti ini. Demikian juga, saat ini tidak ada struktur di lembaga Pemerintah Indonesia seperti PU, yang bisa memberikan jenjang karir untuk tenaga pengadaan profesional.

4.4.1 Kapasitas dan Sertifikasi

LKPP saat ini sedang melakukan survei untuk tujuan mengatur struktur / jenjang karir yang memungkinkan, dan menentukan profil pekerjaan serta ketrampilan/kompetensi apa yang mungkin diperlukan di beberapa tingkatan, yang bermuara pada jabatan permanen yang bisa meningkatkan efisiensi pengadaan dan akuntabilitas pemakaian dana publik. LKPP juga mempertimbangkan rekomendasi laporan ini, yang terkait dengan PU, untuk melihat apa rekomendasi ini bisa diterapkan di kementerian utama lain.

Keppres 80/2003 pada mulanya menetapkan bahwa semua anggota Panitia Pengadaan di seluruh Indonesia harus mempunyai sertifikat praktisi pengadaan tingkat dasar, hingga 1 Januari 2006. Sayangnya, tengat waktu ini agak ambisius, mengingat perlunya (i) mengembangkan sistem pelatihan nasional termasuk pelatihan untuk tenaga pelatih swasta dan pemerintah, (ii) mengubah dan meningkatkan modul dan materi pelatihan yang dihasilkan sebelumnya, (iii) mengembangkan dan merancang sistem sertifikasi dan pengujian untuk praktisi pengadaan, dan (iv) menyelenggarakan lokakarya.

Karena batasan waktu untuk sertifikasi nasional yang ditetapkan ini, maka waktu tidak cukup untuk menyusun materi pelatihan, melaksanakan pelatihan, dan melakukan pengujian calon praktisi pengadaan. Karena itu, walau sekilas ini nampak seperti “meletakkan kereta didepan kuda,” jika pengujian dilakukan sebelum pelatihan diselenggarakan, maka keputusan telah diambil untuk menyiapkan komputerisasi (pertanyaan pilihan majemuk) untuk pengujian tingkat dasar. Semula pengujian ini disusun dan dilaksanakan oleh “Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Publik” di Bappenas, tapi sekarang menjadi tanggung-jawab LKPP. Pertanyaan tersebut untuk menguji pengetahuan praktek pengadaan dari pengalaman “langsung”, juga pengetahuan dasar mengenai Keppres 80/2003 yang menjadi patokan untuk pengadaan yang memakai dana pemerintah. Sebenarnya, pengujian tingkat dasar ini memungkinkan untuk menyaring calon praktisi pengadaan. Mereka yang lulus akan mendapatkan sertifikat, sedangkan yang tidak lulus akan diminta untuk mengikuti pelatihan lebih lanjut. Selanjutnya, persyaratan sertifikat tingkat dasar ini ditunda hingga 1 Januari 2008. Hingga kini, sekitar 80.000 orang telah mendapatkan sertifikasi dasar ini. LKPP akan terus bertanggung-jawab atas sertifikasi praktisi Pemerintah Indonesia (yakni tingkat kompetensinya).

Untungnya, sistem sertifikasi saat ini hanya sampai pada tingkat dasar, jadi LKPP mempunyai peluang untuk mengembangkan program di tingkat yang lebih tinggi. Tingkat sertifikasi aktual seperti Dasar, Menengah dan Tinggi dll., masih harus ditentukan dan tergantung pada kompetensi/ketrampilan apa yang diperlukan untuk struktur pengadaan yang akan datang di lembaga-lembaga Pemerintah Indonesia di pusat dan daerah.

Saat keputusan belum dibuat, untuk awalnya pertimbangan perlu diberikan pada pembentukan *Kelompok Pengendali Kompetensi*, yang nanti perlahan-lahan akan berubah menjadi “*Lembaga Pelatihan Pengadaan*” yang beranggotakan wakil-wakil dari LKPP dan lembaga lain Pemerintah Indonesia seperti kementerian-kementerian utama, juga wakil sektor swasta dan lembaga pendidikan tersier. Pendidikan dan pelatihan praktisi pengadaan akan dilakukan oleh *penyedia jasa pendidikan* dari luar yang terakreditasi. Peran *Kelompok Pengendali Kompetensi* ini adalah untuk menentukan kriteria untuk akreditasi lembaga pelatihan. Seminar awal telah diselenggarakan dengan lembaga tersier untuk mendapatkan pernyataan berminat pada akreditasi. Selain kursus untuk proses sertifikasi, penyedia bisa juga diminta untuk menyediakan kursus spesialis lain yang terkait dengan pengadaan.

Dalam kasus PU, Pusdiklat (pusat pendidikan dan pelatihan) PU memberikan kursus pengadaan 5 hari tanpa ujian, jika diperlukan, di duabelas pusat pelatihan regional PU. Pelatihan ini adalah untuk mereka yang ingin mendapatkan sertifikasi pengadaan tingkat dasar, dan didasarkan pada materi-materi dasar termasuk Keppres 80/ 2003.

Selain pelatihan untuk Sertifikasi Pengadaan Tingkat Dasar, divisi pelatihan PU juga menyediakan serangkaian kursus pelatihan komprehensif selama satu bulan terkait pelaksanaan proyek (termasuk pengadaan dan administrasi kontrak), untuk pejabat utama Satker (PISK). Kursus ini dibagi-bagi untuk Satker di direktorat jenderal terkait yang menangani berbagai sektor yang berbeda. Ujian dilakukan hanya untuk tujuan menentukan peringkat. PU tidak mempunyai sistem sertifikasi internal untuk memastikan kompetensi para staf sebelum menunjuk mereka sebagai PPK, Satker atau Ketua Balai. Topik PISK utama yang mungkin diperlukan oleh beberapa atau semua staf adalah sebagai berikut:

- *Undang-undang Kontrak Kontruksi*
- *Kebijakan untuk Analisis Dampak Lingkungan*
- *Perencanaan Proyek dan Administrasi Proyek Bantuan Donor*
- *Administrasi Keuangan Pinjaman Luar Negeri*
- *Pengelolaan Laboratorium dan Kendali Mutu*

- *Lokakarya dan Pengelolaan Peralatan di Kabupaten*
- *Pra-kontrak, Administrasi Kontrak dan UU Kontrak*
- *Pengelolaan Kontruksi dan Kendali Mutu*
- *Pengelolaan Proyek (beberapa tingkat)*
- *Pembangunan Daerah*
- *Pelaporan Keuangan dan Pekerjaan Sipil*
- *Sistem Informasi Manajemen*
- *Pengadaan Barang dan Jasa*
- *Negosiasi*
- *Pengembangan Kurikulum Pelatihan*
- *Pelatihan Pelatih*
- *Petunjuk Pelatihan Personil*
- *Inventarisasi Personil Pemerintah Indonesia*
- *Inventarisasi Aset Pemerintah Indonesia*
- *Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Permukiman Manusia dan Prasarana Daerah*

Disarankan bahwa pertimbangan perlu diberikan juga pada penerapan Sistem Sertifikasi Internal PU untuk Satker dan Pengelola PPK, berdasarkan hasil ujian PISK, untuk memastikan bahwa ada staf di jabatan-jabatan utama yang mempunyai kompetensi untuk menghasilkan produk bermutu selama pelaksanaan proyek.

Selain peningkatan kapasitas untuk entitas pengadaan seperti PU, hal yang sama pentingnya adalah peningkatan kapasitas para pemangku kepentingan lain dalam proses pengadaan, yakni mereka yang mengadakan pelelangan untuk pasokan barang, pekerjaan dan jasa. Kurangnya kapasitas perusahaan kontruksi nampak jelas karena kenyataan bahwa peserta pelelangan yang menawarkan harga terendah pada saat pembukaan tender, sering beranggapan bahwa penawarannya akan disarankan untuk diberikan tanpa mempertimbangkan, sesuai ketentuan mengenai evaluasi tender dan dokumen tender, bahwa (i) perusahaan mungkin akan ditolak selama paska-kualifikasi dan (ii) penyesuaian harga mungkin diperlukan karena harga terendah pada pembukaan tender belum tentu menjadi penawaran yang dinilai terendah. Memang asosiasi perusahaan kontruksi memberikan sertifikat kompetensi/kapabilitas untuk perusahaan anggotanya (lihat Bab 5.2 dibawah), tapi asosiasi ini tidak menyelenggarakan pelatihan untuk anggotanya terkait dengan aspek seperti penyusunan tender dan evaluasi selanjutnya sesuai prosedur Pemerintah Indonesia. Mereka beranggapan bahwa ini menjadi tanggung-jawab asosiasi profesional terkait, yang bertanggung-jawab menentukan kompetensi/kapabilitas para anggotanya secara individual.

Salah satu asosiasi profesional seperti ini, yang berpengaruh pada kinerja kontraktor pelaksana pekerjaan untuk Bina Marga, adalah Himpunan Pengembang Jalan Indonesia (HPJI). Asosiasi profesional yang mempunyai nama baik ini, dengan anggota lebih dari 17000 dari industri kontruksi dan konsultasi, menumbuh-kembangkan pengembangan teknik sipil dengan penekanan pada jalan. Asosiasi ini memberikan pelatihan di tiga bidang sasaran, yakni (i) *Disain*, (ii) *Kontruksi* dan (iii) *Supervisi*, dan telah mengeluarkan setifikat kompetensi profesional untuk lebih dari 20.000 orang. Umpan balik disini adalah, karena kurangnya kompetensi saat ini di industri kontruksi, maka diperlukan tenaga profesional yang mempunyai kompetensi ini dalam jumlah dua kali lebih banyak. Kursus *Disain* profesional perlu diarahkan pada disain teknis sebelum pengadaan terjadi (pra-pengadaan), dan kursus *Kontruksi* dan *Supervisi* perlu diarahkan pada pelaksanaan dan administrasi kontrak setelah pengadaan diadakan (paska-pengadaan). Ditegaskan bahwa apa yang kurang, bukan hanya dalam kursus yang diberikan oleh HPJI tapi juga kursus dari asosiasi profesional lain, adalah

kursus untuk perusahaan konstruksi dan konsultasi mengenai proses pengadaan itu sendiri, dan ini adalah “bagian teka-teki gambar yang hilang” dan yang sangat penting.

Memang penting bahwa *Kelompok Pengendali Kompetensi*, yang diusulkan dan mungkin dibentuk oleh LKPP, perlu mempertimbangkan persyaratan kapasitas untuk peserta pelelangan dari sektor swasta dan sektor publik, tapi dirasakan bahwa ini tergantung pada minat Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kapasitas peserta pelelangan, seperti dari industri konstruksi dan konsultasi, yang ikut dalam pelelangan barang, pekerjaan dan jasa dengan dana Pemerintah Indonesia. Seperti disebutkan sebelumnya, walau penekanan sudah dilakukan pada kompetensi teknis yang penting, tapi penekanan masih kurang diberikan pada kompetensi usaha dalam kaitannya dengan pengadaan. *Karena itu disarankan bahwa Pemerintah Indonesia, melalui bagian/divisi Konstruksi dan Sumberdaya Manusia PU, perlu mempertimbangkan penyediaan dana sebagian atau seluruhnya bagi asosiasi profesional seperti HPJI, agar mereka mencantumkan proses pengadaan aktual kedalam kurikulum kursusnya sesuai peraturan nasional (sekarang Keppres 80/2003), dengan fokus pada: (i) cara menyusun usulan/penawaran yang sesuai peraturan perundang-undangan, (ii) pengetahuan mengenai cara evaluasi penawaran oleh entitas pengadaan pemerintah seperti PU/Bina Marga, dan (iii) perlunya integritas/kejujuran dan transparansi dalam proses usaha ini.* Pendanaan untuk kegiatan peningkatan kapasitas khusus ini bisa disediakan oleh donor.

4.4.2 Pemilihan dan Susunan Anggota Panitia Pengadaan

Keppres 80 menetapkan persyaratan bahwa semua anggota Panitia Pengadaan wajib mempunyai sertifikat pengetahuan dasar pengadaan. Persyaratan minimum untuk jumlah anggota Panitia Pengadaan adalah sebagai berikut:

< Rp. 500 juta untuk barang dan pekerjaan atau < Rp. 200 juta untuk jasa konsultan,

jumlah Minimum anggota adalah 3 orang.

Diatas batasan ini, persyaratan minimumnya adalah 5 orang.

Seperti ditunjukkan dalam Gambar 2, dalam struktur Bina Marga saat ini rata-rata ada sekitar 6 Satker per propinsi, dan mungkin beberapa PPK (sekitar 30) per Satker. Memang setiap Satker mungkin membentuk panitia pengadaan (PC) untuk menangani beberapa paket sesuai bidang kerjanya (yakni Pemeliharaan, Konstruksi, Bantuan Teknis dll.), tapi masalah utamanya adalah bahwa pengadaan menjadi terpisah-pisah, biasanya per propinsi, dan jumlah panitia pengadaan yang harus dibentuk menjadi banyak, jadi mengurangi kemampuan sumberdaya yang tersedia untuk melayani mereka. Contohnya, Satker di Balai Besar IV berusaha mencantumkan dalam panitia pengadaannya satu orang dari Balai dan empat orang lain dengan keahlian/pengetahuan di bidang:

- a) disain teknis;
- b) keuangan;
- c) prosedur pengadaan dengan penekanan pada persyaratan dokumen tender; dan
- d) pengetahuan hukum/kontrak

Telah ditegaskan bahwa saat ini tidak mudah untuk memenuhi ketentuan wajib mengenai sertifikasi, dan mewajibkan ketrampilan diatas.

Selain itu, demi tata kelola pemerintah yang baik, di PU sudah umum kalau ketua Satker menunjuk staf dari direktorat jenderal lain untuk menjadi anggota panitia pengadaan. Contohnya, untuk pengadaan di Bina Marga, staf yang ditunjuk bisa berasal dari Sumberdaya Air, Cipta Karya dll.

Memang ini membuat tidak terlalu tergantung pada pihak luar, tapi penyebaran keahlian seperti ini bisa mengurangi kapasitas teknis panitia pengadaan.

Disarankan bahwa saat ini *banyak sumberdaya yang belum dimanfaatkan* dan tersedia bagi PU dan lembaga Pemerintah lainnya, yang bisa dipakai untuk: (i) menjadi anggota resmi *PC*, jika nanti diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan, termasuk sertifikasi; atau (ii) mengadakan pelatihan untuk calon anggota *PC* dan peserta pelelangan. *Sumberdaya yang banyak dan tak-termanfaatkan ini adalah pensiunan dari lembaga Pemerintah terkait, yang mempunyai pengalaman yang diperlukan di bidang persyaratan teknis dan proses pengadaan.*

4.4.3 Meningkatkan Status/Wibawa Panitia Pengadaan

Panitia Pengadaan harus dianggap sebagai sumberdaya vital dan penting di PU dan Bina Marga. Panitia ini harus menjadi unit yang berwibawa, yang terlapsi dan terlindungi oleh insentif untuk melayani.

Saat ini, ada beberapa faktor yang tidak mendukung (*disincentive*) dan risiko yang harus dialami staf yang ditunjuk menjadi anggota panitia pengadaan, karena:

- Tekanan dari luar dan dari atas;
- Secara pribadi mereka bisa menjadi pihak yang bertanggung-jawab;
- Keanggotaan panitia bersifat paruh-waktu, sedangkan mereka punya pekerjaan lain yang harus diurus; dan
- Imbalan dalam bentuk honor terlalu kecil.

Sekarang ada anggapan bahwa faktor-faktor yang tidak mendukung ini membuat orang *enggan* menjadi anggota panitia pengadaan, dan satu-satunya cara agar tidak ditunjuk menjadi anggota adalah tidak lulus dalam ujian sertifikasi tingkat dasar. Semula ujian ini lebih sulit untuk dilewati karena, walau tetap pilihan majemuk, nilai dikurangi untuk jawaban yang salah. Sekarang nilai berdasarkan pada jawaban yang benar.

Untuk mendorong mutu staf yang menjadi anggota panitia pengadaan dan membuat panitia pengadaan lebih berwibawa, maka disarankan berikut ini:

Pertanggung-jawaban Hukum – Memang paket remunerasi Pemerintah Indonesia, terutama komponen gaji, masih rendah dan menurut Keppres 80/2003 anggota panitia pengadaan secara pribadi bisa bertanggung-jawab atas penyimpangan/kesalahan yang menyebabkan kerugian negara. Kejadian seperti ini bisa mengundang penyelidikan oleh Inspektorat jenderal PU, BPKP atau KPK, dan sanksi seperti kurungan atau penggantian secara pribadi. Namun setiap orang tidak luput dari kesalahan. Adalah PU yang menunjuk staf untuk panitia pengadaan, dan staf ini mengemban tanggung-jawab Menteri dan bertindak atas nama Menteri. Karena itu, untuk situasi seperti ini, disarankan bahwa *PU menanggung tanggung-jawab hukum atas tindakan Panitia Pengadaan, kecuali ada bukti yang benar-benar nyata bahwa seorang anggota telah sangat lalai atau terlibat KKN, dan dengan demikian bertanggung-jawab atas tindakannya.* Perlu diingat bahwa panitia pengadaan tidak mempunyai alternatif lain, selain menerima semua tender yang legal dan diserahkan oleh peserta tender “begitu saja.” Selanjutnya, jika ada penipuan yang ditemukan dalam dokumen tender, maka adalah peserta tender terkait yang telah melakukan tindak kejahatan, bukan panitia pengadaan. Mungkin karena masalah tanggung-jawab pribadi dan audit yang nanti dilakukan, anggota panitia pengadaan bersikap kaku dalam pendekatan dan fokusnya, terkait dengan semua

yang tidak sesuai dengan dokumen tender, bahkan ketika pelanggaran oleh peserta tender sama sekali tidak berpengaruh pada hasil evaluasi.

Insentif – untuk mendorong orang agar mau menjadi anggota panitia pengadaan, honor harus banyak ditingkatkan. Honor anggota panitia pengadaan hanya Rp. 150.000 (atau sekitar USD 15) per bulan untuk tugas paruh-waktu diluar tugas harian anggota panitia. Honor sekecil ini tidak memberi insentif untuk pekerjaan paruh-waktu yang penuh risiko tanggung-jawab hukum dan tekanan dari media dan “masyarakat pemerhati” dari kalangan madani. Untuk keadaan darurat setelah gempa/tsunami di Aceh dan Nias, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD-Nias atau BRR diberi wewenang untuk memberikan honor sebesar Rp. 2,5 juta per bulan kepada staf yang menjadi anggota panitia pengadaan terpusat, atau honor yang enambelas kali lebih besar daripada honor umumnya. Pengadaan yang dilakukan BRR tampaknya berjalan sukses karena secara umum harga lebih rendah dan penipuan serta korupsi tidak banyak terjadi. Perlu dicatat bahwa, dalam pengadaan dengan dana donor, remunerasi untuk konsultan/agen pengadaan yang terlibat di Dirjen operasional karena anjuran donor, mungkin ratusan kali lebih besar daripada honor anggota panitia pengadaan. Karena itu, *disarankan bahwa honor untuk anggota panitia pengadaan ditingkatkan hingga sama seperti yang diberikan oleh BRR ke anggota panitia pengadaannya*. Demikian juga, *disarankan bahwa bonus dalam bentuk remunerasi harus diberikan jika pengadaan dilaksanakan sesuai jadwal* (yaitu dalam waktu yang ditentukan sebelumnya, mulai penyelesaian dokumen tender dan OE (HPS) hingga rekomendasi pemberian kontrak). Jika Pemerintah Indonesia tidak bisa mendanai ini maka, *paling tidak untuk pengadaan dengan dana donor, donor perlu mendekati Pemerintah Indonesia agar bersedia meningkatkan honor dan memberikan bonus kinerja bagi anggota panitia pengadaan, dengan memakai dana donor*. Memang ini mungkin tidak diperbolehkan oleh peraturan Depkeu, tapi manfaat dari pelaksanaan yang tepat waktu jauh lebih besar daripada nilai yang diberikan.

Kelanjutan dan Kepastian Pekerjaan – Disarankan juga bahwa ketentuan perlu dibuat agar staf bisa bekerja sampingan sebagai anggota panitia pengadaan secara permanen untuk periode tertentu, dengan dasar gaji mereka tapi dengan manfaat keuangan dari menjadi anggota panitia pengadaan, dengan demikian memberikan kelanjutan dan jaminan bahwa mereka bisa kembali ke jabatan/pekerjaan lama mereka jika periode pengadaan sudah berakhir.

BAB 5: OPERASI PENGADAAN DAN PRAKTEK PASAR

5.1 EFISIENSI OPERASI PENGADAAN

5.1.1 Kesiapan dan Siklus Proyek

Sekitar TA 2000, Pemerintah Indonesia setuju untuk memakai sistem Penyaringan Kesiapan awal untuk proyek bantuan donor. Kriteria seperti ini perlu juga diterapkan di proyek dana rupiah, agar semua proyek siap untuk dilaksanakan pada saat DIPA diterbitkan untuk pelaksanaan tahun pertama. Kriteria ini kurang lebih terdiri dari berikut ini, tergantung proyek/kegiatannya.

Kriteria Umum

- Konfirmasi dari pemerintah daerah (jika bisa diterapkan), mengenai partisipasinya dalam kegiatan/proyek;
- Satker sudah dibentuk dan stafnya sudah ditentukan; dan
- Jika bisa diterapkan, pembebasan lahan dan rencana relokasi sudah ada (paling tidak untuk pelaksanaan tahun pertama).

Kriteria terkait keuangan

- Rencana Pembiayaan disetujui oleh Depkeu dan Bappenas.
- Dana domestik/pendamping untuk pelaksanaan tahun pertama, termasuk dana dari pemerintah daerah jika ada, sudah dipersiapkan.

Kriteria terkait pengadaan

- Rencana Pengadaan untuk tahun pertama pelaksanaan sudah ada.
- Tindakan yang dilakukan sebelumnya, agar pemberian kontrak utama bisa langsung dilakukan setelah DIPA diterbitkan, yaitu penyusunan RFP (dokumen tender dll.) untuk pengadaan dan, jika diperlukan, undangan tender, evaluasi dan rekomendasi pemberian kontrak.

Dulu, ada masalah yang terkait dengan tindakan terlebih dahulu sebelum penerbitan DIPA tahun berikutnya, karena ketidak-pastian pendanaan. PU/Bina Marga serta Balai dan Satkernya sudah dilibatkan dalam perencanaan sebelumnya, yakni dalam penyusunan RKA-KL dan, berdasarkan ini, juga dalam penyusunan draf (konsep) DIPA untuk pemrograman proyek/kegiatan dalam proses anggaran. Selain itu. Perpindahan ke *MTEF* dengan ruang bergulir empat tahun akan membantu perencanaan kedepan. Karena PU dilibatkan dalam pelaksanaan proyek/kegiatan pekerjaan sipil secara harian, PU telah mengembangkan kemampuan yang kuat untuk melaksanakan proyek dan, tidak seperti kementerian utama lain, PU dan Bina Marga sangat menyadari perlunya menyiapkan proyek terlebih dahulu. Sebagai contoh, menurut pendekatan perencanaan anggaran yang baru, termasuk *MTEF*, Bina Marga juga melakukan tindakan terlebih dahulu yang seiring, untuk menyiapkan pelaksanaan proyek di tahun berikutnya, tidak seperti pendekatan berurutan tersebut diatas setelah penerbitan DIPA. Jadwal kegiatan dalam bentuk *bar chart* (diagram batang) di Gambar 3 menunjukkan pendekatan yang dipakai oleh Bina Marga.

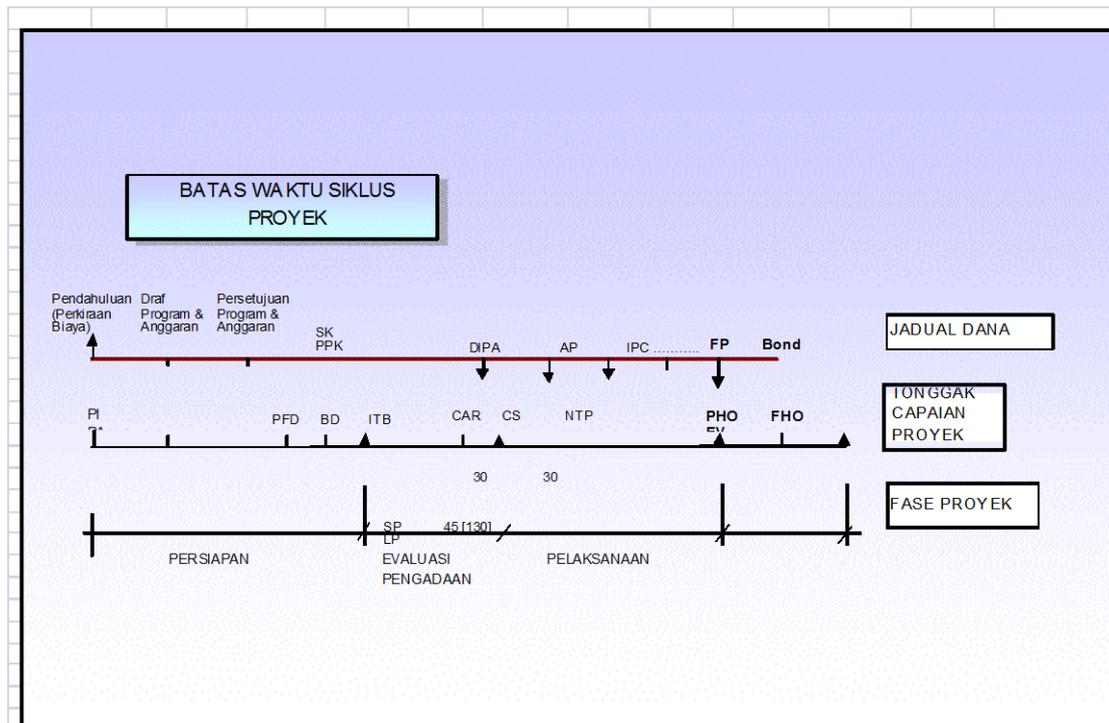
Gambar 3. Tindakan Terlebih Dahulu oleh Bina Marga untuk Merencanakan dan Melaksanakan Anggaran TA Berikutnya

Tindakan yang Dilakukan di Bina Marga													
Departemen Pekerjaan Umum													
Untuk Merencanakan dan Melaksanakan Anggaran TA Berikutnya													
Kegiatan	Tahun Berlaku												Berik
	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agus	Sep	Okt	Nov	Des	
1 RKP- Rencana Kerja Nasional													
2 Pagu Sementara													
3 Discussions DPR Commission													
4 RKA-KL											20/11		
5 Disain-Penyusunan dokumen tender													
6 Tindakan Persiapan Pengadaan													
7 Penunjukkan Satker/ PPK													

Disain proyek dan penyusunan dokumen tender untuk kontrak yang akan dilaksanakan dalam tahun berikutnya, dimulai pada bulan Mei tahun berlaku. Setelah DPR menyetujui RKA-KL gabungan nasional dan pagunya, Menteri Pekerjaan Umum mengeluarkan surat yang meminta tindakan persiapan pengadaan dimulai, dengan demikian membuat undangan tender bisa segera diumumkan. Rata-rata, sekitar 30 persen kontrak yang diberikan oleh Bina Marga, adalah kontrak multi-tahun (contohnya, kontrak teknik sipil yang rumit biasanya untuk pembangunan jalan dan jembatan baru), yang memerlukan kepastian bahwa dana disediakan untuk kontrak seperti ini di tahun berikutnya. MTEF membantu Bina Marga dalam menyusun rencana kedepan seperti ini. Pendekatan persiapan perencanaan dan pengadaan di tahun sebelum pembayaran yang diharapkan, akan membantu meningkatkan pelaksanaan, bukan hanya menyebarkan pembayaran secara lebih merata selama proyek berikutnya, tapi juga membuat tingkat penyerapan dana menjadi lebih tinggi.

Batasan Waktu Siklus Proyek, yang membandingkan berbagai tahapan proyek dengan tonggak pencapaian (*milestone*) proyek dan jadual dana sesuai Kerangka Keuangan seperti yang dijelaskan di Bab 1, ditunjukkan di Gambar 4 dibawah ini. Dalam kasus pengadaan, tindakan persiapan hingga Rekomendasi Pemberian Kontrak dapat dilaksanakan sebelum penerbitan otorisasi pembelanjaan atau DIPA. Dokumen hukum seperti Surat Penunjukkan Resmi dan Penanda-tanganan Kontrak bisa dilakukan hanya setelah DiPA diterbitkan. Tentu saja, saat menanda-tangani kontrak multi-tahun, Bina Marga memberikan komitmennya untuk membayarkan dana di tahun-tahun berikutnya, dengan mengenakan ketentuan kinerja yang baik sesuai Kontrak, walau DIPA yang memungkinkan pembayaran belum dikeluarkan.

Gambar 4. Batasan Waktu Siklus Proyek



Singkatan:

PI	- Identifikasi Proyek
PA	- Analisis Proyek
PPD	- Disain Pendahuluan Proyek
PFD	- Disain Akhir Proyek
BD	- Dokumen Tender
PPK	- Pejabat Pembuat Komitmen
Satker	- Satuan Kerja
FBD	- Dokumen Akhir Tender
CE	- Harga Perkiraan (Sendiri)
ITB	- Undangan Tender
BO	- Pembukaan Tender
BER	- Laporan Evaluasi Tender
CAR	- Pemberian Kontrak
CS	- Penanda-tangan Kontrak
NTP	- Pemberitahuan Mulai Kerja
AP	- Pembayaran Dimuka

5.1.2 Pemaketan Pengadaan

Salah satu masalah mengenai pengadaan yang dilimpahkan ke Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) di Satker, adalah bahwa pengadaan cenderung dilakukan dalam paket-paket kecil yang terkait dengan propinsi dimana Satker berada. Contohnya, dalam kasus bina Marga, proyek jalan nasional bisa dipecah-pecah menjadi paket-paket kecil, masing-masing untuk beberapa kilometer. Apakah ini memang cara yang paling efisien dalam membangun jalan nasional, atau apakah ini akan menjamin mutu yang konsisten di seluruh panjang jalan? Isu ini lebih berkaitan dengan proses perencanaan daripada dengan proses pengadaan. Namun dipahami bahwa perlunya pelaksanaan yang efisien harus dipertimbangkan, dengan membandingkannya dengan peluang yang diberikan ke perusahaan kontruksi kecil agar bisa ikut tender.

5.1.3 Pengadaan yang Memakai Peraturan Nasional

Seperti dijelaskan dalam Bab 4.3, Menteri sebagai “Pengguna Anggaran” memberi wewenang ke Satker untuk melaksanakan proyek tertentu selama tahun anggaran (TA), termasuk penarikan dana setelah surat perintah pembelanjaan (DIPA) diterima dan pembayaran untuk pekerjaan yang disetujui sesuai kontrak, jadi mereka adalah pengguna anggaran sebenarnya yang berwenang untuk satu TA tertentu. Menurut Keppres 80/2003, Ketua PPK (yang sebenarnya adalah Pimpinan Proyek) diberi wewenang untuk menyetujui rekomendasi dari Panitia Pengadaan untuk memberikan kontrak dengan pagu hingga senilai Rp. 50 miliar (atau sekitar USD 5 juta) untuk barang, pekerjaan dan jasa. Batasan nilai yang tinggi ini berarti tanggung-jawab yang besar di tangan PPK. Untuk kontrak diatas batasan nilai ini diperlukan persetujuan Menteri, yang memerlukan waktu 2 –3 minggu agar unit dibawah Direktorat *Kontruksi dan Sumberdaya Manusia PU* bisa mengkaji rekomendasi panitia pengadaan ini. Selain itu, kontrak diatas nilai tersebut juga harus disampaikan ke biro hukum PU untuk masukan hukum sebelum penanda-tanganan.

5.1.4 Pengadaan dengan Bantuan Donor

Bahasa – Masalah utama yang terkait dengan pengadaan untuk proyek bantuan donor adalah persyaratan bahwa proses pengadaan harus dilaksanakan dalam bahasa Inggris. Dokumen tender yang memerlukan spesifikasi rumit dan istilah hukum dalam ketentuan-ketentuan umum dan khusus, sering manjadi penghambat besar bagi beberapa PPK dan panitia pengadaan yang berada di propinsi yang terpencil.

Penumpukan Konsultan – Saat menyusun disain proyek/kegiatan bantuan donor, donor biasanya meminta penyediaan jasa konsultan untuk membantu satker dan unit PPK dalam pengelolaan proyek/kegiatan. Konsultan *pengawas* seperti ini biasanya tidak dipakai dalam proyek dana Rupiah yang dikelola langsung oleh unit PPK. Apakah konsultan Pengawasan/Pengelolaan proyek bantuan donor bisa meningkatkan kinerja pelaksanaan dan/atau hasil proyek dari segi mutu, jika dibandingkan dengan proyek dana Rupiah, bukan bidang pembahasan laporan ini. Namun, selain Konsultan Pengelolaan proyek seperti ini, umumnya proyek bantuan donor juga mencantumkan:

- *Konsultan Jasa Penasehatan Pengadaan*, yang didanai dari pinjaman Pemerintah Indonesia, ditugaskan untuk memberikan keseluruhan bantuan dalam proses pengadaan karena perlunya mengikuti pedoman dari Donor, yang mungkin memerlukan *ICB* dan dokumen berbahasa Inggris diatas batasan-batasan tertentu, dan
- *Agen Pengadaan*, yang didanai langsung oleh donor, dengan peran utama untuk melaksanakan evaluasi tender bersama panitia pengadaan. Masalah terjadi ketika ada perbedaan pendapat antara agen pengadaan dan panitia pengadaan. Perlu diingat bahwa unit PPK nanti akan berkerja-sama dengan kontraktor pemenang dalam pengelolaan administrasi kontrak. Karena PPK adalah pembuat komitmen atas nama Menteri, yang menanda-tangani kontrak, maka tanggung-jawab akhir atas pengadaan bantuan donor tetap berada di panitia pengadaan dan Pejabat Pembuat Komitmen.

Pertanyaan muncul, apakah penumpukan konsultan ini dalam pengadaan bantuan donor benar-benar memberikan nilai untuk uang? Jika donor merasa bahwa bantuan pengawasan diperlukan, lalu kenapa lingkup konsultan pengawas tidak diperluas hingga mencakup bantuan pengadaan bukan penumpukan konsultan? Memang ini bisa menjadi langkah jangka pendek yang tepat, tapi pendekatan yang lebih baik adalah mempunyai:

- program pengelolaan proyek yang tepat dan program peningkatan kapasitas pengadaan yang siap dilaksanakan untuk memastikan bahwa, dalam jangka panjang, Satker Pemerintah Indonesia

dan Pengelola PPK mempunyai sertifikat yang menyatakan kemampuan melaksanakan pengadaan dan mengelola kontrak; dan

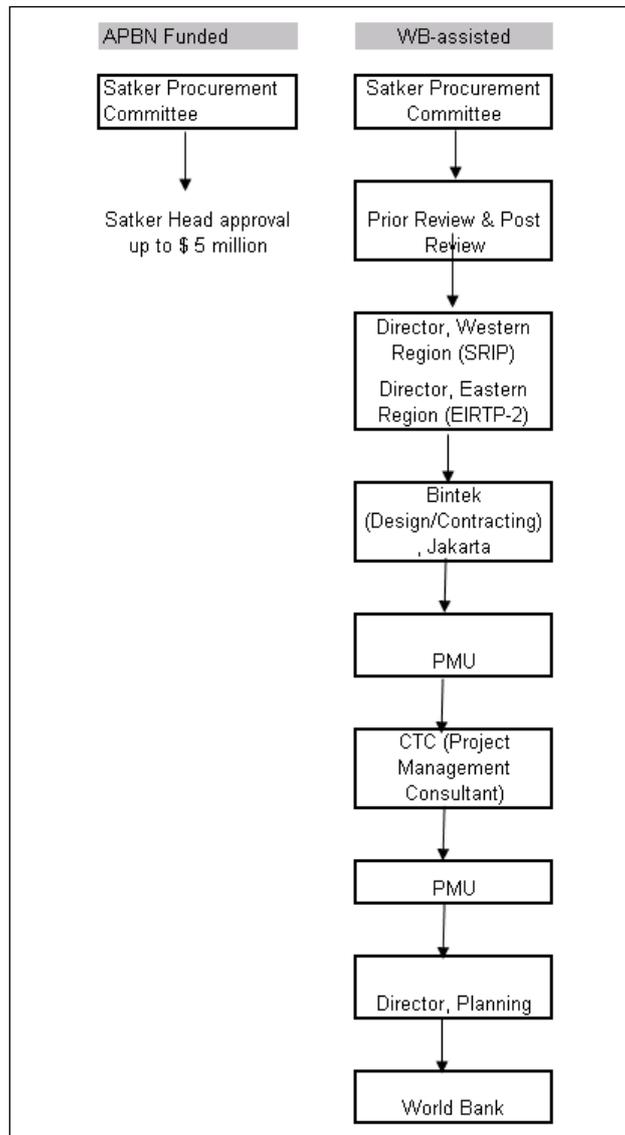
- keahlian pengadaan dalam bentuk bantuan, lebih disukai dari tenaga ahli nasional bukan internasional dalam jangka panjang, yang disediakan di “garis depan” dimana pengadaan sedang dilaksanakan, yakni dimana panitia pengadaan melaksanakan fungsinya.

Bab 7 laporan ini menyarankan struktur baru untuk dukungan pengadaan di PU dan Bina Marga. Dukungan ini bisa direplikasi, di Ditjen PU lainnya dan di kementerian utama lain yang memerlukan pendekatan terstruktur yang terkait dengan bantuan pengadaan.

Batasan – Dalam kasus donor, walau pedoman donor tidak menjelaskan batasan, mereka sering menetapkan batasan untuk penerapan tender kompetitif internasional (*ICB*). Batasan ini antara USD 200.000 – 500.000 untuk barang dan USD 3 – 5 juta untuk pekerjaan. Walau niatnya baik, perusahaan internasional jarang ikut tender pekerjaan konstruksi di Indonesia. Selain itu, donor mungkin mengenakan batasan kajian-sebelumnya yang berbeda-beda untuk satu proyek dan lainnya, tergantung sistem/reformasi sistem pengadaan publik nasional dan kemampuan kementerian utama dan Satker dan PPK pelaksana. Batasan kajian-sebelumnya seperti ini biasanya ditetapkan dibawah batasan *ICB* dan menunjukkan perbedaan/kesenjangan yang besar, dengan batasan paska-kajian sebesar Rp. 50 miliar (sekitar USD 5 juta) sesuai Keppres 80/2003, yang diberikan ke Pengelola PPK untuk pengadaan dengan dana Rupiah. Ketentuan kajian-sebelumnya yang ditetapkan donor ini, yang dianggap masih rendah, adalah isu kontroversial. Memang pengendalian seperti ini bisa memperlambat pelaksanaan proyek bantuan donor, tapi ketentuan ini bisa juga meningkatkan mutu karena mengurangi kemungkinan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) selama pengadaan bantuan donor.

Aliran Dokumen – Dalam mempertimbangkan alasan kenapa pengadaan lebih lama untuk proyek/kegiatan bantuan donor, adalah tepat jika pertimbangan diberikan pada persyaratan/prosedur Bina Marga saat menyerahkan dokumen dari panitia pengadaan ke donor untuk kajian-sebelumnya, yaitu aliran dokumen dan jumlah tahapan yang diperlukan di Bina Marga hingga diterima oleh donor. Contohnya, dalam kasus proyek Transportasi regional Indonesia Timur Kedua dari Bank Dunia (*EIRTP-2*) dan Proyek Strategi Infrastruktur Jalan (*SRIP*), Gambar 5 menunjukkan berbagai tahapan kajian/persetujuan di Bina Marga sebelum dokumen diterima oleh staf Bank Dunia untuk dikaji. Untuk proyek seperti ini, telah disepakati bersama bahwa laporan evaluasi tender diserahkan ke Bank Dunia untuk dikaji dalam waktu enam minggu sejak pembukaan tender. Berdasarkan jangka waktu ini, lembar penjelasan disusun untuk setiap proyek/kegiatan, yang menetapkan batas waktu penyerahan dokumen ke beberapa kantor internal Bina Marga seperti direktur Regional, Unit Disain/Kontrak dll., dan terakhir ke Bank Dunia. Bukti memperlihatkan bahwa, dalam hampir semua kasus, penerimaan dokumen oleh Bank Dunia jauh terlambat bahkan hingga beberapa bulan untuk beberapa kasus. Setelah menerima dokumen, Bank Dunia berusaha mematuhi standar pengiriman yang ditetapkan, tapi Bank Dunia mengakui bahwa mereka sendiri juga mengalami keterlambatan. Selain itu, kadang dokumen harus hilir mudik di aliran dokumen ini, hingga donor merasa puas karena persyaratannya dipenuhi. Perlu diingat bahwa aliran dokumen yang ditunjukkan di Gambar 5 tidak menyertakan Balai, yang baru dibentuk di Bina Marga pada tahun 2008, dan masih akan menambahkan satu tahapan lain dalam proses. Karena ketentuan kajian-sebelumnya oleh donor, maka adalah persyaratan/prosedur internal dalam pengiriman dokumen dari panitia pengadaan (Satker) ke donor dan kembali lagi ke Satker, yang bisa menimbulkan banyak keterlambatan.

Gambar 5. Perbandingan Aliran Dokumen antara EIRTP-2 dan SRIP dari Bank Dunia, yang Harus Dikaji Sebelumnya, dan Proyek Dana Rupiah (APBN)



Ada dua tindakan yang perlu dipertimbangkan untuk dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan donor, sebagai langkah sementara sampai reformasi yang sedang terjadi membuat donor bisa memakai sistem Indonesia sesuai Deklarasi Paris. Memang tindakan seperti ini mungkin akan menghadapi tentangan dari pihak Pemerintah Indonesia dan donor, tapi tindakan ini diharapkan bisa mempersingkat waktu pengadaan barang, pekerjaan dan jasa, dan akhirnya pelaksanaan dan pembayaran proyek. Tindakan ini adalah:

- Setelah diskusi dengan para pejabat Pemerintah Indonesia, terutama dari LKPP, donor akan meningkatkan dan Pemerintah Indonesia akan mengurangi batasan kajian-sebelumnya masing-masing hingga sampai tingkat yang selaras dan cocok bagi persyaratan kepercayaan publik (*fiduciary*) dari kedua pihak dan diterapkan oleh semua. Saran pengurangan batasan kajian-sebelumnya oleh Pemerintah Indonesia hanyalah untuk alasan kepercayaan publik (*fiduciary*). Masalahnya adalah mengimbangkan persyaratan kepercayaan publik (*fiduciary*) dengan pelaksanaan yang efisien. Kecuali mekanisme pengganti yang tepat sudah dijalankan oleh pemerintah Indonesia, mengurangi batasan Pemerintah Indonesia untuk kajian-sebelumnya

mungkin bisa memperlambat pelaksanaan, karena pengadaan dana rupiah perlu melewati beberapa kementerian terkait untuk dikaji dan disetujui. Jika batasan Pemerintah Indonesia dan donor sudah selaras dan donor berusaha mengurangi batasan Pemerintah Indonesia, maka LKPP dan donor perlu mempertimbangkan mekanisme pengganti yang tepat untuk kajian yang efisien terkait paket dana Rupiah yang diatas batasan. Di lain pihak, donor mungkin akan mempertimbangkan penyelarasan batasan mereka dengan tingkat yang dipakai saat ini oleh Pemerintah Indonesia.

- Jika donor pindah seluruhnya ke kajian *ex-post* dan, jika donor menemukan penyimpangan terkait ketidak-patuhan pada peraturan dan/atau KKN yang sudah terbukti, maka Pemerintah Indonesia setuju untuk membantu dan bekerjasama dengan donor dalam melaksanakan tindakan yang tepat seperti: (i) pernyataan “salah-pengadaan,” (ii) sanksi/penalti yang dikenakan secara konsisten dan sesuai dengan hukum Indonesia, dan (iii) pengembalian dana, jika diminta oleh donor.

5.1.5 Survei Satker Bina Marga yang Terpilih

Karena hambatan waktu, sembilan pertanyaan mengenai proses pengadaan dengan dana publik (APBN/APBD) diberikan ke Satker Bina Marga, yang dipilih secara acak dan menyebar diseluruh Indonesia. Dari Satker terpilih ini, 18 atau 60 persen memberikan jawabannya. Ringkasan pertanyaan dan jawaban diberikan di Lampiran 2. Menyadari bahwa pertanyaan tersebut diberikan pada saat rekomendasi laporan ini disusun, perlu diingat bahwa Satker daerah, sebagai unit pengontrak dan pembelanja atas nama Bina Marga, hanyalah salah satu pemangku kepentingan, dan jawaban yang diterima bukannya tidak diharapkan.

5.1.6 Memantau Operasi Pengadaan

Pemerintah Indonesia dan donor mempunyai Sistem Pemantauan Hasil dan Evaluasi / Pengelolaan Kinerja Proyek, dimana kriteria/indikator pemantauan dan evaluasi (*M&E*) dijalankan untuk menentukan apakah proyek secara keseluruhan telah memberikan hasil yang ditentukan.

PU sudah memfungsikan *e-Monitoring*, yakni Sistem Informasi Manajemen yang bisa diakses secara *real-time* dari komputer atau telpon 3G, dan yang bisa memberikan laporan cetak pada waktu-waktu tertentu dua kali sehari. Informasi yang tersedia di tingkat PU, Ditjen dan dibawahnya meliputi:

- Kemajuan realisasi / penyerapan berbanding nilai yang dianggarkan dan representasi grafis dalam bentuk kurva “S”, plus kemampuan membandingkan dengan 2 atau 3 TA terakhir;
- Kemajuan / status pengadaan misalnya belum tender, sedang tender, pemberian kontrak dan nilai, oleh Ditjen atau Satker atau PPK (perlu dicatat bahwa ini tidak memberikan rincian khusus terkait setiap paket pengadaan – seperti informasi yang bisa diperoleh dari sistem PU untuk pengadaan melalui internet);
- DIPA yang terhambat oleh Depkeu (Bintang), sebagian atau semuanya;
- Status dana yang tersedia untuk beberapa tipe pengeluaran/belanja seperti gaji, barang administratif, subsidi sosial dll.

LKPP masih menyusun Indikator Kinerja Pengadaan nasional untuk menentukan (i) apakah sistem pengadaan nasional bekerja secara efisien, dan (ii) mengidentifikasi bidang-bidang dimana kepatuhan atau kinerja masih lemah. Beberapa informasi manajemen terkait status pengadaan di PU, yang *real-time* atau seperti laporan status, bisa langsung dicantumkan (*upload*) di LKPP sebagai bagian database nasional. Selain itu, *Indikator Kinerja* yang disarankan untuk pengadaan di

kementerian utama seperti PU, dan yang bisa diperoleh dari data fisik, dilampirkan di Lampiran 3. Indikator ini sudah diberikan ke LKPP untuk dipertimbangkan.

5.2 FUNGSIONALITAS PASAR PENGADAAN PUBLIK

5.2.1 Isu Peraturan

Ada satu asosiasi perusahaan konsultan di Indonesia, yakni INKINDO, dan ada empat asosiasi kontraktor yakni:

- GAPENSI, yang terbesar dari segi jumlah anggota, 58.976 perusahaan anggota;
- AKI, Asosiasi Kontraktor Indonesia yang anggotanya umumnya berperingkat tinggi dan mengerjakan pekerjaan besar; dan
- GAPEKSINDO – Gabungan Pelaksana Kontruksi Indonesia

Lembaga Pengembangan Jasa Kontruksi (LPJK), atas nama Pemerintah Indonesia, telah mengembangkan sistem peringkat kontraktor kontruksi sebagai berikut:

- Peringkat 1 - perorangan
- Peringkat 2 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 0-300 juta
- Peringkat 3 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 0-600 juta
- Peringkat 4 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 0 - <1 miliar
- Peringkat 5 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 1-10 miliar
- Peringkat 6 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 1-25 miliar
- Peringkat 7 - melaksanakan proyek hingga senilai Rp. 1- >25 miliar

Dan untuk perusahaan konsultan, sebagai berikut:

- Peringkat 1 - melaksanakan proyek disain dan supervisi senilai Rp. 1-200 ribu
- Peringkat 2 - melaksanakan proyek disain dan supervisi senilai Rp. 1-400 juta
- Peringkat 3 - melaksanakan proyek disain dan supervisi senilai Rp. 400,000 - 1 juta
- Peringkat 4 - melaksanakan proyek disain dan supervisi senilai Rp. > 1 juta

Salah satu masalah pada sistem peringkat ini adalah bahwa perusahaan berperingkat tinggi berhak ikut tender bernilai lebih kecil, jadi mereka bersaing dengan perusahaan berperingkat lebih rendah. Jika nilai paket pengadaan cukup tinggi, maka ini bisa mengundang perusahaan nasional besar yang akan bersaing dengan perusahaan berperingkat lebih rendah dan mengalahkan mereka. Karena itu, saat mempertimbangkan ukuran paket pengadaan (lihat Bab 5.1.2. diatas), perlu mempelajari aspek-aspek seperti pelaksanaan yang lebih efisien dan konsistensi mutu dalam paket nilai besar, dengan potensi risiko bahwa perusahaan berperingkat lebih rendah akan kecil peluangnya jika harus bersaing dengan perusahaan berperingkat lebih tinggi. Walau begitu, perlu diingat bahwa ini adalah pola gerak pasar dan penyelenggara pengadaan perlu memperoleh harga terbaik sambil memastikan mutu produk yang diserahkan sesuai jadwal.

Telah dijelaskan dalam Bab 3.1 bahwa, menurut UU Perusahaan, suatu perusahaan wajib mempunyai ijin dan didaftar oleh Pemerintah, yang disebut Ijin Usaha Jasa Kontruksi (IUJK). Hanya ini yang diperlukan perusahaan untuk ikut serta dalam pelelangan (tender) sektor publik sesuai Keppres 80/2003 dan Prepres yang akan direvisi/dikonsolidasikan. Namun Peraturan Pemerintah 18/1999 mengenai Industri Kontruksi mewajibkan bahwa perusahaan harus mempunyai SUB sebelum

mendapatkan IUJK. Pemerintah Indonesia sebagai regulator semula melimpahkan peran ini ke LPKJ, yang selanjutnya melimpahkan sertifikasi SBU ke asosiasi konstruksi terkait atau perusahaan konsultan. LPJK juga melimpahkan sertifikasi SKA dan SKT ke asosiasi profesional terkait.

Sertifikasi Kompetensi Perusahaan – salah satu tanggung-jawab utama dari asosiasi tersebut diatas adalah untuk melakukan sertifikasi anggota baru sesuai sistem peringkat diatas, dan menganalisis apakah anggota yang ada perlu didaftar-ulang / ditingkatkan. Dalam melakukan ini, asosiasi mengeluarkan SBU yang menerangkan dan memberikan peringkat perusahaan yang melaksanakan pekerjaan dengan nilai tertentu sesuai peringkat diatas. Dalam menentukan peringkat sertifikasi, asosiasi mempelajari modal, pengalaman (termasuk pengalaman manajemen dari anggota perorangan) dan ketersediaan bengkel kerja perusahaan. Dengan melimpahkan tanggung-jawab penerbitan SBU ke beberapa asosiasi perusahaan konsultan dan konstruksi, LPKJ telah menciptakan *konflik kepentingan*. Ini timbul karena kenyataan bahwa para administrator sistem sertifikasi adalah asosiasi pemasok/penyedia sendiri. Asosiasi seperti ini mungkin mempunyai kepentingannya sendiri dan bisa menerapkan kebijakan yang protektif, jadi menimbulkan kartel dan pasar yang tersegmentasi dan mempengaruhi persaingan. Akibatnya, revisi perlu dilakukan.pada peraturan dibawah UU Kontruksi, terutama PP 28, juga Keputusan Menteri PU mengenai Supervisi.

5.2.2 Akses ke Pasar

Suatu tatanan pengadaan yang berfungsi dengan baik harus didorong oleh pasar dan mampu mengatur dirinya sendiri, berdasarkan tujuan utama dari peningkatan nilai untuk uang bagi dana publik. Memang pertanyaan mengenai kapasitas dan kapabilitas penyedia merupakan masalah tersendiri, tapi Indonesia mempunyai cukup banyak penyedia yang memungkinkan persaingan dan harga yang bisa dibanding-bandingkan, jika melihat harga-harga untuk ketentuan yang sama di pasar lokal, regional dan internasional. Beberapa faktor telah mempengaruhi pasar di masa lalau, atau sekarang masih terus mempengaruhi. Faktor ini adalah: (i) desentralisasi, (ii) sertifikasi SBU oleh asosiasi penyedia/pemasok, dan (iii) lingkaran kolusi. Disebutkan dalam Bab 3.1 bahwa desentralisasi yang cepat telah menimbulkan beberapa kasus tumpang-tindih yurisdiksi, dan kemungkinan segmentasi pasar pengadaan dan kerangka hukum pengadaan. Konflik/ketidak-konsistenan ini serta tumpang-tindih yurisdiksi membuat pemerintah daerah dan oknum tertentu bisa memanipulasinya untuk keuntungan mereka sendiri, dan membatasi pemasok/penyedia yang berasal hanya dari daerah mereka, jadi menyebabkan segmentasi pasar. Seperti disebutkan sebelumnya, sistem sertifikasi SBU saat ini untuk para penyedia/pemasok bisa menjadi anti-persaingan dan menimbulkan segmentasi pasar, tanpa peluang yang adil dan setara bagi semua. Isu lingkaran kolusi ini dibahas di Bab 6 dibawah ini.

BAB 6: INTEGRITAS (KEJUJURAN) DAN TRANSPARANSI

Sistem pengadaan publik akan berfungsi dengan baik, hanya jika dijalankan dengan kejujuran (yakni adil, transparan dan bisa dipercaya). Mekanisme harus ada untuk kontrol dan audit operasi secara independen, untuk memastikan akuntabilitas dan kepatuhan. Juga, mekanisme bagi pelaku tender untuk mengajukan keluhan/banding dan meminta keputusan melalui lembaga kajian hukum dan administrasi yang mempunyai cukup independensi dan kekuatan hukum untuk mengenakan tindakan perbaikan pada pelaku tender, bisa unit PPK atau penyedia/pemasok yang melanggar peraturan.

6.1 AUDIT

Fungsi audit internal dan eksternal yang bagus dan independen di kementerian-kementerian utama adalah cara yang penting untuk mendeteksi penipuan dan korupsi. Indonesia mempunyai fungsi audit internal dan eksternal di sektor publik sebagai berikut:

Audit Eksternal. Dewan audit Republik Indonesia (BPK atau Badan Pemeriksaa Keuangan) adalah institusi audit tertinggi dan, setelah perubahan konstitusi pada tahun 2003, badan ini menjadi satu-satunya auditor eksternal Pemerintah di tingkat pusat dan daerah. Wewenang badan ini adalah untuk menyelidiki pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan, dan untuk memberikan pendapat mengenai audit ke pemerintah pusat dan daerah.

Audit Internal. Sistem audit internal lebih rumit.

- BPKP, yang dibentuk menurut Keputusan Presiden 103/2001, melaksanakan audit internal di tingkat Pemerintah pusat. BPKP tidak lagi diberi mandat untuk melakukan audit pemerintah tingkat daerah;
- Setiap kementerian utama bertanggung-jawab melaksanakan audit internal di kementerian tersebut, dengan diketuai oleh Inspektur Jenderal yang melapor ke Menteri; dan
- Di tingkat pemerintah daerah (propinsi atau kabupaten), setiap pemerintah daerah mempunyai fungsi audit internal yang disebut Bawasda yang dibentuk menurut UU Desentralisasi.

Kerangka hukum audit saat ini mungkin mengandung mandat yang tumpang-tindih dan peran yang tidak jelas, antara BPK dan BPKP, juga antara BPKP dan berbagai kementerian utama dan Inspektorat Jenderal (Irjen). Mempertimbangkan peran Irjen dan kementerian utama, mandat khusus untuk BPKP masih belum jelas terkait kemampuan lembaga ini untuk melakukan audit di kementerian utama.

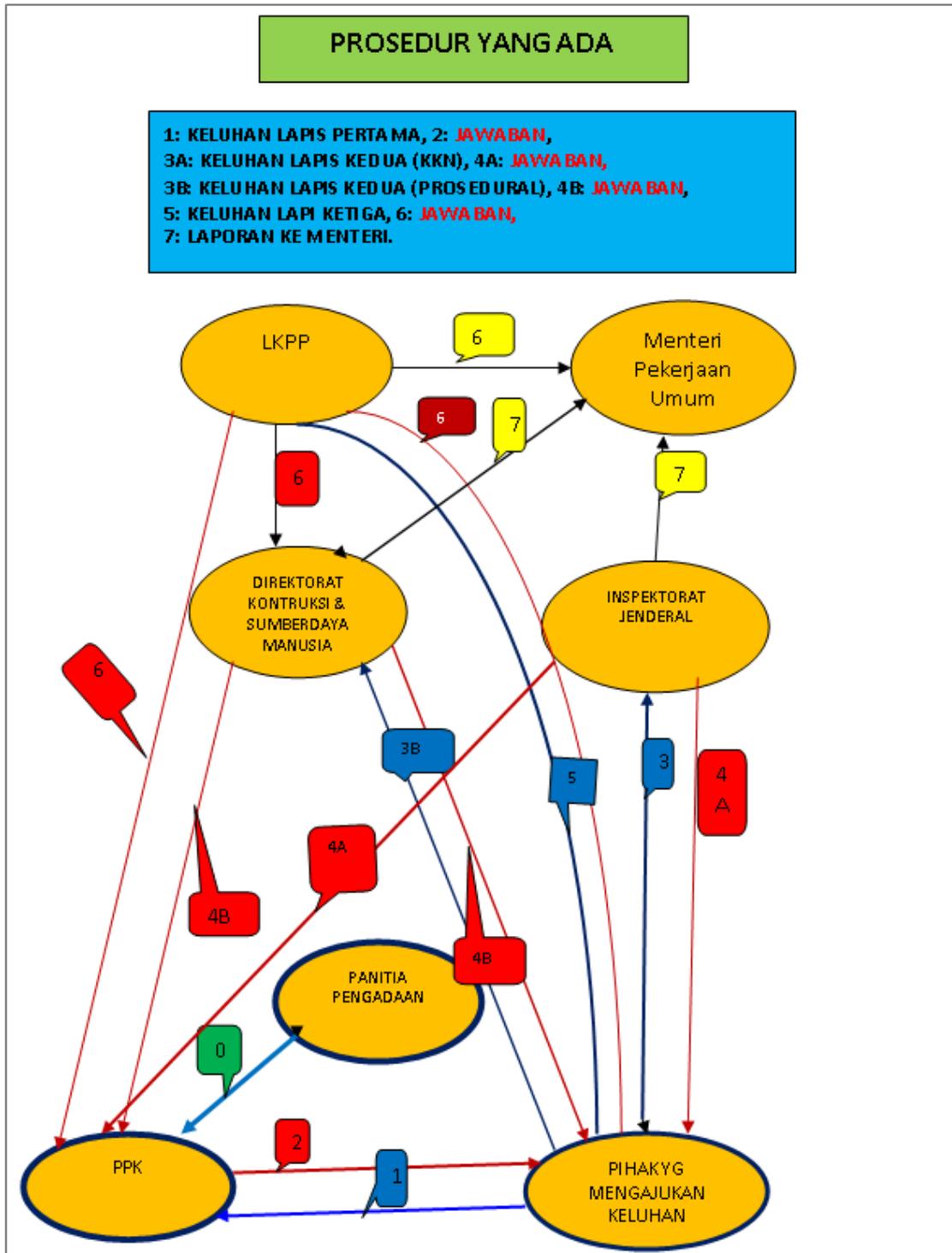
Selain itu, AusAID, melalui Inisiatif Infrastruktur Indonesia, mendanai studi untuk memperkenalkan metodologi modern yang berbasis risiko, dan mempraktekannya untuk audit dan fungsi kajian internal di PU.

Berkaitan dengan pengadaan, disarankan bahwa sistem Audit Integritas (Kejujuran) perlu dipakai, paling tidak untuk paket yang lebih rumit, misalnya kontrak besar multi-tahun untuk pembangunan jalan baru. Menurut sistem ini, seorang auditor independen dipilih untuk (i) mengesahkan kejujuran rencana pengadaan (yakni proses tahap demi tahap dalam melaksanakan pengadaan), (ii) memantau pengadaan secara *real-time* (pada saat dilaksanakan) untuk memastikan bahwa rencana yang disahkan diikuti dengan benar dan adil, dan (iii) menyaring keluhan pengadaan dan, jika dianggap tepat, menolak keluhan yang menyatakan bahwa proses tidak diikuti dengan benar. Peran Auditor Kejujuran independen adalah untuk memantau kejujuran proses, bukan untuk membuat keputusan

yang berkaitan dengan pengadaan itu sendiri. Contoh Rencana Kejujuran Pengadaan untuk Proyek Reklamasi air di negara bagian Victoria ditunjukkan di LAMPIRAN 4.

6.2 MEKANISME KELUHAN/BANDING

Gambar 6. Mekanisme Keluhan yang Ada di PU



Mekanisme penanganan keluhan saat ini mensyaratkan bahwa keluhan harus dialamatkan ke entitas pelaksana pengadaan. Diagram alir yang menunjukkan “mekanisme keluhan” ditunjukkan di Gambar 6 diatas.

Pada tahap pertama proses keluhan saat ini di PU, peserta tender harus terlebih dahulu menyerahkan keluhannya ke Pejabat Komitmen / Pimpinan Proyek di unit PPK yang menerima pelimpahan tanggung-jawab dari Menteri atas pengadaan dan penanda-tanganan kontrak. Keluhan kemudian disampaikan ke Panitia Pengadaan untuk meminta pendapatnya. Keluhan seperti ini harus diajukan dalam waktu 5 hari setelah PPK mengumumkan pemberian kontrak. Jika tidak ada keluhan yang diterima dalam waktu lima hari atau, jika keluhan yang diterima tidak dianggap sah oleh PPK, maka PPK akan mulai menanda-tangani / melaksanakan kontrak. Sebagian besar keluhan berkaitan dengan kebenaran proses pengadaan yang telah dilaksanakan. Jika keluhan tampak berkaitan dengan isu penipuan/korupsi, maka Pejabat Pembuat Komitmen / Pimpinan Proyek wajib memberitahu Inspektorat Jenderal PU mengenai keluhan ini.

Jika pihak yang mengeluh merasa bahwa keluhannya tidak ditanggapi oleh PPK sampai dia merasa puas maka, sebagai tahap kedua (tingkat kedua), pihak yang mengeluh berhak mengajukan keluhannya ke Menteri Pekerjaan Umum. Untuk konsistensi penanganan keluhan, Menteri telah memerintahkan Direktorat Kontruksi dan Sumberdaya Manusia untuk menangani semua keluhan pengadaan barang, pekerjaan atau jasa, yang diterima dari Ditjen operasional PU. Menteri wajib menanggapi keluhan dalam waktu 15 hari kerja setelah keluhan diterima di kantor Menteri. Sejauh menyangkut PU, keputusan yang dibuat Menteri dianggap final dan tidak bisa ditarik kembali. Jika keluhan dianggap sah oleh Direktorat Kontruksi dan Sumberdaya Manusia (jadi dianggap layak oleh Menteri) dan PPK sudah mulai menanda-tangani kontrak, maka PU perlu membatalkan kontrak. Pembatalan kontrak jarang terjadi.

Dari ribuan paket barang, pekerjaan dan jasa yang diadakan oleh PU dalam satu tahun, hanya sekitar 500-200 keluhan mengenai penyimpangan proses yang diterima oleh Menteri setiap tahun, yang setara dengan kurang dari 1% (Ada total 149 keluhan yang diterima Menteri pada tahun 2008 dan, mulai 18 Agustus, 192 keluhan telah diterima pada tahun 2009). Secara teori, memang PU bisa menangani keluhan yang terkait dengan pengadaan dana Rupiah dan pengadaan bantuan donor, tapi keluhan mengenai pengadaan bantuan donor jarang diterima. Sebenarnya semua keluhan tingkat kedua, yang ditangani PU hingga kini, berkaitan dengan pengadaan dana Rupiah. Ini mungkin karena persyaratan kajian-sebelumnya yang ditetapkan oleh donor, dan kenyataan bahwa pihak yang mengajukan keluhan mempunyai juga jalur tambahan untuk mengajukan keluhannya, yakni lembaga donor. Demikian juga, Menteri akan menyetujui pemberian kontrak hanya setelah menerima Surat Tidak Keberatan (NoL) dari donor.

Untuk menangani keluhan tingkat kedua yang berkaitan dengan proses pengadaan, PU meminta wakil panitia pengadaan untuk pergi ke Jakarta dengan semua dokumen terkait, termasuk (i) dokumen tender, (ii) laporan evaluasi dan (iii) semua tender yang diterima. Dari keluhan tingkat kedua yang ditangani setiap tahun, rata-rata 35 persen atau sekitar sepertiga benar-benar sah. Sebagian besar masalah timbul karena: (i) panitia pengadaan tidak mengikuti prosedur sesuai Keppres 80/2003 dan petunjuk internal dari PU, dan (ii) peserta tender tidak mengerti bahwa *harga terendah pada pembukaan tender bukan berarti tender yang dievaluasi terendah*.

Selain keluhan dari peserta tender yang terkait dengan proses pengadaan, keluhan mengenai penipuan dan korupsi (KKN) diterima dari peserta tender atau entitas luar yang tidak terlibat langsung dan proses pengadaan, seperti LSM dan masyarakat pemerhati, dan disampaikan ke kantor Inspektorat Jenderal. Kemudian Inspektorat Jenderal akan memberitahu Dirjen terkait dan, tergantung respon dari Dirjen, Inspektorat Jenderal mengatur tim untuk melakukan audit pada Pimpinan/Pengelola Proyek dan unit PPK terkait.

Dirasakan bahwa, sebagai titik tujuan pertama, keluhan perlu disampaikan terlebih dahulu ke PU sebagai entitas penyelenggara pengadaan. Namun demi independensi dan untuk menciptakan “administrasi satu atap” dengan konsistensi dalam penanganan semua tipe keluhan, maka disarankan bahwa Unit Penanganan Keluhan tingkat kedua di Direktorat Kontruksi dan Sumberdaya Manusia ditempatkan di kantor Inspektorat Jenderal. Selain itu, staf yang menangani keluhan seperti ini harus tetap independen dan tidak menjadi penasehat untuk unit pendukung pengadaan (lihat Bab 7) karena potensi konflik kepentingan.

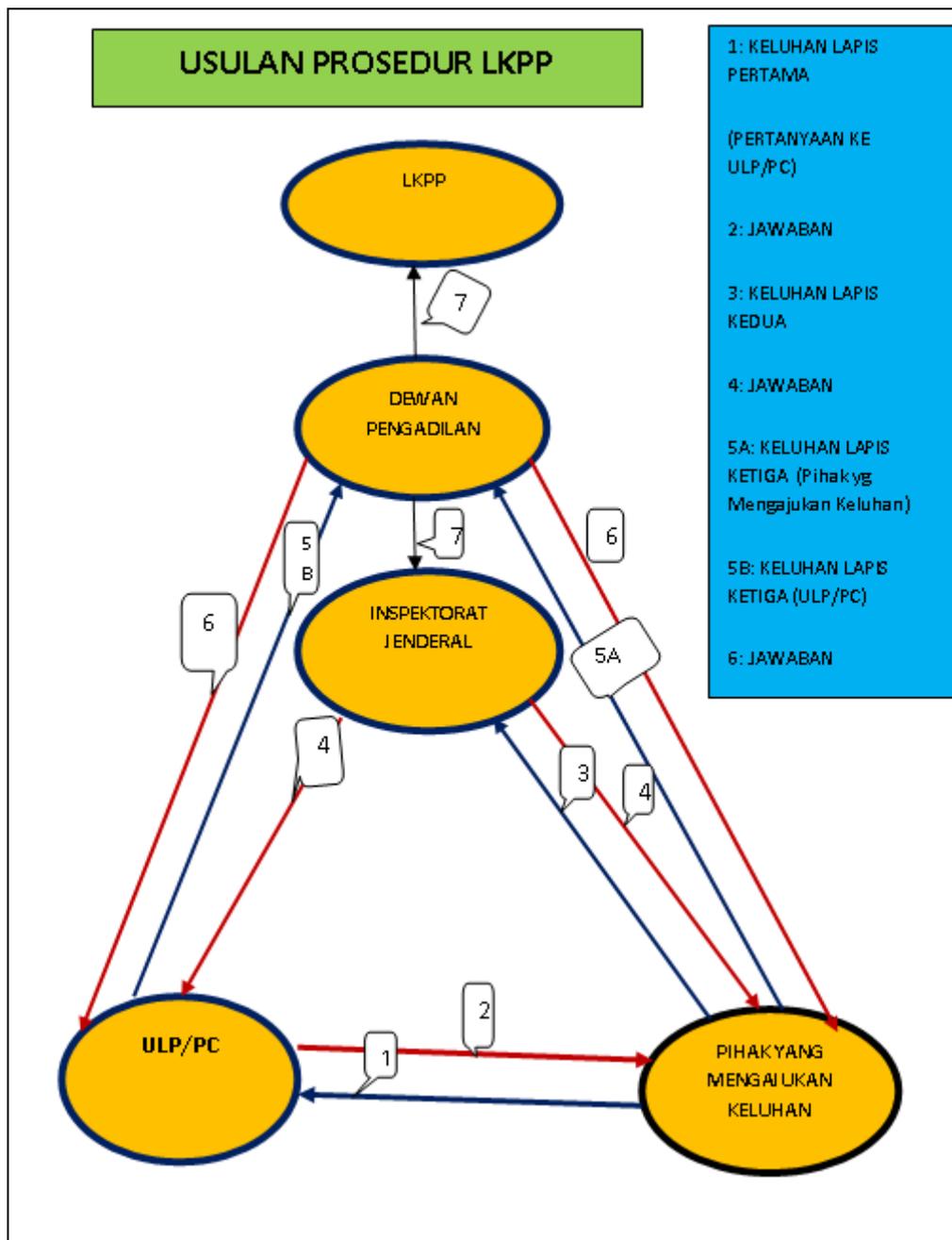
Jika peserta tender merasa bahwa proses pengadaan tidak adil karena peserta lain berkolusi atau membentuk kartel, maka perwakilan perlu ditempatkan di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga pemerhati persaingan usaha.

Kegagalan mekanisme saat ini adalah bahwa keluhan hanya bisa diarahkan ke entitas penyelenggara pengadaan (dalam hal ini PU). Kemungkinan akan ada konflik kepentingan dengan entitas yang menangani keluhan, yang juga bertindak sebagai entitas penyelenggara pengadaan. Mempertimbangkan potensi konflik kepentingan ini, sistem saat ini tidak bisa dianggap sudah dijalankan dengan adil dan berimbang seluruhnya, dan dengan proses yang benar. Akibatnya, hingga kini, pihak yang mengajukan keluhan sering tidak mempunyai pilihan lain, tergantung sifat keluhan, selain menghubungi pengacara atau polisi agar keluhannya ditangani di sidang pengadilan.

Setelah keputusan Menteri diterima dan jika pihak yang mengajukan keluhan masih merasa bahwa keadilan belum ditegakkan, maka dia berhak mengajukan masalahnya ke Lembaga Kebijakan Pengadaan Publik (LKPP) yang baru dibentuk. Namun, diketahui bahwa LKPP sendiri tidak akan terlibat langsung dalam penanganan keluhan karena konflik kepentingan, tapi lembaga ini sekarang sedang mempertimbangkan mekanisme untuk menangani keluhan yang telah menempuh semua jalur di kementerian utama penyelenggara pengadaan. Diharapkan bahwa mekanisme ini akan membuat pihak yang mengajukan keluhan bisa menghindari proses gugatan yang bertele-tele dan mahal dalam sidang pengadilan.

Diagram alir yang menunjukkan “mekanisme keluhan/banding” yang sekarang sedang dipertimbangkan, ditunjukkan di Gambar 7 dibawah ini.

Gambar 7. Mekanisme Keluhan/Banding yang Diusulkan



Salah satu usulan yang sedang dipertimbangkan adalah bahwa keluhan tingkat pertama di entitas penyelenggara pengadaan perlu diarahkan ke kantor Inspektorat Jenderal, dan keluhan tingkat kedua diarahkan ke LKPP yang akan membentuk “Dewan Pengadilan” demi keadilan/kesetaraan, di daerah tempat keluhan berasal. Anggota dewan pengadilan ini terdiri dari ahli-ahli pengadaan dari:

- LKPP (sebagai ketua);
- Entitas Pemerintah Indonesia yang setara dengan, tapi bukan, entitas penyelenggara pengadaan;
- Asosiasi perusahaan yang mewakili peserta tender.

Umpan balik dari seminar/lokakarya yang diselenggarakan di Jakarta dan daerah untuk membahas mekanisme yang lebih tepat/adil, mendukung pemakaian “*Dewan Pengadilan*” sebagai cara paling adil untuk entitas penyelenggara pengadaan dan pihak yang mengajukan keluhan. Sambil mendukung *Dewan Pengadilan* yang diusulkan dan susunan anggotanya, disarankan bahwa pendekatan lebih baik bertingkat tiga, bukan bertingkat dua. Sangat penting bahwa terlebih dahulu harus ada komunikasi antara pihak yang mengajukan keluhan dan panitia pengadaan (PC) yang menyelenggarakan pengadaan, sebelum keluhan lapis kedua diajukan ke Inspektorat Jenderal. Ini akan menyelesaikan keluhan yang mungkin diajukan hanya karena salah-pengertian, jadi menyaring keluhan yang seharusnya tidak perlu sampai ke kantor LKPP atau Inspektorat Jenderal, juga ke Dewan Pengadilan. Demikian juga, pemakaian *sistem Audit Kejujuran*, terutama dalam kasus pengadaan yang lebih rumit, akan membantu menyaring keluhan yang menuduh bahwa proses tidak dijalankan dengan benar. Namun adalah masalah bahwa:

- Seperti umumnya di Indonesia, *Dewan Pengadilan* yang diusulkan mungkin tidak bisa benar-benar “*independen*.” Jika ini memang menjadi masalah, maka perlu dipertimbangkan *Dewan Pengadilan* alternatif, yakni *Arbitrasi* atau *Tim Arbitrasi* yang beranggotakan perusahaan-perusahaan internasional dengan nama baik. Memang arbitrasi umumnya dipakai dalam sengketa kontrak, tapi arbitrasi bisa juga dipakai untuk menyelesaikan banding tingkat ketiga dari pihak yang mengajukan keluhan.
- *Dewan Pengadilan* tingkat ketiga yang diusulkan, yang tidak terikat pada entitas penyelenggara pengadaan, mungkin bertentangan dengan UU 17/2003 mengenai keuangan negara, yang menetapkan bahwa Menteri sebagai pengguna anggaran *bertanggung-jawab atas pemakaian dana yang menjadi tanggung-jawabnya*. Dipertimbangkan bahwa perlunya proses “banding” yang tingkatnya lebih tinggi oleh lembaga “*independen*” bukan oleh entitas penyelenggara pengadaan, lebih penting daripada masalah ini.

6.3 ETIKA, ATURAN PERILAKU, LANGKAH ANTI-KORUPSI

Ketentuan untuk menangani korupsi, penipuan, konflik kepentingan dan perilaku yang tidak etis, dibahas dalam kerangka peraturan perundang-undangan saat ini untuk pengadaan, yakni Keppres 80/2003 dan Prepres yang akan direvisi/dikonsolidasikan. Memang Keppres 80/2003 sudah membahas masalah ini, tapi Keppres ini bukan hukum tingkat-tinggi dan pada intinya bergantung pada peraturan perundang-undangan lain mengenai anti-korupsi untuk menangani masalah ini dan akibatnya.

Kolusi antara (i) peserta tender dengan (ii) peserta tender lain dan anggota panitia pengadaan (PC), terus menjadi masalah di Indonesia. Adalah karena kolusi sehingga beberapa donor lebih suka kalau pertemuan penjelasan tender dan kunjungan ke lokasi proyek tidak diselenggarakan untuk menghindari kolusi antara calon peserta tender dengan peserta lain dan dengan anggota panitia pengadaan atau PPK. Memang alasan meniadakan pertemuan penjelasan ini bisa dimengerti, tapi ini perlu dipertimbangkan karena kemungkinan pelaksanaan yang buruk akibat kurangnya informasi penting pada tahap tender. Kunjungan ke lokasi proyek jelas bermanfaat, dan salah satu cara untuk mengatasi masalah ini adalah mendorong peserta tender agar menyerahkan pertanyaan ke panitia pengadaan, secara tertulis dan pada tanggal tertentu sebelum penutupan tender. Kemudian panitia pengadaan akan memberikan semua pertanyaan dan jawabannya secara tertulis ke semua peserta tender.

Jika persaingan dikendalikan oleh entitas yang mungkin akan mendapatkan manfaat dari kolusi (sertifikasi SBU), jika keluhan ditangani oleh entitas penyelenggara pengadaan, dan jika tidak ada

sanksi berat yang dikenakan saat bukti kolusi sudah ditemukan, maka lingkaran kolusi akan terus ada dalam jumlah banyak.

Sesuai Keppres 80/2003 dan Perpes yang akan direvisi/dikonsolidasikan, *Janji Kejujuran* diperlukan untuk ditanda-tangani oleh semua anggota panitia pengadaan dan semua calon peserta tender. Praktek membuat hanya satu Janji Kejujuran, yang terlebih dahulu ditanda-tangani oleh semua anggota panitia kemudian dan lalu oleh semua peserta tender, mungkin bisa menimbulkan kolusi. Sebenarnya, janji ini hanya memberitahu peserta tender mengenai nama semua anggota panitia pengadaan dan nama semua peserta tender yang lain. Jadi disarankan bahwa Janji Kejujuran terpisah ditanda-tangani oleh setiap peserta tender untuk menghindari ini.

Selain Keppres 80/2003, peraturan lain dari Pemerintah Indonesia dan PU yang berdampak pada kejujuran ditunjukkan di Tabel 2 dibawah ini.

Tabel 2. Kode Etik Pemerintah Indonesia dan Peraturan PU mengenai Operasi Bebas Korupsi

1.	Pemerintah Indonesia Peraturan Pemerintah Indonesia mengenai Kode Etik dan Peningkatan Semangat Pegawai Negeri	No42/2004 Oktober 18,2004	<p>Kode etik ini didasarkan pada nilai-nilai yang dipakai oleh pegawai negeri, yang terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sifat layak dipercaya harus ditunjukkan atas nama Tuhan 2. Pancasila adalah satu-satunya pandangan hidup dan, dan UUD 45 harus dipakai. 3. Masionalisme 4. Sikap terhadap kebutuhan utama bangsa harus menjadi prioritas pertama. 5. Peraturan perundang-undangan harus dipakai sepenuhnya. 6. Hak asasi manusia harus dijunjung tinggi. 7. Tidak ada diskriminasi. 8. Pegawai negaeri harus bersikap profesional, netral dan bermoralitas tinggi. 9. Pegawai negeri harus setia pada korpsnya. <p>Dengan menerapkan nilai-nilai ini, pegawai negeri akan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Menerapkan UU dan peraturan berdasarkan Pancasila dan UUD 45. b. Mendukung bangsa c. Bertindak sebagai "perekat" nasional d. Bertanggung-jawab e. Menerapkan tata-kelola pemerintahan yang baik. f. Bekerja secara efisien, efektif dan memperhatikan penghematan dalam membuat keputusan. g. Selalu menunjukkan perilaku yang baik dan tidak pernah memberikan informasi atau data yang palsu. <p>Kode etik ini harus diterapkan, bukan hanya dalam organisasi Pemerintah tapi juga dalam kehidupan sosial, dimana konflik kepentingan mungkin terjadi pada pejabat Pemerintah.</p> <p>Sanksi dan hukuman administratif bisa dikenakan pada pejabat yang melanggar kode etik ini.</p>
----	--	------------------------------	---

2.	Departemen Pekerjaan Umum Peraturan Menteri yang memberi pedoman untuk memastikan bahwa operasi di lingkungan PU sudah bebas korupsi.	No 21/prt/m/2008	<p>Untuk menumbuh-kembangkan tata-kelola yang baik di PU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan ini harus diterapkan oleh semua direktorat. 2. Tujuan WBK (wilayah bebas korupsi) adalah untuk menghilangkan “kebocoran” anggaran selama pelaksanaan, konsumsi yang tidak perlu, pengendalian mutu pekerjaan sesuai spesifikasi yang ditetapkan dalam kontrak, dan untuk menghindari penyimpangan yang bisa menyebabkan kerugian negara. 3. Target operasional WBK adalah untuk <i>mewujudkan “wilayah kejujuran”</i> di PU. 4. Kegiatan dimana WBK harus diterapkan adalah sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> a. Perencanaan program dan alokasi anggaran b. Pengawasan dan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. 5. WBK harus diterapkan dalam operasi berikut ini: <ol style="list-style-type: none"> a. Memulai dan melaksanakan pekerjaan yang disetujui secara konsisten sesuai kontrak dan berita acara yang disepakatidan ditanda-tangani. b. Menerapkan nilai-nilai kejujuran dalam lingkungan kerja. c. Mewujudkan efisiensi dalam alokasi anggaran dan pengendalian pembayaran dana. d. Melaksanakan secara menyeluruh pedoman pengadaan dan prosedur yang ditetapkan dalam Keppres 80/2003. e. Mempromosikan pelaksanaan yang jujur dalam semua pekerjaan kepada bawahan. f. Memantau dan mengevaluasi apakah konsep “wilayah kejujuran” sudah berkembang. <p>Pedoman ini mengikuti tatanan administratif pelengkap lain untuk mendorong dan mewujudkan “wilayah kejujuran” seperti yang ditetapkan dalam 5/2004.</p>
----	---	------------------	--

Ada persepsi yang salah bahwa pengadaan melalui internet (*e-procurement*) secara otomatis akan mengurangi korupsi. *E-procurement* itu sendiri bukanlah obat yang menyembuhkan segala penyakit. Reformasi pemerintahan bukan dihasilkan oleh teknologi, tapi oleh perubahan kelembagaan yang ditimbulkan oleh reformasi tersebut. Namun, *e-Procurement* bisa memberikan transparansi dan banyak peningkatan dalam efisiensi proses dan mengurangi harga karena pasar yang benar-benar kompetitif.

Pembrantasan korupsi merupakan tugas yang rumit dan berjangka panjang, yang memerlukan perubahan mendasar. Beberapa studi telah dilaksanakan dan laporan ditulis mengenai korupsi dan pencegahannya di pengadaan sektor publik di Indonesia. Walau Indonesia sudah benar-benar menjalankan strategi anti-korupsi yang lebih luas, tapi aspek-aspek yang terkait dengan pengadaan publik yang sudah ditangani, diusulkan atau disarankan, adalah sebagai berikut:

- mencantumkan pengendalian yang tepat. Pelu dipahami peluang-peluang yang membuat korupsi terjadi pada beberapa tahap pengadaan,
- memastikan bahwa proses pengadaan berjalan transparan,
- memberdayakan pengguna pengadaan dan masyarakat untuk membantu proses pengendalian,

- memperkuat kapasitas semua pemangku kepentingan, termasuk pengguna, penyedia, auditor dan masyarakat,
- mengembangkan kemitraan dengan masyarakat madani dan media dalam pemantauan proses pengadaan,
- menetapkan kebijakan yang akan mengurangi lingkaran kolusi, seperti transparansi, mekanisme keluhan yang bagus, dan pemberlakuan peraturan yang bagus, dan
- memastikan bahwa sanksi yang pasti dan bisa dikenakan dijalankan.

Tabel 3 dibawah, walau tidak mencakup semuanya, memberikan ringkasan mengenai peluang-peluang dimana korupsi bisa terjadi selama berbagai tahap proses pengadaan. Keterlibatan dalam kegiatan seperti ini akan mengakibatkan penyalah-gunaan dan kebocoran dana publik dan, dalam banyak kasus, keterlambatan pelaksanaan proyek.

Tabel 3. Peluang Korupsi selam Proses Pengadaan

TAHAP	SIKLUS PENGADAAN	KEMUNGKINAN PENYIMPANGAN ATAU PENIPUAN / KORUPSI YANG BISA TERJADI DI SETIAP TAHAP
1	PERENCANAAN	<ul style="list-style-type: none"> • “Mark-up” (menaikkan nilai) anggaran • RENCANA pengadaan dibuat sesuai “Hasil Khusus” • PEMAKETAN pengadaan dilakukan sesuai “Hasil Khusus” • JADUAL WAKTU YANG TIDAK REALISTIS
2	PEMBENTUKAN PANITIA TENDER/PENGADAAN	<ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya TRANPARANSI Panitia • Kurangnya KEJUJURAN Panitia • Kurangnya OBJEKTIVITAS Panitia • Kurangnya INDEPENDENSI Panitia
3	PRA-KUALIFIKASI (JIKA BISA DITERAPKAN)	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumen pra-kualifikasi TIDAK MENCUKUPI • Dokumentasi DIPALSUKAN • Evaluasi TIDAK MENCUKUPI atau TIDAK TRANSPARAN
4	PENYUSUNAN DOKUMEN TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • Pemakaian Dokumen Tender yang TIDAK STANDAR • Dokumen Tender TIDAK LENGKAP • KECENDERUNGAN PADA MEREK atau PRODUK TERTENTU • Pencantuman KRITERIA EVALUASI YANG SUBYEKTIF
5	PENGIKLANAN	<ul style="list-style-type: none"> • Pengumuman yang “SALAH” • INFORMASI TIDAK LENGKAP diberikan • WAKTU YANG TIDAK MENCUKUPI diberikan
6	PENYEBARAN DOKUMEN TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • DOKUMEN YANG BERBEDA diserahkan ke calon peserta yang berbeda • WAKTU DIPERSINGKAT untuk penyebaran • “MENYEMBUNYIKAN” tempat penyebaran dari calon peserta tertentu

TAHAP	SIKLUS PENGADAAN	KEMUNGKINAN PENYIMPANGAN ATAU PENIPUAN / KORUPSI YANG BISA TERJADI DI SETIAP TAHAP
7	PENYUSUNAN HARGA PERKIRAAN SENDIRI (OE)	<ul style="list-style-type: none"> • "HARGA DINAIKAN" dengan sengaja • Harga unit yang dipakai "TIDAK STANDAR" • TIDAK SESUAI dengan pedoman Pemerintah Indonesia
8	PERTEMUAN PENJELASAN TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • MEMBATASI KEHADIRAN di pertemuan ini • Informasi TIDAK DIUNGKAPKAN SECARA LENGKAP • Informasi YANG MENYESATKAN diberikan
9	PENYERAHAN DAN PEMBUKAAN TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • Secara mendadak tempat penyerahan "DIPINDAHKAN" tanpa memberitahu semua peserta tender. • WAKTU PENYERAHAN sengaja diubah tanpa memberitahu semua peserta tender • Penyerahan TENDER FIKTIF • INTIMIDASI pada beberapa orang yang ingin menyerahkan tender.
10	EVALUASI TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • KRITERIA EVALUASI tidak memenuhi persyaratan • KRITERIA EVALUASI sengaja diubah • Indikasi KOLUSI antar peserta tender
11	PENGUMUMAN REKOMENDASI PEMBERIAN KONTRAK	<ul style="list-style-type: none"> • Pengumuman HASIL dibatasi • Pengumuman HASIL sengaja ditunda • Pengumuman yang tidak lengkap
12	KELUHAN PESERTA TENDER	<ul style="list-style-type: none"> • Tanggapan TIDAK SUBSTANTIF • Tanggapan TIDAK LENGKAP • Tanggapan 'HANYA PURA-PURA' untuk memenuhi persyaratan
13	KONTRAK DIBERIKAN KE 'PESERTA TENDER PALING RENDAH DAN PALING REponsif'	<ul style="list-style-type: none"> • Surat penunjukan dikeluarkan tanpa DASAR HUKUM YANG SAH • Surat penunjukan sengaja dibuat TIDAK MENCUKUPI • Surat penunjukan SENGAJA ditunda
14	PENANDA-TANGANAN KONTRAK	<ul style="list-style-type: none"> • Ada KOLUSI dalam penanda-tanganan kontrak • Penanda-tanganan TIDAK TRANSPARAN • Penanda-tanganan oleh orang YANG TIDAK BERWENANG, tanpa POA • Penundaan penanda-tanganan untuk MENDAPATKAN KEUNTUNGAN

TAHAP	SIKLUS PENGADAAN	KEMUNGKINAN PENYIMPANGAN ATAU PENIPUAN / KORUPSI YANG BISA TERJADI DI SETIAP TAHAP
15	ADMINISTRASI / PENYERAHAN KONTRAK	<p>BARANG</p> <ul style="list-style-type: none"> • KUANTITAS & KUALITAS tidak sesuai dengan Spesifikasi Teknis • Kriteria YANG TIDAK ADIL untuk PENERIMAAN • KEPALSUAN dalam JAMINAN purna jual <p>PEKERJAAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • VOLUME & KUALITAS TIDAK sesuai dengan Spesifikasi Teknis • Kriteria yang TIDAK ADIL untuk PENERIMAAN penyelesaian kontrak • KOLUSI dalam PERINTAH PERUBAHAN KONTRAK <p>JASA KONSULTAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jasa TIDAK PERNAH DILAKSANAKAN • Data lapangan yang PALSU atau DIMANIPULASI • REKOMENDASI/LUARAN PALSU berdasarkan pada data yang salah/palsu • Kriteria yang TIDAK ADIL untuk PENERIMAAN jasa.

Sumber: ADB TA 3068-INO: Public Relations Activities in Support of the Government's Anticorruption Efforts

BAB 7: DUKUNGAN PENGADAAN TAMBAHAN DI PU DAN BINA MARGA

7.1 KEPUTUSAN BINA MARGA MENGENAI PEMBENTUKAN TIM PENASEHAT PENGADAAN

Sebagai akibat dari sejumlah pinjaman infrastruktur yang dipakai oleh PU, dan khususnya oleh Bina Marga, Bank Dunia memperkenalkan serangkaian pemicu kebijakan yang harus diwujudkan pada tahun 2009 agar Pinjaman Kebijakan Pembangunan Infrastruktur (IDPL) bisa dicairkan, dan empat pemicu berikut ini berkaitan dengan PU:

Pemicu 3: Definisi struktur, tujuan dan luaran program Bina Marga yang direvisi

Pemicu 4: Perumusan strategi untuk meningkatkan layanan air ledeng melalui insentif berbasis hasil didalam kerangka fiskal antar-pemerintah.

Pemicu 11: Pembentukan Gugus Tugas Pengadaan di Bina Marga, dengan staf, dana dan mandat untuk memberi bantuan ke panitia pengadaan terkait dengan saran, peningkatan kapasitas, kajian dan penyelesaian masalah.

Pemicu 12: Memulai pelaksanaan rencana tindak IG (Inspektorat Jenderal), termasuk penyelesaian (a) rencana audit untuk 2010 berdasarkan analisis risiko sistemik dan realokasi sumberdaya yang tepat; (b) analisis kebutuhan pelatihan untuk staf IG (Inspektorat Jenderal); dan (c) inventarisasi petunjuk audit saat ini dan identifikasi bidang yang memerlukan pedoman tambahan.

Berdasarkan pemicu-pemicu ini, AUSAID, melalui Fasilitas INDII, telah mendani empat studi untuk menangani setiap isu kebijakan tersebut. Laporan ini berkaitan dengan Pemicu 11.

Bersamaan dengan studi ini, dan untuk memenuhi persyaratan Pemicu 11, Bina Marga mengeluarkan Surat Keputusan No. 36/KPTS/Db/2009 mengenai pembentukan “Tim Penasehat untuk Pengadaan Barang, Pekerjaan dan Jasa” di Bina Marga dan dengan anggaran Bina Marga. Tim Penasehat yang diusulkan ini akan terdiri dari tiga tingkatan berikut ini:

- a) *Tim Pengarah* yang akan memberi *Tim Teknis* arahan mengenai pengadaan barang, pekerjaan dan jasa; memfasilitasi pelaksanaan dengan pihak-pihak terkait; dan melaporkan luaran ke Bina Marga;
- b) *Tim Teknis* yang akan memberi bimbingan dan rekomendasi ke Panitia pengadaan, terkait dengan berbagai aspek dari prosedur pengadaan, teknik dan hukum kontrak; memberikan saran mengenai peningkatan kelembagaan untuk pengadaan di Bina Marga; menyusun rekomendasi mengenai prosedur pengadaan yang bermasalah dan pembenahannya sesuai peraturan yang berlaku dan melalui koordinasi dengan semua pihak untuk memungkinkan pembenahannya; mempromosikan pemakaian Dokumen Standar PU untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa; dan melaporkan luarannya ke Tim Pengarah; dan
- c) *Tim Ahli/Praktisi* yang akan memberikan rekomendasi, pendapat dan saran ke *Tim Teknis* dalam kaitannya dengan pengadaan barang, pekerjaan dan jasa; memfasilitasi *Tim Teknis* saat masalah dalam pengadaan barang, pekerjaan dan jasa memerlukan tindakan segera; dan melaporkan luarannya ke Tim Pengarah.

Tidak jelas dalam SK tersebut, apakah Tim Penasehat tiga-tingkat ini akan melaksanakan pekerjaan hanya di kantor pusat Bina Marga di Jakarta, atau apakah Tim Teknis akan memberikan bantuan ke tingkat Satker. Diasumsikan bahwa paling tidak Tim Pengarah dan mungkin Tim Ahli kemungkinan

besar akan berkantor di Kantor Pusat. Seperti ditunjukkan dalam Gambar 2, saat ini ada sekitar 200 Staker dan > 1000 unit PPK di Bina Marga. Memang jumlah yang pasti dari panitia pengadaan tidak diketahui dan tergantung pada rencana pengadaan dan pelaksanaan, dan pengadaan di Bina Marga seperti halnya di Dirjen operasional PU lainnya sangat tersebar dan dilaksanakan di tingkat Satker, yaitu di “garis depan” di daerah. Walau jika jumlah Satker Bina Marga digabungkan, katakanlah, menjadi satu per propinsi, pengadaan masih akan tersebar dan terus dilaksanakan di tingkat propinsi. Walau persyaratan menentukan bahwa anggota yang menjadi panitia pengadaan harus mempunyai sertifikat keahlian tingkat dasar, tapi masih ada kekurangan kapasitas yang jelas di semua panitia pengadaan, yang mungkin disebabkan sebagaimana oleh faktor-faktor yang tidak mendukung saat ini (seperti dibahas dalam Bab 4.4 laporan ini). Akibatnya, jika bantuan akan diberikan ke panitia pengadaan, maka bantuan ini harus diberikan di dekat tempat pengadaan terjadi, bukan tersedia jauh di Kantor Pusat.

Jika PU menerapkan rekomendasi mengenai Unit Layanan Pengadaan untuk PU secara keseluruhan, maka bantuan pengadaan akan tersedia bagi Bina Marga di tingkat daerah dimana pengadaan dilakukan, dan *Tim Penasehat Bina Marga* yang diusulkan sebenarnya menjadi berlebihan dan tidak diperlukan. Perlu dicatat bahwa Tim Pengarah (tingkat pertama) yang diusulkan sebenarnya kurang lebih sama seperti *Dewan Koordinasi Pengelolaan Bina Marga* dan harus dibentuk sesuai peran tersebut seperti yang disarankan dalam laporan Bank Dunia mengenai analisis Pengelolaan Keuangan di Bina Marga.

7.2 UNIT LAYANAN PENGADAAN

Perpres 8/2006 yang menggantikan Keppres 80/2003 menyebutkan, antara lain, *Unit Layanan Pengadaan (ULP)* di semua lembaga Pemerintah yang memakai dana APBN/APBD untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa, seperti kementerian negara dan pemerintah propinsi, kota dan kabupaten serta instansi Pemerintah lainnya, komisi, militer dan polisi dll. Setelah itu, LKPP mengeluarkan Peraturan No. 002/PRT/KA/VII/2009 mengenai pedoman pembentukan ULP ini.

Maksud pembentukan ULP di lembaga Pemerintah adalah untuk (i) membuat proses pengadaan barang, pekerjaan dan jasa menjadi lebih terpadu, efisien dan efektif; (ii) meningkatkan efektivitas Eselon I Ditjen dan Para Manajer dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka; (iii) memastikan bahwa semua pemasok barang, pekerjaan dan jasa mempunyai peluang untuk mengakses pasar dan mengikuti tender dengan kesempatan yang sama untuk menciptakan persaingan usaha yang adil; dan (iv) memastikan bahwa proses pengadaan dilaksanakan secara profesional.

Diusulkan bahwa ULP melakukan tugas/fungsi umum berikut ini:

- melaksanakan pengadaan barang, pekerjaan dan jasa, mulai dari penyelesaian dokumen tender, penghitungan HPS (*OE*), proses seleksi/tender hingga penanda-tanganan kontrak oleh PPK (yakni, ULP akan melaksanakan fungsi pengadaan yang saat ini dilaksanakan oleh Satker);
- menyusun laporan mengenai proses pengadaan, evaluasi dan hasil untuk PPK dan juga laporan mengenai pelaksanaan fungsi lain ULP untuk pejabat yang telah menunjuk ULP;
- melaksanakan pengadaan barang, pekerjaan dan jasa dengan memakai teknologi *e-procurement* kapanpun jika dianggap memungkinkan, dengan memperhatikan hambatan dalam bentuk kurangnya infrastruktur komunikasi dan ketidak-mampuan mengakses internet yang mungkin bisa terjadi di daerah terpencil;
- menyebarkan strategi, kebijakan, standar, sistem dan prosedur pengadaan yang memakai dana APBN/APBD;
- melaksanakan penyuluhan dan advokasi di bidang pengadaan;

- memantau dan mengevaluasi kinerja pengadaan yang dilaksanakan oleh lembaga Pemerintah;
- mengembangkan sumberdaya manusia di lembaga Pemerintah di bidang pengadaan;
- mengembangkan fasilitas dan struktur yang mendukung pelaksanaan pengadaan yang efisien di lembaga Pemerintah; dan
- menentukan apakah penyedia yang ikut serta dalam tender barang, pekerjaan dan jasa untuk lembaga Pemerintah telah terlibat dalam praktek yang tidak etis dan yang korup atau telah melakukan penipuan/pemalsuan atau kejahatan lain seperti dinyatakan dalam Keppres 80/2003 dan, jika memang demikian, mencantumkan penyedia tersebut kedalam “daftar hitam” dan melaporkannya ke LKPP.

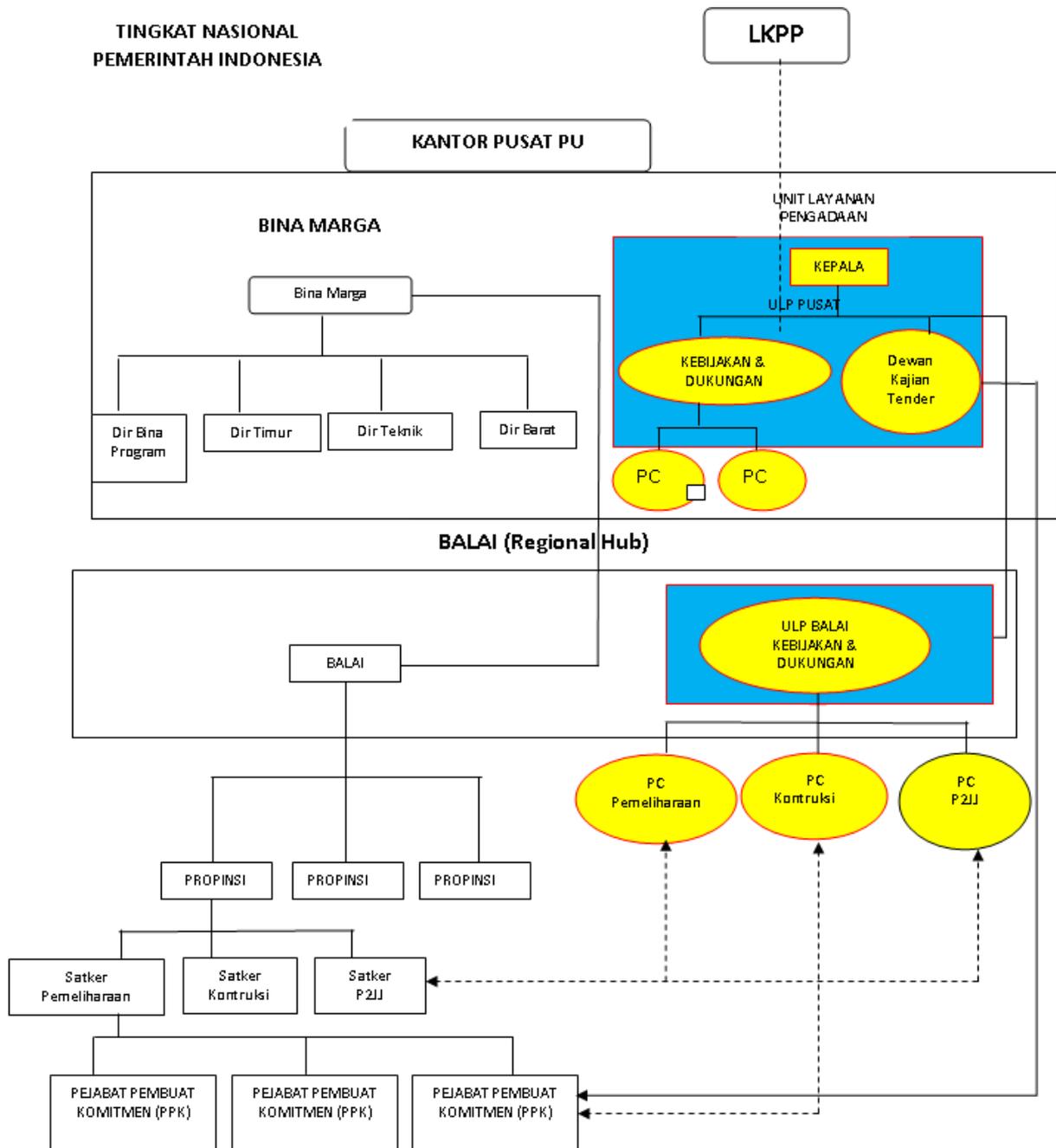
Mengingat bahwa ULP perlu dibentuk di semua lembaga Pemerintah, yang ukurannya mungkin berbeda-beda (ukuran dan struktur PU jauh lebih besar daripada dinas di kabupaten), maka keluwesan perlu diberikan mengenai apakah ULP harus berupa unit non-struktural yang lebih kecil atau unit yang sifatnya struktural.

7.3 BANTUAN PENGADAAN DI PU DAN BINA MARGA

Memang Keputusan Bina Marga mengenai pembentukan Tim Penasehat Pengadaan di Bina Marga dikeluarkan untuk memenuhi persyaratan Bank Dunia yang terkait dengan Pemicu 11 dari IDPL, yang khusus untuk Bina Marga, tapi konsep ULP adalah sedemikian rupa sehingga Unit Layanan Pengadaan ini menjadi bertanggung-jawab atas pengadaan di PU secara keseluruhan, bukan memberikan bantuan hanya untuk Bina Marga. Berkaitan dengan beragam tanggung-jawab PU, maka disarankan bahwa ULP yang dibentuk di PU harus bersifat struktural agar bisa beroperasi secara efektif sesuai struktur PU yang ada (lihat Bab 4).

Struktur apapun yang diusulkan harus sedemikian rupa sehingga mampu meningkatkan efisiensi operasi pengadaan, memberikan dukungan pengadaan ke tempat yang benar-benar memerlukan dan memberikan pemeriksaan dan keseimbangan (check and balance) yang diperlukan untuk akuntabilitas, tapi tidak terlalu rumit. Gambar 8 menunjukkan struktur ULP yang disarankan untuk PU dan cara operasinya di Bina Marga. Diharapkan bahwa kantor daerah untuk ULP yang sama juga diterapkan di direktorat jenderal operasional lain, juga di Bina Marga. Isitilah ULP dipakai tapi strukturnya diperkirakan akan cukup besar sehingga unit ini bisa menjadi Direktorat Jenderal tersendiri atau Badan di tingkat eselon 1. Memang PU disarankan untuk memakai struktur yang diusulkan ini secara keseluruhan karena alasan yang disebutkan dibawah ini, mungkin sebagai alternatif walau TIDAK dianjurkan, agar PU mempertimbangkan peneraapan hanya ULP Kantor Pusat atau hanya ULP kantor daerah. Perlu dicatat bahwa yang disebut terlebih dahulu (ULP Kantor Pusat) mungkin tidak memenuhi persyaratan Bank Dunia mengenai Pemicu 11 IDPL yang terkait dengan Bina Marga.

Gambar 8. Struktur ULP yang diusulkan di PU



7.3.1 Kantor Pusat PU

Diperkirakan ULP Kantor Pusat akan terdiri dari:

- *Kepala Kantor* (Direktur Jenderal?) dengan bantuan sekretariat terkait'
- *Direktorat Kebijakan dan Dukungan*; dan
- *Dewan Kajian Tender PU* dengan sekretariat terkait

Direktorat Kebijakan dan Dukungan di Kantor Pusat akan bertanggung-jawab atas berikut ini:

- Memastikan bahwa kebijakan, standar, sistem dan prosedur nasional (LKPP) dan internal (PU) diterapkan dalam pengadaan yang memakai dana APBN/APBD;
- Mengembangkan fasilitas dan struktur untuk meningkatkan pengadaan di PU dan menerbitkan pedoman, petunjuk, dll internal PU yang terkait dengan pengadaan, sesuai dengan keperluan dan jika diperlukan;
- Berhubungan dengan Pusat Data PU untuk memastikan bahwa sistem e-procurement di PU dikembangkan seluruh potensinya, dengan mempertimbangkan hambatan infrastruktur komunikasi di daerah terpencil, termasuk mempromosikan dan memajukan pemakaian e-procurement;
- Memantau dan mengevaluasi kinerja semua pengadaan PU, dengan memakai indikator kinerja dan kepatuhan nasional yang dikembangkan oleh LKPP, dan menyusun laporan tahunan mengenai kinerja pengadaan di PU, seperti diminta oleh LKPP;
- Bekerjasama dengan Pusat Data PU, mengelola database peserta tender untuk pasokan barang, pekerjaan dan jasa untuk PU, dengan rincian mengenai registrasi perusahaan dan pernyataan keuangan yang diserahkan ke kantor pajak Indonesia. Harus ditekankan bahwa database ini hanya berisi data-data perusahaan yang ikut tender untuk pekerjaan PU, dan tidak membatasi perusahaan lain untuk ikut tender. Database seperti ini akan menjadi alat referensi yang sangat bermanfaat bagi ULP PC (Panitia Pengadaan) dalam melaksanakan pra- atau paska-kualifikasi dan dalam menentukan apakah perusahaan memberikan pernyataan keuangan palsu agar kemampuannya tampak meningkat selama tender;
- Sebagai bagian dari pemantauan diatas, bekerjasama dengan Inspektorat Jenderal, menyusun catatan, termasuk “daftar hitam” mengenai penyedia yang terbukti melakukan praktek korupsi dan tidak etis atau penipuan/pemalsuan atau kejahatan lain seperti yang disebutkan dalam Keppres 80/2003, dan melaporkannya ke LKPP. Ketika memasukkan sebuah perusahaan dalam daftar hitam, penting juga bahwa direktur perusahaan tersebut dicantumkan dalam daftar hitam karena kalau tidak, dia akan membuat dan mendaftarkan perusahaan baru.
- Menyediakan kelompok ahli pengadaan, bukan hanya untuk memberikan bantuan ke Panitia Pengadaan yang dikendalikan langsung oleh Direktorat, tapi juga untuk menyediakan saran ahli mengenai isu pengadaan yang rumit dan yang terjadi di semua Panitia Pengadaan PU; dan
- Membentuk dan membantu Panitia Pengadaan yang diperlukan di tingkat pusat, yang tidak berada dalam yurisdiksi ULP Kantor Balai terkait. Tanggung-jawab yang terkait dengan Panitia Pengadaan, yang ditentukan dibawah ini untuk ULP Kantor Balai, juga berlaku bagi Direktorat Kebijakan dan Dukungan di kantor pusat untuk panitia pengadaan yang bertanggung-jawab membentuknya.

Dewan Kajian Tender (TRB) di kantor pusat, jika sudah resmi dibentuk, akan terdiri dari tiga anggota berikut ini yang mempunyai hak pilih, atau calon yang mereka tunjuk:

- Kepala ULP, sebagai ketua dewan;
- Direktur Jenderal dari direktorat jenderal terkait; dan
- Inspektur Jenderal.

Dewan Kajian Tender wajib menyelenggarakan sidang dan melakukan pemungutan suara terkait rekomendasi pemberian kontrak yang nilainya setara dengan atau lebih besar dari Rp. 50 miliar untuk pasokan barang, pekerjaan dan jasa. Keputusan TRB kemudian akan disampaikan ke Menteri agar Menteri bisa menanda-tangani kontrak. *Dewan Kajian Tender* bisa juga menyelenggarakan sidang, atas kebijaksanaan Ketua Dewan, untuk mempertimbangkan isu yang muncul terkait pemberian kontrak yang nilainya lebih besar dari Rp. 25 miliar tapi kurang dari Rp. 50 miliar. Dalam

kasus seperti ini, keputusan *TRB* akan dianggap final, dan hasilnya akan disampaikan ke panitia pengadaan untuk diberikan ke PPK.

Dewan Kajian Tender akan dibantu oleh *Sekretariat*, yang anggotanya boleh menghadiri sidang resmi *Dewan Kajian Tender* sebagai pengamat yang tidak mempunyai hak pilih, untuk melapor dan memberikan saran ahli ke Dewan. *Sekretariat TRB* akan mengemban tanggung-jawab berikut:

- Laporan Evaluasi Tender yang diserahkan oleh semua Panitia Pengadaan dibawah PU, *tender yang nilainya lebih besar dari Rp.25 miliar tapi kurang dari Rp.50 miliar* untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa. Setelah puas dengan rekomendasi yang dibuat, *Sekretariat* mengeluarkan Surat Pernyataan Tidak Keberatan (*NOL*), dengan demikian membuat panitia pengadaan bisa menyerahkan hasilnya dengan dilampiri *NOL* ke PPK, agar pemberian dan penanda-tangan kontrak bisa dimulai. Laporan berkala mengenai status penyerahan *NOL* disusun untuk Kepala ULP.
- Untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa, *yang nilainya setara dengan atau lebih besar dari Rp. 50 miliar*, panitia pengadaan harus menyerahkan salinan semua dokumen yang terkait dengan tender ke *Sekretariat*, segera setelah penutupan tender (yaitu dokumen tender dan tender yang diterima). Walau panitia pengadaan terkait diharuskan melakukan evaluasinya sendiri dan menyusun rekomendasi untuk *Sekretariat TRB* agar diserahkan ke *Dewan Kajian Tender*, tapi *Sekretariat* akan melakukan evaluasi independennya sendiri secara bersamaan dengan panitia pengadaan. Dalam sidang *Dewan Kajian Tender*, *Sekretariat TRB* akan melaporkan rekomendasi dan temuan dari panitia pengadaan, juga rekomendasi dan temuannya sendiri.

7.3.2 Daerah PU

Seperti disebutkan dalam Bab 4.4 dan 5.1 dari Laporan ini, saat ini pengadaan menjadi tanggung-jawab Satker di tingkat propinsi dan sangat tersebar dan kurang kapasitasnya, karena organisasi Bina Marga saat ini terdiri dari sekitar 200 Satker.

Disarankan bahwa pengadaan yang akan menjadi tanggung-jawab ULP *dinaikkan tingkatnya dari Satker menjadi Balai* (dalam kasus Bina Marga, ada 10 Balai), dimana bantuan pengadaan akan disediakan secara langsung (yakni dimana diperlukan) dalam bentuk *ULP Kantor Balai Kebijakan dan Dukungan*, yang selanjutnya disebut *ULP Kantor Balai*. Diperkirakan bahwa akan ada ULP Kantor Balai di semua direktorat jenderal PU. Dengan menaikkan pengadaan ke tingkat Balai, maka diperkirakan bahwa jumlah panitia pengadaan akan berkurang tapi jumlah anggota yang mampu akan lebih banyak. Pembentukan panitia pengadaan permanen tidak didukung disini karena perlunya rotasi staf secara berkala untuk alasan integritas (kejujuran). Namun karena beban kerja mungkin akan lebih besar, langkah alternatif perlu dipertimbangkan mengenai cara pembentukan panitia pengadaan.

- Panitia pengadaan bisa menjadi "*panitia pengadaan permanen*" selama periode tertentu. Staf yang menjadi anggota panitia pengadaan ini akan mendapatkan tambahan gaji selama beberapa bulan dan jaminan bahwa dia bisa kembali ke pekerjaan lamanya setelah masa kerja di panitia pengadaan berakhir. Namun ini mungkin sulit untuk diwujudkan. Dengan menjadi anggota panitia pengadaan, staf berhak mendapatkan honor tambahan dan bonus yang disediakan oleh layanan ini. Memang, dengan pendekatan seperti ini, staf bisa mengumpulkan pengalaman saat bekerja untuk panitia pengadaan selama beberapa bulan, tapi ada kemungkinan pengalaman ini mungkin akan "hilang atau terlupakan" jika staf kembali ke pekerjaan lamanya. Karena itu, sampai tingkat tertentu, penerapan "*panitia permanen*" selama beberapa bulan mungkin tidak berbeda dari pembentukan panitia "*ad hoc*."

- Mengembangkan “kelompok” spesialis pengadaan PU untuk melayani panitia pengadaan yang dibentuk secara “ad hoc” (khusus) oleh ULP Kantor Balai di Indonesia. Spesialis seperti ini bisa ditempatkan di ULP Kantor Pusat atau ULP Kantor Balai Kebijakan dan Dukungan, atau di keduanya. Pada akhirnya, saat keahlian semakin berkembang, paling tidak salah satu spesialis ini wajib bekerja di setiap panitia pengadaan bersama-sama dengan staf lain yang ditunjuk, termasuk spesialis teknik yang terkait dengan paket pengadaan. Ahli pengadaan ini akan bekerja untuk panitia pengadaan dengan dasar rotasi. Dengan terus membentuk panitia pengadaan secara “ad hoc,” maka masalah laten dan isu kejujuran yang terkait dengan pembentukan panitia pengadaan bisa diatasi. Mempunyai kelompok ahli dengan pekerjaan penuh-waktu sebagai anggota panitia pengadaan berarti bahwa pengalaman akan terkumpul dan, diharapkan suatu saat nanti, akan ada konsistensi dalam pendekatan.

Struktur yang ditunjukkan dalam Gambar 8 sudah memperhitungkan ULP Kantor Balai yang terpisah dan terkait dengan kantor Balai dari setiap direktorat jenderal operasional (Bina Marga, Sumberdaya Air dan Permukiman Manusia), dan bahwa keahlian pendukung bukan hanya terkait dengan pengadaan tapi juga dengan persyaratan teknis dari direktorat jenderal terkait. Alasan memisahkan kantor-kantor ULP adalah karena persyaratan teknis yang berbeda dan bahwa kantor Balai untuk direktorat jenderal yang berbeda mungkin terletak di lokasi yang berbeda (misalnya, lokasi kantor Balai untuk Sumberdaya Air berhubungan dengan lokasi daerah aliran sungai). Namun jika kantor-kantor Balai untuk beberapa direktorat jenderal yang berbeda berada di kota yang sama, mungkin tepat untuk menggabungkan ULP Balai di kota tersebut menjadi satu kantor yang melayani semua kantor Balai direktorat jenderal di kota tersebut. Dalam situasi seperti ini, perlu dipastikan bahwa keahlian pengadaan di ULP kantor Balai juga menyertakan keahlian teknis yang diperlukan untuk beberapa direktorat jenderal yang dilayani.

Perlu ditekankan bahwa peran/fungsi Satker dan unit PPK akan tetap sama, dan mereka akan terus menjadi unit produktif yang melaksanakan anggaran PU sesuai UU 17/2003 mengenai keuangan negara, dan PPK yang ditunjuk tetap melaksanakan dan mengelola kontrak pengadaan dan Pejabat Bendahara Satker tetap mengatur pembayaran. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa, bukannya Satker yang membentuk panitia pengadaan untuk melaksanakan proses pengadaan, tapi pekerjaan ini nanti akan dilaksanakan oleh ULP yang akan membentuk panitia pengadaan di tingkat Balai, dan ULP akan menyediakan keahlian pengadaan untuk membentuk setiap panitia pengadaan. Walau disarankan bahwa pengadaan ditingkatkan dari tingkat Satker ke tingkat Balai, tapi penting bahwa ULP Kantor Balai memastikan hubungan baik yang terus berlanjut antara panitia pengadaan yang dibentuk ULP dengan Satker / Unit PPK, dan bahwa mereka yang bertanggung-jawab atas disain diajak konsultasi jika dirasa perlu selama proses evaluasi.

ULP Kantor Balai akan mengemban tanggung-jawab berikut:

- Membentuk Panitia Pengadaan di tingkat Balai untuk menangani berbagai persyaratan berbagai Satker dibawah Balai. Dalam kasus khusus Bina Marga, walau jika jumlah Satker digabungkan menjadi hanya satu per propinsi, mungkin tepat jika ULP Kantor Balai membentuk panitia pengadaan terpisah untuk menangani pengadaan (i) Pemeliharaan Jalan, (ii) Kontruksi Baru (yang mungkin memerlukan kontrak multi-tahun); dan (iii) Jasa Konsultan.
- Mengkaji setiap Laporan Evaluasi Tender dan rekomendasi pemberian kontrak dari setiap panitia pengadaan untuk paket barang, pekerjaan dan jasa hingga senilai Rp. 25 miliar dan, dengan dikenai ketentuan pengesahan oleh Ketua ULP Balai, menyerahkannya ke PPK untuk pemberitahuan resmi mengenai pemberian dan penanda-tangan kontrak;
- Memastikan bahwa panitia pengadaan yang dibentuknya menyerahkan Laporan Evaluasi Tender dan rekomendasi pemberian kontrak untuk paket barang, pekerjaan dan jasa senilai diatas Rp. 25 miliar hingga Rp. 50 miliar, ke Sekretariat Dewan Kajian Tender untuk memperoleh Surat

Pernyataan Tidak Keberatan (NOL) sebelum menyerahkan ke PPK untuk pemberitahuan resmi mengenai pemberian dan penanda-tangan kontrak;

- Untuk paket barang, pekerjaan dan jasa hingga senilai Rp. 50 miliar, memastikan bahwa panitia pengadaan yang dibentuknya menyerahkan satu set dokumen tender dan semua tender ke Sekretariat Dewan Kajian Tender segera setelah penutupan tender, agar Sekretariat Dewan Kajian Tender bisa melaksanakan evaluasi independen secara bersamaan dengan panitia pengadaan. Setelah menyelesaikan evaluasinya, memastikan bahwa panitia pengadaan menyerahkan Laporan Evaluasi Tender dan rekomendasi pemberian kontrak ke Sekretariat Dewan Kajian Tender. Jika Sekretariat Dewan Kajian Tender meminta, ULP Kantor Balai harus mengatur agar wakil panitia pengadaan bisa hadir dalam sidang dewan Kajian Tender dan melakukan penyerahan atas nama panitia pengadaan.
- Menyertakan ahli pengadaan dalam organisasinya yang, walau tidak menjadi anggota panitia pengadaan yang dibentuk oleh ULP Kantor Balai, akan memberikan bantuan dan saran langsung ke anggota panitia pengadaan. Jika ahli pengadaan di ULP Kantor Balai tidak bisa menyelesaikan isu atau masalah yang timbul di panitia pengadaan yang dibentuk oleh Kantornya, maka isu/masalah tersebut harus disampaikan ke ULP Kantor Pusat Kebijakan dan Dukungan.
- Melapor secara berkala ke Kepala ULP, mengenai kegiatan Kantor Balai, termasuk statistik yang terkait dengan jumlah paket yang ditangani, tipe atau sifat paket, jumlah peserta tender per paket, jumlah tender yang ditolak selama paska-kualifikasi, apakah pengadaan dilaksanakan sesuai jadwal dan apakah ada keluhan dari peserta tender, dll.

Berhubung lampiran dari laporan ini sangat bersifat teknis, maka untuk mencegah timbulnya keraguan, sengaja tidak diterjemahkan. Lampiran-lampiran tersebut tetap dalam naskah asli (bahasa Inggris).