



Standar Transparansi APEC untuk Pengadaan di Indonesia

Dalam Tahap Pengerjaan



TRANSPARENCY INTERNATIONAL | USA



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
 Indonesia
the global coalition against corruption

© *Transparency International-USA dan Center for International Private Enterprise.*

Semua Hak Cipta Dilindungi. 2011

Peneliti utama: Heni Yulianto dan Jonni Oeyoen (*Transparency International Indonesia*)

Editor: Laura B. Sherman (TI-USA), Anna Nadgrodkiewicz (CIPE)

Desain: Joshua Maki

Standar Transparansi APEC untuk Pengadaan di Indonesia

Dalam Tahap Pengerjaan



TRANSPARENCY INTERNATIONAL | USA

Transparency International-USA (TI-USA) adalah suatu perusahaan nirlaba serta independen yang didirikan pada tahun 1993 untuk memberantas korupsi di sektor pemerintahan serta usaha dan pengembangan internasional. TI-USA mengedepankan reformasi sistemik melalui kolaborasi dengan suatu jaringan global yang memiliki divisi lokal di hampir 100 negara, tindakan bersama pada tingkat tinggi dengan pemerintah, sektor swasta dan organisasi internasional, dan keahlian yang ekstensif dalam mengembangkan alat bantu dan pendekatan dalam memberantas korupsi. www.transparency-usa.org.



The Center for International Private Enterprise (CIPE) menguatkan demokrasi di seluruh dunia melalui perusahaan swasta dan reformasi yang berorientasi pasar. CIPE adalah salah satu dari empat institusi inti Bantuan Nasional Untuk Demokrasi (*National Endowment for Democracy*) dan merupakan afiliasi Kamar Dagang Amerika Serikat. Sejak 1983, CIPE telah bekerjasama dengan para pemimpin usaha, pembuat kebijakan, dan jurnalis untuk membangun institusi sipil yang penting bagi suatu masyarakat demokrasi di lebih dari 100 negara. Program utama CIPE mencakup anti-korupsi, advokasi, asosiasi usaha, tata kelola korporasi, tata kelola demokrasi, akses terhadap informasi, sektor informal dan hak atas properti, serta wanita dan orang muda. www.cipe.org.



TRANSPARENCY INTERNATIONAL Indonesia the global coalition against corruption

Transparency International Indonesia (TII) adalah suatu divisi nasional *Transparency International* yang bertempat di Jakarta yang memiliki kantor perwakilan daerah di seluruh Indonesia. Sebagai bagian dari upaya global untuk memberantas korupsi, TII memiliki tujuan untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam kegiatan tata kelola dan usaha di Indonesia. Prioritas dan kegiatan strategis organisasi tersebut diantaranya adalah mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola dana masyarakat, mengedepankan integritas sistem demokrasi Indonesia dan integritas sistem berbagai lembaga pemerintahan, meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai konsekuensi negatif korupsi, dan mengedepankan tata kelola pemerintahan yang baik. www.ti.or.id.

Ucapan Terima Kasih

Laporan ini telah dibuat oleh *Transparency International Indonesia* bekerjasama dengan *Transparency International-USA* (TI-USA) dan *Center for International Private Enterprise* (CIPE). Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam semua tahapan penelitian dan persiapan laporan ini. Terima kasih terutama kami tujukan kepada Laurie Sherman, *Senior Legal Advisor* di TI-USA, atas waktu dan dedikasinya dalam membantu membuat laporan ini dan laporan negara-negara lainnya.

TI-USA, CIPE, dan *Transparency International Indonesia* terutama mengucapkan terima kasih kepada *Indonesia Business Links* (IBL) untuk bantuan yang diberikan, bekerjasama dengan TI Indonesia dalam menyelenggarakan konsultasi sektor swasta di Jakarta sebagai bagian dari proyek ini. Terima kasih kami khususnya untuk Yanti Koestoer, *Executive Director* IBL.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada perwakilan perusahaan yang telah begitu banyak memberikan waktunya untuk ikut serta dalam konsultasi dan membagikan pandangan mereka mengenai transparansi pengadaan pemerintah di Indonesia.

Nancy Z. Boswell
President & CEO, TI-USA

John D. Sullivan
Executive Director, CIPE

Teten Masduki
Secretary General, Transparency International Indonesia

SINGKATAN DAN AKRONIM

APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
Standar APEC	Standar Transparansi APEC mengenai Pengadaan Pemerintah
CIPE	<i>Center for International Private Enterprise</i>
GBA	Alokasi Anggaran Umum (<i>General Budget Allocation</i>)
PDB	Produk Domestik Bruto (<i>Gross Domestic Product</i>)
KADIN	Kamar Dagang Indonesia
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
LPSE	Layanan Pengadaan Secara Elektronik
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
PA/KPA	Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran
PPK	Pejabat Pembuat Komitmen
Peraturan Presiden	Peraturan Presiden No. 54/2010
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
TII	<i>Transparency International Indonesia</i>
TI-USA	<i>Transparency International-USA</i>
ULP	Unit Layanan Pengadaan

Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif	6
Pendahuluan	8
1. Pengembangan Standar Transparansi APEC mengenai Pengadaan Pemerintah	10
2. Konteks Ekonomi dan Tata Kelola Indonesia	12
3. Kerangka Landasan Hukum untuk Pengadaan Pemerintah	16
4. Temuan Penilaian Hukum	23
5. Hasil Konsultasi Sektor Swasta	28
6. Kesimpulan dan Rekomendasi	31
Lampiran 1. Standar Transparansi APEC mengenai Pengadaan Pemerintah	34

RINGKASAN EKSEKUTIF

Korupsi merugikan pertumbuhan ekonomi, menghambat perkembangan struktur pasar yang sehat, dan menghalangi kemampuan negara-negara berkembang untuk menarik investasi asing yang terbatas jumlahnya. Tak ada kerugian akibat korupsi yang lebih nyata dari kerugian yang terjadi dalam pengadaan pemerintah. Indonesia membelanjakan sekitar 31 persen dari anggaran pendapatan dan belanja Negara untuk pengadaan pada tahun 2007 dan 60 persen dari dana yang tersedia dari bantuan pembangunan dipergunakan untuk pengadaan. Pada waktu yang sama, Indonesia berada pada posisi yang buruk pada semua indeks korupsi, sehingga transparansi dan integritas pada pengadaan menjadi penting khususnya pada lembaga pemerintah.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi (UNCAC) sebagai bagian dari strateginya untuk melawan atau mencegah korupsi, serta untuk menguatkan integritas di berbagai kegiatan pemerintah. Selain itu, sebagai anggota *Asia Pacific Economic Cooperation* ("APEC"), Indonesia telah sepakat untuk menerapkan Standar Transparansi pada pengadaan pemerintah ("Standar APEC") yang diadopsi dari APEC pada tahun 2004. *Transparency International-USA* ("TI-USA"), *Center for International Private Enterprise* ("CIPE"), dan *Transparency International Indonesia* ("TII") bekerjasama dalam sebuah proyek untuk menganalisa secara hukum implementasi Standar APEC di Indonesia dan praktik-praktiknya serta apakah implementasi tersebut memiliki dampak untuk mengurangi korupsi. Kerjasama tersebut mengkaji kerangka landasan hukum Indonesia bagi pengadaan pemerintah dan juga melakukan konsultasi dengan sektor swasta mengenai apakah peraturan perundang-undangan tersebut telah diimplementasikan dalam praktiknya.

Meski Peraturan Presiden No. 54/2010 telah dikeluarkan baru-baru ini guna meningkatkan prosedur pengadaan barang dan jasa pemerintah, namun didalamnya belum mencakup semua Standar APEC, seperti dalam hal, kesempatan untuk memberikan masukan atas draft regulasi terkait pengadaan, pemberitahuan kepada peserta lelang yang kalah, penjelasan mengapa mereka kalah, dan mekanisme pengkajian yang independen. Selain itu, tidak ada persyaratan (ketentuan) untuk memberikan informasi kepada peserta lelang ketika keberatan diajukan atau yang memberikan mereka hak untuk ikut dalam proses sanggah. Namun, masalah yang paling serius bukan berkaitan dengan isi Peraturan Presiden No. 54/2010 melainkan pada derajat yurisdiksinya. Peraturan tersebut bukanlah undang-undang pengadaan nasional dengan kekuatan hukum yang jelas terhadap undang-undang lain yang ada. Hal ini menimbulkan pertanyaan pada beberapa hal mendasar, contohnya, regulasi pengadaan manakah yang mengatur seluruh aktivitas pengadaan yang juga bersinergi dengan undang-undang lainnya.

Sebagai hasil dari kajian ini, menghasilkan rekomendasi sebagai berikut:

- Pemerintah seharusnya berupaya untuk menetapkan suatu undang-undang pengadaan nasional yang mengatur pengadaan di setiap tingkat pemerintahan dan yang dilakukan oleh BUMN.
- Pemerintah harus mengisi kesenjangan yang terjadi dalam melaksanakan Standar APEC.
- Pemerintah seharusnya menyediakan auditor pengadaan yang independen yang memiliki kewenangan untuk mengkaji proses pengadaan dan melaksanakan semua keputusan yang dibuatnya.
- Pemerintah harus menetapkan suatu mekanisme, dimana masyarakat sipil dapat berpartisipasi sebagai pengamat dalam pengadaan pemerintah.
- Sektor swasta harus mengadopsi dan menjalankan kode etik dan inisiatif anti-korupsi (misalnya, *the TI Business Principles for Countering Bribery* dan *the APEC Anti-Corruption Code of Conduct for Business*¹).
- Perusahaan harus berusaha untuk mendapat informasi lebih banyak mengenai hak dan kewajiban mereka dalam proses pengadaan dan menuntut akses yang setara dalam informasi pengadaan.
- Masyarakat sipil harus bekerjasama dengan kelompok usaha untuk mendorong anggota perusahaan mereka untuk mengadopsi kode etik perilaku dan menjalankan langkah-langkah anti-korupsi secara internal.
- Masyarakat sipil harus berusaha mendapatkan dana dan pelatihan untuk memonitor pengadaan tertentu dalam mematuhi kerangka landasan hukum.

1. *Prinsip-prinsip TI* tersedia pada http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles. *Prinsip-prinsip APEC* tersedia pada http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Task-Groups/~/_media/Files/Groups/ACT/07_act_codebrochure.ashx.

Pendahuluan

Pengadaan Pemerintah (selanjutnya disebut dengan “pengadaan”) umumnya merupakan bagian yang terbesar dari pengeluaran pemerintah selain dari gaji pemerintah dan tunjangan sosial. Pengadaan Pemerintah pada umumnya antara 14 sampai 20 persen PDB negara, yang secara global antara \$8.16 triliun dan \$11.65 triliun setiap tahun.² Pembelanjaan yang sangat besar jumlahnya ini, sebagian besar, dikeluarkan untuk jasa publik yang penting seperti air bersih, perawatan kesehatan dan prasarana. Dengan perkiraan bahwa korupsi dapat menambah 10-25 persen ke dalam biaya pengadaan barang dan jasa publik, dan dalam beberapa kasus bahkan 40-50 persen, potensi keuangan dan biaya sosial yang luar biasa besarnya.³

Oleh karena itu, *Transparency International* (“TI”) di seluruh dunia telah berupaya mengurangi terjadinya korupsi dalam pengadaan sebagai agenda prioritas. TI telah menerbitkan Buku Pegangan: Mengurangi korupsi pada pengadaan Pemerintah (*a Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*) dan telah membuat pendekatan yang inovatif untuk meningkatkan transparansi dan integritas di sektor pemerintah dan swasta serta melibatkan masyarakat sipil dalam pengawasannya.⁴

TI telah mengedepankan pendekatan domestik dan multilateral yang mendorong aturan dan prosedur pengadaan yang transparan sebagai suatu langkah krusial dalam mengurangi korupsi. Akses yang lebih besar terhadap informasi mengenai pengadaan pemerintah dapat meningkatkan kepastian untuk sektor swasta, memungkinkan adanya pengawasan dari masyarakat, dan memberikan kepastian yang lebih besar mengenai penggunaan yang efektif atas sumber daya masyarakat. Hal itu juga mengarah pada akuntabilitas pemerintah yang lebih besar, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Standar Transparansi *Asia-Pacific Economic Cooperation* (“APEC”) terkait Pengadaan Pemerintah (“Standar APEC”) yang disepakati pada tahun 2004 oleh negara anggota APEC, merupakan suatu komitmen pemerintah yang penting dengan potensi untuk meningkatkan integritas pengadaan pemerintah dan mengurangi korupsi. Namun, dampaknya terhadap peningkatan transparansi pengadaan tergantung pada pelaksanaan dan penerapannya dalam aktivitas PBJ.

2. Bank Dunia mengestimasi PDB global sebesar US\$58.26 triliun pada tahun 2009. Lihat <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>. Angka 14-20 persen diperoleh dari laporan negara lain dalam rangkaian ini.

3. Lihat <http://go.worldbank.org/VAT2EY5A00>. Lihat TI's *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement* (2006) at 13, tersedia pada http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook.

4. TI telah membuat suatu Pakta Integritas, suatu alat bantu yang dimaksudkan untuk mencegah korupsi pada pengadaan pemerintah. Lihat http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts. TI juga telah menerbitkan “Prinsip-prinsip Usaha untuk Melawan Penyuapan” (“*Business Principles for Countering Bribery*”) dengan bekerjasama dengan *Social Accountability International* dan mendukung Komite Pengarah yang terdiri dari bisnis internasional, akademisi, perserikatan dagang, dan badan non-pemerintah lainnya termasuk CIPE. Prinsip-prinsip ini memberikan suatu kerangka kerja untuk praktik bisnis yang etis. Tersedia pada: http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

Laporan ini adalah salah satu di antara serangkaian laporan yang diprakarsai oleh TI-USA untuk menilai dan memacu diterapkannya Standar APEC oleh negara anggota APEC. Laporan ini meliputi suatu analisis mengenai kerangka landasan hukum yang dilaksanakan oleh *Transparency International Indonesia* ("TII") dan TI-USA dan hasil konsultasi bisnis mengenai dampak praktis yang dilakukan oleh TII, TI-USA, dan *Center for International Private Enterprise* ("CIPE") di Jakarta, Indonesia. Bagian 1 menjabarkan latar belakang Standar APEC. Bagian 2 menyajikan informasi mengenai situasi ekonomi Indonesia dan konteks untuk pengadaan pemerintah. Bagian 3 berisi gambaran umum mengenai sistem pengadaan pemerintah. Bagian 4 memberikan rincian hasil analisis kunci mengenai kerangka landasan hukum di Indonesia yang mengatur pengadaan pemerintah. Bagian 5 memfokuskan pada konsultasi yang diselenggarakan di Jakarta untuk menetapkan pandangan kelompok usaha mengenai pelaksanaan Standar APEC dan partisipasi sektor swasta dalam menguatkan integritas di bidang pengadaan pemerintah. Akhirnya, Bagian 6 menyajikan kesimpulan dan rekomendasi untuk penguatan transparansi pengadaan pemerintah pada umumnya dan pelaksanaan Standar APEC di Indonesia pada khususnya.

Laporan ini akan memberikan panduan yang berguna untuk: (i) Pemerintah Indonesia mengenai kesenjangan pada kerangka landasan hukum dan implementasinya; (ii) kelompok usaha mengenai bagaimana jalannya proses pengadaan dan tentang kerentanan yang ada; dan (iii) masyarakat sipil mengenai wilayah untuk potensi reformasi.

1. Pengembangan Standar Transparansi APEC pada Pengadaan Pemerintah

APEC dibentuk pada tahun 1989 oleh 12 negara Asia-Pasifik dengan tujuan untuk menjadi forum ekonomi terkemuka di wilayah tersebut. Sejak itu APEC berkembang hingga memiliki 21 anggota: Australia, Brunei, Kanada, Chili, Republik Rakyat Cina, Hong Kong, Indonesia, Jepang, Republik Korea, Malaysia, Mexico, Selandia Baru, Papua New Guinea, Peru, Filipina, Rusia, Singapura, Taiwan, Thailand, Amerika Serikat dan Vietnam. Upaya anti-korupsi di berbagai wilayah merupakan bagian yang krusial dari misi APEC untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan yang berkelanjutan di wilayah Asia-Pasifik. Salah satu wilayah yang menjadi fokus adalah pengadaan pemerintah, di mana pada umumnya korupsi sistemik dapat mengurangi persaingan, membuang secara percuma sumber daya publik dan pada akhirnya menghambat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi.

Untuk meningkatkan efisiensi pengadaan pemerintah dengan berbagi pengalaman dan praktik terbaik, negara anggota APEC membentuk Kelompok Ahli Pengadaan Pemerintah pada tahun 1995. Pada bulan Agustus 1999, Kelompok Ahli menyelesaikan penyusunan satu set “Prinsip-prinsip yang Tidak Mengikat” mengenai Pengadaan Pemerintah” (“NBPs”, *Non-Binding Principles on Government Procurement*) untuk diadopsi oleh negara anggota APEC secara sukarela.⁵ NBPs memfokuskan pada transparansi, nilai uang (*value for money*), persaingan terbuka dan efektifitas, melakukan transaksi yang adil, akuntabilitas dan proses yang adil, serta non-diskriminasi. Pada saat yang sama, kelompok kerja APEC lainnya menegosiasikan prinsip-prinsip transparansi umum yang berlaku di berbagai sektor, seperti bea-cukai, perdagangan, dan investasi.⁶ Pada tahun 2004, anggota APEC menggabungkan transparansi NBPs dengan Standar Transparansi di bidang tertentu pada Pengadaan Pemerintah.⁷ Teks lengkap terdapat pada Lampiran 1.

Standar APEC meliputi aspek-aspek penting pengadaan pemerintah:

- Publikasi dan akses terhadap peraturan-peraturan yang mengatur prosedur lelang pemerintah;
- Publikasi rancangan peraturan dan kesempatan untuk menyampaikan sanggahan;
- Akses terhadap informasi dan undangan untuk mengikuti lelang pemerintah;
- Perlakuan setara bagi peserta lelang;
- Persyaratan untuk mempublikasikan informasi mengenai kriteria evaluasi dan putusan penetapan pemenang; dan
- Ketersediaan mekanisme pengkajian untuk keputusan yang melibatkan lelang dan penyelesaian sengketa secara cepat dan tidak memihak.

5. Prinsip-prinsip Tidak Mengikat mengenai Pengadaan Pemerintah (NBPs) yang disusun oleh Kelompok Ahli Pengadaan Pemerintah APEC tersedia pada http://www.apec.org/en/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2002/2002_aelm/statement_to_implement1.aspx.

6. Pernyataan Pemimpin untuk Melaksanakan Standar Transparansi APEC (27 Okt. 2002), tersedia pada <http://www.america.gov/st/washfile-english/2002/October/20021028114159gomez@pd.state.gov0.1174127.html>.

7. Rapat Menteri APEC ke 16 tahun 2004 (Nov. 17-18, 2004), tersedia pada http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/2004/2004_amm.aspx.

Standar APEC mewakili suatu komitmen politik anggota APEC terhadap transparansi dan integritas dalam pengadaan pemerintah. Implementasinya krusial untuk memacu pertumbuhan ekonomi, memfasilitasi stabilitas keuangan, dan mengedepankan kepercayaan terhadap tindakan pemerintah. Pada prinsipnya, ketersediaan dan akses yang mudah terhadap informasi pengadaan pemerintah adalah kunci keberhasilan dalam menyelenggarakan lelang dan mengembangkan serta menguatkan ekonomi yang sehat dan memaksimalkan penggunaan sumber daya masyarakat. Ketersediaan dan akses informasi juga akan mengurangi peluang korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah atas kemauannya sendiri.

Pada tahun 2007 Rapat para Menteri APEC di Sydney, Australia, negara anggota APEC menyampaikan laporan mengenai penilaian pelaksanaan Standar Transparansi APEC di berbagai bidang, termasuk pengadaan pemerintah dan berkomitmen untuk menutup kesenjangan yang ada dalam pelaksanaannya. Laporan ini menunjukkan kemajuan secara umum dalam pelaksanaan Standar APEC. Namun, laporan ini tidak memberikan gambaran yang lengkap sebab laporan ditulis oleh masing-masing negara APEC tanpa melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah. Terlebih lagi, laporan tersebut fokus membandingkan pada harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dengan Standar APEC daripada membandingkan bagaimana peraturan perundangan-undangan tersebut dilaksanakan dalam praktiknya dan dampaknya dalam meningkatkan integritas pengadaan.

Tujuan laporan bersama ini adalah untuk memberikan masukan kepada sektor swasta dan masyarakat sipil mengenai seberapa jauh Standar APEC telah dilaksanakan baik menurut undang-undang dan dalam praktiknya di Indonesia, dan untuk menghasilkan rekomendasi tentang cara untuk meningkatkan pelaksanaan Standar APEC. Dengan menambahkan perspektif baru ini diharapkan dapat memperluas pembahasan mengenai pelaksanaan Standar APEC dari yang dilaksanakan antar pemerintah kepada upaya yang lebih luas yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang mendorong reformasi anti-korupsi secara konkrit. TI-USA, CIPE, dan TI melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan Standar APEC di tiga negara APEC – Mexico, Peru, dan Vietnam – yang bertujuan untuk membandingkan tingkat pelaksanaan dan menentukan apakah ada masalah bersama yang dapat ditangani melalui tindakan tambahan di APEC atau forum internasional lainnya. TI-USA juga telah melaksanakan proyek serupa di Filipina sebagai bagian dari rangkaian ini.

2. Konteks Ekonomi dan Tata Kelola Indonesia

Profil Negara

Dengan lebih dari 242 juta penduduk, Indonesia adalah negara dengan penduduk keempat terbesar di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat. Indonesia adalah negara dengan pertumbuhan ekonomi terbesar ke-18 di dunia dengan PDB lebih dari US\$ 540 milyar.⁸ Sepanjang krisis keuangan global 2008-2009, ekonomi Indonesia terus meningkat. Tercatat adanya tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6 persen pada tahun 2007 dan 2008 serta 4.5 persen pada tahun 2009. Pada tahun 2010, tingkat pertumbuhan PDB Indonesia kembali ke angka enam persen dan PDB per kapita naik menjadi US\$ 4,300, yang merupakan peningkatan dari US\$ 4,100 pada tahun sebelumnya.⁹

Desentralisasi

Pada tahun 1999, Indonesia melakukan suatu perubahan yang dramatis dalam tata kelola pemerintahan, dengan menetapkan dua undang-undang yang secara signifikan melaksanakan desentralisasi atas kekuasaan pemerintah dan membentuk otonomi daerah. Sesuai UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah¹⁰ dan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah¹¹, maka sejak 1 Januari 2001, berbagai fungsi telah dialihkan ke kabupaten dan kota.¹²

Indonesia terdiri dari 33 propinsi (lima memiliki status khusus, termasuk Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta), yang masing-masing memiliki badan legislasi dan gubernur sendiri. Propinsi dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota, yang kemudian dibagi lagi menjadi kecamatan dan kelurahan. Setelah reformasi desentralisasi, kabupaten dan kota menjadi unit administrasi penting yang bertanggung jawab dalam menyediakan jasa pemerintah dan sebagian besar pengadaan.¹³ Desentralisasi jasa Pemerintah dilakukan ke 508 pemerintah kabupaten dan kota termasuk pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan budaya, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi modal, lingkungan hidup, koperasi dan tenaga kerja.¹⁴ Dua setengah juta pegawai negeri dimutasi ke pemerintah kabupaten dan kota pada saat desentralisasi dilaksanakan.¹⁵

8. Database Indikator Pengembangan Dunia (Oktober 15, 2010), tersedia pada <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>.

9. "Indonesia Economy 2011," tersedia pada http://www.theodora.com/wfbcurrent/indonesia/indonesia_economy.html.

10. Tersedia pada http://aps.indonesia-ottawa.org/current_issues/autonomy/docs/Law22_99_n_eluc.pdf.

11. Tersedia pada http://aps.indonesia-ottawa.org/current_issues/autonomy/docs/Law25_99_n_eluc.pdf.

12. Mark Turner and Owen Podger, *Desentralisasi di Indonesia (Decentralisation in Indonesia)*, Asia Pacific Press, Australian National University (2003) at 23-4. Kabupaten dan Kota merupakan satu tingkat pemerintahan di bawah provinsi.

13. "Snapshot Assessment Of Indonesia's Public Procurement System," (June 2007) at 2 ("Snapshot Assessment"), tersedia pada www.unpcdc.org/media/14358/indonesia%20pilot%20country.pdf.

14. Taufik Rinaldi, Marini Purnomo dan Dewi Damayanti, "Fighting Corruption in Decentralised Indonesia" ("Fighting Corruption") at 28, mengutip Pasal 11(2) of the Law No. 22/1999, tersedia pada <http://siteresources.worldbank.org/INTJUSFORPOOR/Resources/FightingCorruptioninDecentralizedIndonesia.pdf>.

15. Jón R. Blöndal, Ian Hawkesworth dan Hyun-Deok Choi, "Budgeting in Indonesia," *OECD Journal on Budgeting* – Volume 2009/2 (2009) at 8, tersedia pada <http://www.oecd.org/dataoecd/58/20/45362389.pdf>.

Sebagai akibat desentralisasi, pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk berbagi sumber daya alam dan pajak dengan kabupaten dan kota, yang setara dengan kira-kira 25 persen total pendapatan dari sumber daya alam dan pajak. Selain itu, pemerintah pusat mendistribusikan alokasi anggaran setiap tahun, yang disebut sebagai Dana Alokasi Umum, yang setara dengan 26 persen dari seluruh pendapatan pemerintah pusat (setelah pembagian pendapatan).¹⁶ Pada tahun 2010, pemerintah pusat mendistribusikan sekitar 173.2 triliun rupiah (US\$18 milyar) kepada kabupaten dan kota dan sekitar 19.2 triliun rupiah (US\$ 2 milyar) kepada 33 propinsi di Indonesia.¹⁷ Sejak 2006, propinsi dan kabupaten/kota di Indonesia membelanjakan 40 persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.¹⁸

Pentingnya Pengadaan Pemerintah

Pada tahun 2007, dari keseluruhan APBN sebesar 763 triliun rupiah, 240 triliun rupiah (sekitar US\$ 26.6 milyar) digunakan untuk pengadaan pemerintah, yang berjumlah sekitar 31 persen dari APBN. Rata-rata di seluruh Indonesia, 60 persen dana yang tersedia dari bantuan pembangunan dipergunakan untuk pengadaan.¹⁹ Bappenas telah menetapkan bahwa pengembangan infrastruktur merupakan prioritas utama, dengan sasaran investasi pemerintah/swasta untuk infrastruktur yang setara dengan lima persen PDB,²⁰ sehingga pengadaan akan tetap penting.

Kelaziman Korupsi

Meski Indonesia telah berusaha keras untuk melawan korupsi, Indonesia masih berada pada peringkat 121 dari 183 negara yang disurvei oleh Bank Dunia dalam *Doing Business 2011* yang dikeluarkan setiap tahun, terjadi penurunan dari peringkat 115 pada tahun 2010.²¹ Dari dua kategori yang rentan korupsi, Indonesia menduduki peringkat 25 persentil terendah – peringkat 155 dari 183 negara untuk indikator memulai bisnis dan 154 dari 183 untuk indikator melaksanakan kontrak. Demikian juga pada sebagian besar indikator tata kelola yang dibuat oleh Bank Dunia, termasuk pengendalian korupsi, Indonesia menduduki peringkat antara 25 sampai 50 persentil.²² Hal ini berarti, bahwa separuh dari 213 negara yang disurvei lebih baik dalam mengendalikan korupsi dibandingkan dengan Indonesia.

16. Id. at 9.

17. Lihat <http://www.depkeu.go.id/Eng>.

18. "Snapshot Assessment" at 3.

19. Data APBN Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2005 – 2010, tersedia pada www.depkeu.go.id/Eng/.

20. Kepala Bappenas: Indonesia Prioritaskan Pengembangan Infrastruktur sumber: Antara 24/Nov/2010, tersedia pada http://www.seputarforex.com/berita/berita_ekonomi_view.php?nid=37847&title=kepala_bappenas_indonesia_prioritaskan_pengembangan_infrastruktur. Angka dalam US\$ dihitung berdasarkan nilai tukar pada tanggal 1 Januari, 2011 yaitu US\$1 = 9,700 rupiah dan merupakan perkiraan.

21. Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (IBRD)/The World Bank, *Doing Business 2011* at 4, tersedia pada <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>.

22. Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*, World Bank Research Working Paper 4978 (June 2009), tersedia pada http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf.

Hal tersebut dapat diketahui dari Indeks Persepsi Korupsi yang terakhir dari *Transparency International*, yang menempatkan Indonesia pada peringkat 110 dari 178 negara yang disurvei, yang menunjukkan adanya sedikit peningkatan dari tahun 2009 ketika Indonesia berada pada peringkat 111, yang dalam kedua survei tersebut memiliki skor 2.8 pada skala berukuran 0 sampai 10 (sepuluh). Laporan Freedom House yang terakhir dalam *Freedom in the World* menuliskan bahwa “korupsi adalah endemi” di Indonesia.²³ Menurut sebuah survei yang dilaksanakan oleh *Indonesia's Procurement Watch* pada tahun 2010, 89 persen perusahaan mengatakan bahwa mereka perlu menyuap pejabat pemerintah untuk mendapatkan kontrak.²⁴ Pemerintah memperkirakan bahwa kerugian dari korupsi dalam pengadaan pemerintah di Indonesia mencapai sebesar US\$ 4 milyar setiap tahunnya.²⁵

Sementara prinsip desentralisasi dalam pengadaan pemerintah seharusnya untuk memperkenalkan potensi daerah yang lebih besar terhadap proses pengadaan, namun dalam praktiknya hal tersebut justru menciptakan peraturan daerah yang bertentangan dan mendorong inisiatif pejabat lokal untuk mencari keuntungan pribadi. Faktor tersebut memperbesar kesempatan untuk melakukan korupsi. Pada kenyataannya, desentralisasi telah mengakibatkan terjadinya peningkatan korupsi di daerah. Menurut studi mengenai desentralisasi dan korupsi, pada tahun 2006, terdapat 265 kasus korupsi yang melibatkan badan legislatif daerah dengan hampir 1,000 tersangka yang ditangani oleh kejaksaan di seluruh Indonesia. Pada tahun yang sama, kejaksaan juga menangani 46 kasus korupsi yang melibatkan 61 gubernur dan bupati / walikota.²⁶

Peran Masyarakat Sipil

Organisasi masyarakat sipil masih lemah dalam mengawasi pemerintah (*watchdog*). Faktor yang turut melemahkan adalah efektifitas terhadap akses informasi publik walaupun Indonesia telah mempunyai UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Selain dari kurangnya informasi, terdapat masalah dalam praktik yang timbul dari lemahnya kapasitas organisasi dan teknis dalam mengawasi dan menilai kegiatan dan dalam memberikan penyuluhan tentang transparansi dan akuntabilitas di pemerintahan.

Di negara yang berpenduduk hampir 230 juta, hanya terdapat beberapa organisasi pada tingkat nasional yang terlibat dalam pengadaan pemerintah, dengan jumlah staf yang tidak lebih dari 70 orang. Organisasi yang terbesar adalah *Indonesia Corruption Watch* (“ICW”),²⁷ *TII, Indonesia's Procurement Watch*²⁸ dan *PATTIRO*.²⁹ ICW tidak secara khusus memfokuskan diri pada pengadaan tetapi terlibat

23. *Indonesia Country Report, 2010 edition, Freedom in the World*, tersedia pada <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010&country=7841>.

24. *Indonesia Procurement Watch*, “Jejak Suap dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah” tersedia pada <http://www.iprocwatch.org/berita/utama/173-hasil-survei-ipw-qjejak-suap-dalam-pengadaan-barangjasa-pemerintahq.html>.

25. *Indonesia Country Profile: Public procurement and contracting*, tersedia pada <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/east-asia-the-pacific/indonesia/corruption-levels/public-procurement-and-contracting/>.

26. *Fighting Corruption* at 17.

27. <http://www.antikorupsi.org/>.

28. <http://www.iprocwatch.org/>.

29. <http://www.pattiro.org/>.

setelah adanya pengaduan dari masyarakat atau kelompok usaha yang terkena dampaknya. Pada saat ini, mereka juga mengkhususkan pemantauan masalah korupsi dalam pengadaan pada sektor kesehatan dan pendidikan.

Sejak tahun 2003, TII telah terlibat dalam melakukan survei dan studi berkenaan dengan tata kelola dan korupsi, menyelenggarakan kampanye anti-korupsi dan mendorong digunakannya pakta integritas pada kegiatan pengadaan. TII telah bekerja bersama dengan lebih dari 20 pemerintah daerah mengenai penerapan pakta integritas tetapi menyadari bahwa pejabat pemerintah belum tentu memiliki komitmen dalam upaya melawan korupsi walaupun mereka telah menandatangani suatu pakta integritas.

PATTIRO didirikan pada tahun 1999 sebagai sebuah organisasi non-pemerintah untuk mengedepankan tata kelola yang baik dengan memfokuskan pada penyerahan jasa publik pada tingkat daerah. PATTIRO saat ini bekerja di 20 kabupaten, melalui perwakilannya atau koalisinya dengan organisasi daerah lainnya. Sebagian besar pekerjaan PATTIRO berorientasi pada transparansi anggaran di tingkat daerah, walaupun mereka juga telah mulai memantau proses pengadaan pemerintah.

Indonesia Procurement Watch ("IPW") didirikan pada tahun 2003 oleh mantan pejabat publik dan para pegiat muda untuk melawan korupsi dalam bidang pengadaan dengan memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai proses pengadaan, memberikan bantuan teknis kepada pejabat pemerintah, dan memantau kegiatan pengadaan tertentu di negara ini, terutama dalam hal yang berkaitan dengan prasarana, edukasi, dan kesehatan. IPW meminta informasi dari lembaga pengadaan dengan menggunakan akses terhadap UU Keterbukaan Informasi Publik. Mengingat informasi resmi hampir selalu tidak tersedia atau tidak lengkap, mereka juga mendapatkan informasi dari peserta lelang yang kalah dalam lelang, serta dari komunitas dan dari pihak yang melaporkan tindakan yang melawan hukum (*whistleblowers*). Pada saat IPW menemukan adanya kasus korupsi, mereka mengirimkan laporan mereka kepada Komisi Pemberantasan Korupsi ("KPK"). Atas laporan tersebut, beberapa pejabat pemerintah telah dituntut.

3. Kerangka Landasan Hukum untuk Pengadaan Publik

Pengadaan publik di Indonesia diatur melalui Keputusan Presiden, keputusan menteri, surat yang berisi informasi, serta melalui surat keputusan dan instruksi gubernur di provinsi, walikota di kota dan bupati di kabupaten. Indonesia telah melakukan beberapa perubahan dalam sistem pengadaan mereka sejak dilakukannya Penilaian Bank Dunia di tahun 2001.³⁰ Penilaian tersebut menemukan bahwa proses pengadaan sangat rentan terhadap korupsi; pengadaan yang dilakukan tidak digerakkan oleh pasar; dan tidak transparan.³¹

Berdasarkan rekomendasi yang diberikan dalam Penilaian tahun 2001 tersebut, Lembaga Kebijakan Pengadaan Pemerintah yang dikenal dengan singkatan “LKPP” didirikan melalui Peraturan Presiden No. 106 tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan mandat untuk (i) mengembangkan strategi, kebijakan dan peraturan pengadaan pemerintah; (ii) melaksanakan pemantauan dan evaluasi; (iii) melaksanakan *e-procurement*; (iv) meningkatkan keterampilan pejabat pengadaan; dan (v) memberikan masukan, rekomendasi dan penyelesaian sanggah. Keputusan Presiden No 80/2003 juga menetapkan suatu kerangka landasan nasional untuk pengadaan publik, termasuk pengadaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia melaksanakan suatu Gambaran Penilaian Sendiri (*“Self-Assessment Snapshot”*) atas sistem pengadaan mereka.³² Gambaran itu memperlihatkan adanya banyak kelemahan dalam sistem pengadaan, termasuk ketidakpastian yang disebabkan karena tidak adanya undang-undang pengadaan yang menaungi, yang akhirnya terjadi ketidak-konsistenan dalam praktik pengadaan di tingkat daerah, tidak adanya *e-procurement*, dokumen penawaran terstandarisasi dan banyak hal lainnya. Penilaian menyatakan bahwa terdapat risiko adanya tumpang tindih dalam yurisdiksi yang mengakibatkan adanya “potensi segmentasi baik dalam pasar pengadaan dan dalam kerangka landasan hukum pengadaan. Hal-hal seperti pertentangan, ketidak-konsistenan dan tumpang tindih yurisdiksi dapat menyebabkan pemerintah daerah dan individu-individu memanipulasi hal ini untuk kepentingan mereka.”³³

Peraturan Presiden No. 54/2010

Pada bulan Agustus 2010, Indonesia mengadopsi perubahan yang signifikan terhadap sistem pengadaan pemerintah melalui Peraturan Presiden No.54/2010. Peraturan Presiden ini mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 2011, menggantikan Keputusan Presiden No. 80/2003. Peraturan tersebut mencakup beberapa perubahan penting, antara lain:³⁴

30. Bank Dunia, Laporan Penilaian Pengadaan Negara Indonesia (*World Bank, Indonesia Country Procurement Assessment Report*) (Report No. 21823-IND) (2001), tersedia pada http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Procurement_Assessment.pdf.

31. Ibid. at 1.

32. *“Snapshot Assessment of Indonesia’s Public Procurement System as at June 2007”* (*“Snapshot Assessment”*), tersedia pada <http://www.unpcdc.org/media/14358/indonesia%20pilot%20country.pdf>.

33. Ibid. at 9.

34. “Peraturan Presiden No. 54 of 2010 mengubah Kebijakan Pengadaan Pemerintah,” November 2010, tersedia pada <http://www.legal500.com/c/indonesia/developments/12093>.

- Memperluas ruang lingkup pengadaan dengan mencantumkan bahwa pengadaan didanai tidak hanya dari anggaran negara, tetapi juga dari donor asing dan pinjaman pengembangan internasional.
- Meningkatkan batasan untuk pemilihan langsung dari 50 juta menjadi 200 juta rupiah (US\$ 5,550 menjadi US\$ 22,000).
- Tidak lagi membuat persyaratan untuk memberikan jaminan penawaran dalam keadaan tertentu.
- Mempersyaratkan untuk mengungkapkan harga perkiraan lelang.
- Mewajibkan dilakukannya *e-procurement* untuk semua pengadaan mulai tahun 2012.
- Memperkenalkan penunjukan langsung untuk barang dan jasa yang memiliki daftar harga yang telah dikenal, seperti sewa mobil, biaya hotel, dan sewa kantor.
- Memberikan Jaminan untuk melakukan sanggah banding.

Peraturan Presiden ini juga mengubah administrasi pengadaan. Peraturan ini membagi tugas pejabat pengadaan dalam tiga unit terpisah: unit pertama, mendapat tugas perencanaan dan melaksanakan pengadaan (“Pengguna Anggaran”); unit kedua, mendapat tugas menentukan pelaksanaan pengadaan individual seperti menetapkan spesifikasi lelang, mengevaluasi penawaran dan menetapkan pemenang, dan memantau pelaksanaan kontrak (“Unit Jasa Pengadaan” atau “PPK”); dan unit yang ketiga adalah Panitia Penerima Hasil Pekerjaan yang bertugas untuk mengevaluasi hasil kontrak (“Panitia Penerima Hasil Pekerjaan”).³⁵

Menurut Peraturan Presiden 54/2010, peraturan yang baru ini, mengatur pengadaan yang dilakukan:

- Oleh kementerian, institusi, unit regional dan institusi lain yang didanai oleh anggaran pemerintah pusat atau daerah.
- Oleh badan umum milik negara
- Didanai sebagian atau seluruhnya dari pinjaman dalam negeri atau hibah yang diterima oleh pemerintah
- Yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dari pinjaman atau hibah luar negeri (kecuali terdapat aturan lain dari organisasi pemberi pinjaman atau hibah, dimana para pihak dapat menyepakati suatu metode pengadaan).

Namun, Peraturan tersebut tidak membahas mengenai sejumlah masalah dalam sistem pengadaan Indonesia. Peraturan ini tidak berlaku untuk semua perusahaan milik negara, terutama perusahaan minyak dan gas nasional. Keterkaitan antara Peraturan Presiden dan undang-undang lainnya yang berlaku saat ini untuk pengadaan, seperti UU Jasa Konstruksi (UU No. 18/1999) dan UU Tentang Badan Umum Milik Negara (UU No. 19/2003), tidak jelas karena kedua undang-undang tersebut juga memiliki ketentuan-ketentuan yang mengatur pengadaan. Sementara Peraturan Presiden ini mengizinkan peserta lelang untuk mengajukan sanggah, mekanisme penanganan dan sanksinya tidak jelas terhadap pelanggaran yang dilakukan atas prosedur pengadaan.

35. Peraturan Presiden, Pasal 8 dan 11.

Peraturan tersebut juga tidak berisi ketentuan-ketentuan yang secara khusus memberikan wewenang kepada masyarakat sipil untuk memantau pengadaan Pemerintah. Walaupun terdapat persyaratan bagi peserta lelang dan pejabat pemerintah yang terkait untuk menandatangani “pakta integritas”, lingkup dari pakta integritas tersebut hanya terdiri dari “janji untuk menghindari dan tidak terlibat dalam kolusi, korupsi dan nepotisme dalam pengadaan barang/jasa.”³⁶

Yang terpenting adalah bahwa Keputusan/Peraturan Presiden selama ini bukan merupakan ketentuan hukum yang cukup tinggi untuk menjadi acuan standar terhadap sistem pengadaan pemerintah di seluruh Indonesia. Indonesia belum memiliki undang-undang pengadaan, dalam arti sesungguhnya. Dalam pelaksanaannya terdapat turunan peraturan yang merujuk pada peraturan tersebut tetapi “terlalu banyak keputusan, peraturan dan instruksi” dari Menteri dan gubernur (propinsi) sampai bupati dan walikota “yang memiliki pertentangan dan ketidak-konsistenan.”³⁷ Dan Peraturan Presiden melanjutkan praktik ini. Upaya telah dilakukan selama bertahun-tahun untuk membuat suatu UU nasional secara menyeluruh mengenai Pengadaan Publik, tetapi sampai saat ini belum berhasil dilakukan.

Prosedur Lelang Pemerintah

Terdapat berbagai metode pengadaan barang dan jasa terdapat dalam Peraturan Presiden:³⁸

- Lelang Umum, yang terbuka bagi semua penyedia yang memenuhi syarat
- Penunjukan Langsung kepada penyedia tunggal, yang berlaku dalam keadaan darurat, pertahanan nasional, dan dalam keadaan ketika harga diketahui oleh umum dan dapat diakses oleh publik, seperti sepeda motor dan kamar hotel
- Pengadaan langsung, yang berlaku bagi pengadaan dengan nilai maksimum 100 juta rupiah (US\$10,300)

Lelang umum ini adalah metode standar pengadaan. Dalam semua lelang umum, informasi dipublikasikan pada situs website entitas pengadaan, papan pengumuman resmi dan semakin banyak yang dilakukan melalui portal Layanan Pengadaan Secara Elektronik (“LPSE”). Langkah utamanya adalah sebagai berikut:

1. Pengumuman proses prakualifikasi, jika berlaku
2. Pengumuman mengenai permintaan penawaran (pengumuman dipublikasikan sekurang-kurangnya tujuh hari sebelum tanggal pemasukan penawaran)
3. Sesi penjelasan lelang untuk menjawab pertanyaan peserta lelang
4. Penyerahan penawaran oleh peserta lelang
5. Membuka dan mengevaluasi penawaran teknis
6. Membuka dan mengevaluasi penawaran keuangan
7. Pengumuman pemenang
8. Periode untuk menyampaikan keberatan/sanggah
9. Penetapan pemenang dan publikasi mengenai nama pemenang dan berita acara mengenai proses evaluasi

36. Ibid., Pasal 1(13).

37. Lihat Gambaran Penilaian (*Snapshot Assessment*) pada 8-9, merekomendasikan Indonesia untuk mengadopsi “suatu undang-undang pengadaan sektor pemerintah yang terkonsolidasi dan menyeluruh yang bersifat menaungi pada tingkat tertinggi.”

38. Terdapat metode pengadaan lainnya untuk jasa yang berkaitan dengan konstruksi.

Prosedur yang disederhanakan berlaku untuk pengadaan dengan nilai maksimum 200 juta rupiah (US\$20,600). Dalam hal ini, jangka waktu untuk pengumuman dan memasukkan penawaran lebih singkat, evaluasi penawaran teknis dan keuangan dilakukan dalam waktu yang bersamaan.

Prosedur dan kriteria evaluasi harus dicantumkan dengan jelas dalam permintaan penawaran. Terdapat berbagai metode evaluasi, tetapi yang paling banyak dipakai adalah memberi bobot pada harga antara 70 sampai 90 persen dari total evaluasi dan mensyaratkan elemen lainnya yang bersifat kuantitatif. Unit Layanan Pengadaan, yang melakukan evaluasi, terpisah dari unit yang menetapkan kriteria evaluasi. Struktur organisasi Unit tersebut ditetapkan sesuai dengan kebutuhan lelang tertentu tetapi selalu terdiri dari sekurang-kurangnya seorang ketua, sekretaris, staf pendukung, dan kelompok kerja. Keputusan Unit tunduk pada kajian yang dilakukan oleh Panitia Penerima Hasil Proyek atau Pejabat yang memeriksa hasil pekerjaan kontrak.

Perusahaan asing diizinkan untuk menyampaikan penawaran melaluikerjasama dengan perusahaan nasional (kecuali tidak ada perusahaan nasional yang memiliki kemampuan untuk menyediakan barang dan jasa yang diminta) dan hanya untuk penawaran yang melebihi batas tertentu: 100 milyar rupiah (US\$10,300,000) untuk jasa konstruksi dan 20 milyar rupiah (US\$2,100,000) untuk barang dan jasa.³⁹

Penerapan E-Procurement

E-procurement khususnya dimaksudkan sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. LPSE, Layanan Pelayanan Secara Elektronik merupakan suatu sistem desentralisasi dengan masing-masing entitas pemerintah (kementerian, provinsi, kota, kabupaten, universitas negeri, perusahaan milik negara dll) memiliki instalasi LPSE mereka sendiri. Menurut rencana LPSE telah tersedia untuk semua informasi pengadaan pada tahun 2012. Pada kenyataannya, secara bertahap layanan tersebut sudah diperkenalkan dengan 124 sistem LPSE yang telah tersedia dan target saat ini adalah memiliki 500 LPSE pada tahun 2012.⁴⁰ Sumber Pemerintah mengindikasikan bahwa belum ada program teknologi informasi standar yang diterapkan; hanya 190 (dari 560) pemerintah daerah yang telah menerapkan sistem pengadaan elektronik; dan tidak semua kementerian nasional menerapkan sistem tersebut.⁴¹

Tabel berikut ini menunjukkan bahwa jumlah dan nilai dari lelang yang dilaksanakan secara elektronik telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, tetapi tetap merupakan jumlah yang kecil dibandingkan dengan pengadaan pemerintah Indonesia secara keseluruhan yang bernilai 240 triliun rupiah.

39. Peraturan Presiden, Pasal 104. Pasal 104 juga mengatakan bahwa perusahaan asing dapat ikut serta dalam lelang untuk kontrak yang bernilai lebih dari 10 milyar rupiah (US\$1,030,927,835).

40. "Kementerian/Institusi Perlu Memiliki LPSE," Nov. 18, 2010, http://www.depkeu.go.id/Eng/Read/?type=ixNews&id=17782&thn=2010&name=Nw181110_04.htm.

41. Wawancara dengan staf LKPP, Jakarta, Maret 2011.

	2008	2009	2010	2011	Total
Jumlah Lelang yang memenangkan Kontrak	21	1,282	4,796	2,692	8,799
Nilai Kontrak (dalam jutaan rupiah)	30,957	2,351,323	9,166,007	1,266,396	12,814,683

Tabel 1. Transaksi e-Procurement di Indonesia, 2008-2011 (sampai April)⁴²

Pengendalian Internal dan Eksternal

Transparansi dan integritas dalam sistem pengadaan diupayakan sebagian melalui ketentuan-ketentuan yang memerlukan pengendalian internal dan eksternal dan audit, walaupun sebagian besar memfokuskan pada akuntabilitas keuangan. Peraturan Presiden 54/2010 menetapkan mekanisme sanggah dalam setiap entitas pengadaan. Semua peserta dalam proses penawaran memiliki hak untuk menyampaikan keberatan secara tertulis setelah daftar peserta lelang yang memenuhi syarat dipublikasikan dan setelah pemenang lelang diumumkan jika mereka menemukan pelanggaran terhadap prosedur, spesifikasi teknis yang tidak benar, atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Unit Layanan Pengadaan.

Keberatan diperiksa oleh Unit Layanan Pengadaan, yang harus memberikan respon dalam waktu lima hari setelah menerima keberatan. Jika pihak yang menyampaikan keberatan tidak puas dengan respon yang diberikan, mereka dapat mengajukan banding kepada kepala entitas pengadaan, tetapi untuk hal itu mereka harus memberikan suatu jaminan yang setara dengan dua persen dari nilai kontrak atau maksimum dengan 50 juta rupiah (US\$5,500).⁴³ Jaminan tersebut akan dikembalikan hanya apabila orang tersebut menang dalam banding tersebut. LKPP dapat memberikan usulan, pendapat dan rekomendasi selama proses banding tersebut tetapi keputusan akhir ada pada entitas pengadaan. Akibatnya, tidak ada yang mengajukan banding kepada badan independen entitas pengadaan.

Pasal 116 Peraturan Presiden menjelaskan bahwa masing-masing pemerintah pusat dan daerah dan entitas pengadaan berkewajiban untuk memantau pekerjaan Pengguna Anggaran dan Unit Layanan Pengadaan dan melakukan audit atas kegiatan mereka sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Namun sama dengan banding atas putusan pengadaan, kantor internal ini, tidak berdiri sendiri sebagai entitas pengadaan tempat mereka.

Badan Pemeriksa Keuangan adalah suatu institusi audit nasional tertinggi yang berdedikasi menjaga tata kelola keuangan yang baik dan memastikan adanya transparansi dan akuntabilitas di sektor publik Indonesia. Badan yang didirikan oleh UU No. 15/2006 sebagai suatu badan independen, yang

42. LKPP, *LPSE Smart Report* tersedia pada <http://report-lpse.lkpp.go.id/PenyediaVer.aspx>.

43. Peraturan Presiden, Pasal. 82.

memiliki wewenang untuk memberikan hasil audit mengenai pengelolaan keuangan negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mandat yang meliputi keseluruhan pemerintah tersebut meliputi pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota; selain dari institusi pemerintah: Bank Indonesia; badan usaha milik negara dan badan usaha yang dimiliki pemerintah provinsi; lembaga layanan publik; dan yayasan yang dibiayai negara dan lembaga negara lainnya. Namun fokusnya adalah semata-mata keuangan dan tidak mencakup proses pengadaan itu sendiri atau hasil yang dicapainya.

Tidak ada ketentuan dalam Peraturan Presiden untuk masyarakat sipil mengawasi pengadaan. Terkadang pemerintah mengundang masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam memantau pengadaan. Hal ini pernah terjadi, contohnya, pada pengadaan untuk pemilihan umum 2009. LKPP mengundang TII dan koalisi LSM yang lebih besar untuk memantau pengadaan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam hal pengadaan bahan yang terkait dengan proses pemilihan tersebut. TII dan koalisi LSM yang berpartisipasi di semua tahapan pengadaan dan perwakilannya dapat mengamati dan melaporkan mengenai perusahaan yang mencoba menyuap pejabat pemilihan.

Etika dan Langkah-Langkah Anti-Korupsi

Peraturan Presiden 54/2010 berisi sejumlah ketentuan-ketentuan yang memberikan mandat mengenai perilaku etika dan integritas dalam proses pengadaan. Ketentuan-ketentuan tersebut mengatur mengenai pejabat pengadaan yang terlibat dalam pengadaan serta orang yang berusaha menyediakan barang dan jasa. Pasal 6 menyatakan bahwa pejabat pengadaan di tingkat pemerintah harus memenuhi standar etika:

- Melaksanakan tugas secara sistematis dengan penuh tanggung jawab untuk mencapai sasaran dengan cara yang efisien dan efektif;
- Bekerja secara profesional dan independen dan menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan, yang menurut sifatnya harus dijaga kerahasiaannya, untuk mencegah penyalahgunaan dalam proses pengadaan;
- Tidak mempengaruhi pejabat pengadaan lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan persaingan tidak sehat;
- Menerima dan bertanggung jawab terhadap semua putusan yang ditetapkan sesuai dengan perjanjian tertulis dari para pihak yang terlibat;
- Menghindari dan mencegah setiap pertentangan dan kepentingan dengan pihak terkait baik langsung maupun tidak langsung selama proses pengadaan berlangsung;
- Menghindari dan mencegah anggaran pemerintah terbuang percuma dalam pengadaan;
- Menghindari dan mencegah penyalahgunaan dan/atau kolusi untuk keuntungan pribadi. Kelompok atau pihak lainnya yang secara langsung atau tidak langsung mengakibatkan kerugian pada pihak pemerintah; dan
- Tidak mengambil, menawarkan, atau berjanji untuk memberikan atau mengambil setiap hadiah, penghargaan, komisi, rabat/diskon, atau apa pun yang berharga dari siapa pun yang dikenal atau dapat diduga memiliki kepentingan dalam pengadaan.

Pasal 19 melarang penyedia untuk ikut serta dalam pengadaan pemerintah dalam hal partisipasi tersebut menimbulkan konflik kepentingan. Pasal tersebut juga melarang pejabat pemerintah (tidak hanya pejabat pengadaan) untuk berpartisipasi sebagai penyedia dalam pengadaan pemerintah, kecuali jika pejabat tersebut sedang menjalani cuti tanpa gaji.

Peraturan Presiden juga mempersyaratkan ditandatanganinya pakta integritas – dalam lingkup yang terbatas – sebagai bagian dari proses pengadaan. Seperti ditulis di atas, lingkungannya adalah “berjanji untuk mencegah dan tidak terlibat dalam kolusi, korupsi dan nepotisme” dalam proses pengadaan.⁴⁴ Peraturan Presiden mencantumkan bahwa pakta integritas ditandatangani oleh pihak pemerintah, PPK, pejabat ULP, serta pejabat pengadaan lainnya.⁴⁵ Penyedia barang dan jasa juga harus menandatangani dan menyerahkan pakta integritas sebagai bagian dari proses prakualifikasi, jika berlaku, atau pada saat dokumen penawaran diserahkan.⁴⁶

Seperti yang dirancang oleh Transparency International, pakta integritas juga menyatakan suatu sistem pemantauan yang mencakup pengawasan independen oleh masyarakat sipil. Namun, seperti ditulis di atas, Peraturan Presiden tidak memasukkan ketentuan apa pun yang memberikan wewenang (masyarakat sipil) untuk melakukan pemantauan independen. Lebih lanjut, menurut pengalaman TII, penandatanganan pakta integritas di Indonesia hanya untuk formalitas dan tidak ada implementasi, pemantauan, penalti atau insentif yang sesungguhnya.⁴⁷

44. Peraturan Presiden, Pasal 1(13). *Transparency International* membuat pakta integritas pada tahun 1990 yang lebih kuat dari “janji” yang tertuang dalam Peraturan Presiden. Pakta TI mencakup sanksi yang disepakati untuk kegagalan dalam memenuhi apa yang dijanjikan, suatu persyaratan untuk mengungkapkan semua pembayaran yang dilakukan kepada siapa saja sebagai bagian pengadaan, dan masyarakat sipil memantau proses pengadaan.. TII telah memopulerkan penggunaan pakta integritas di Indonesia sejak 2004. Lihat http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

45. Peraturan Presiden, Pasal 4, 17, dan 18.

46. *Ibid*, Pasal 19.

47. Pernyataan Rezki Wibowo, Nov. 12, 2010, *14th International Anti-Corruption Conference*, tersedia pada http://14iacc.org/wp-content/uploads/ws4.7AleksandrShkolnikov_LR.pdf.

4. Temuan Penilaian Hukum

Agar dapat mengevaluasi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan Indonesia terhadap Standar APEC, TII melakukan suatu pengamatan dalam rangka mendapatkan gambaran mengenai legislasi. Selain dari Peraturan Presiden, terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang dapat membantu transparansi dan mengedepankan integritas pada pengadaan pemerintah;

- UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah oleh UU No. 20/2001
- UU No. 28/1999, tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- UU No. 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
- UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik

UU No. 31/1999, sebagaimana diubah, menyatakan pengambilan dan penyuapan terhadap pejabat pemerintah dan hakim, penggelapan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, dan tindakan serupa merupakan tindak pidana.⁴⁸ UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik merupakan terobosan besar dalam mencoba untuk menguatkan transparansi dan akuntabilitas dalam memberikan layanan publik. UU 25/2009 juga mencoba untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas dengan menguatkan kerangka landasan hukum dengan mengatur interaksi antara aparat pemerintah dan masyarakat umum. UU tersebut bertujuan untuk secara jelas menetapkan hak, tanggung jawab, dan mandat untuk masing-masing pihak, dan melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, terutama partisipasi, profesionalisme, transparansi, akuntabilitas dan kepastian prosedur.

Pasal 20 UU Pelayanan Publik, terutama meliputi kewajiban pejabat pemerintah untuk membuat, mensosialisasikan, dan melaksanakan suatu standar minimum transparansi dan efisiensi dalam memberikan layanan publik. Pembuatan standar tersebut melibatkan perwakilan masyarakat sipil dan meliputi aspek krusial seperti standar biaya dan durasi layanan, penanganan pengaduan, dan orang yang bertanggung jawab.

UU tentang Keterbukaan Informasi Publik disahkan pada tanggal 3 April 2008. Ini merupakan undang-undang pertama yang komprehensif yang mengatur hak masyarakat terhadap informasi, dan menguraikan mengenai kewajiban lembaga publik dalam hal keterbukaan. UU ini mengatur jenis informasi yang dapat diungkapkan dan menjelaskan jenis informasi yang dapat dikecualikan dan untuk (jangka waktu) berapa lama. Selain itu, undang-undang tersebut melembagakan Komisi Informasi sebagai suatu institusi regulasi yang independen yang diberi mandat untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan kewajiban untuk keterbukaan (informasi) lembaga publik.

48. Tersedia pada <http://assetrecovery.org/kc/node/bd152257-a342-11dc-bf1b-335d0754ba85.2>.

UU tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, yang disahkan pada Desember 2002, membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang secara resmi didirikan pada Desember 2003. Mandat KPK adalah untuk mengkoordinasikan dan melakukan supervisi terhadap institusi yang diberi wewenang untuk memberantas korupsi; melakukan investigasi, pendakwaan, dan penuntutan terhadap tindakan korupsi, melakukan tindakan pencegahan terhadap tindakan korupsi dan memantau tata kelola negara. Selama 2009, KPK menangani 137 kasus korupsi, 28 di antaranya – atau lebih dari 20 persen – berkaitan dengan pengadaan publik.⁴⁹

UU yang sama juga memberi mandat untuk dibentuknya Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). KPK telah terbukti efektif dalam penyelidikan dan penuntutan korupsi, dengan 100 persen tingkat keberhasilan dalam pembuktian dakwaan (*conviction rate*) melalui Pengadilan Tipikor. Antara tahun 2004 dan 2009, KPK telah melakukan penuntutan terhadap pejabat publik terkemuka seperti gubernur, sejumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Jaksa Agung, duta besar, walikota, hakim dan mantan Deputy Gubernur Bank Indonesia.⁵⁰ Karena keberhasilannya, independensi KPK mendapat serangan politis dan keberadaan Pengadilan Tipikor terancam dengan adanya hak uji materiil dan resistensi dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada akhirnya, secara umum, masyarakat sipil memiliki hak untuk berpartisipasi dan memberikan komentar terhadap tindakan pemerintah sesuai dengan Pasal 8 UU No. 28/1999.⁵¹ Pelaksanaan Peraturan No. 71/2000 Pasal 8, membuat ketentuan bagi masyarakat untuk mengupayakan, mendapatkan, dan memberikan informasi yang berkaitan dengan potensi adanya tindak pidana korupsi, dan untuk menyampaikan rekomendasi kepada lembaga penegakan hukum dan/atau KPK. Namun tidak ada ketentuan apa pun dalam UU No. 28/1999 atau peraturan pelaksanaan mengenai masyarakat sipil dalam memantau pengadaan pemerintah dan tidak ada mekanisme untuk pemantauan tersebut.

Penerapan kerangka landasan hukum terhadap persyaratan yang ditetapkan oleh Standar APEC dianalisa di bawah ini:

1. Mempublikasikan semua undang-undang, peraturan dan prosedur yang berkaitan dengan pengadaan pemerintah dengan segera

Secara resmi Indonesia telah menetapkan Portal Pengadaan Nasional yang dapat dilihat pada “www.inaproc.lkpp.go.id”. Peraturan Presiden dan instrumen hukum lainnya dicantumkan di sana. Mulai tahun 2012, semua informasi yang berkaitan dengan pengadaan dari pemerintah pusat, provinsi dan daerah harus tersedia melalui LPSE (Layanan Pengadaan Secara Elektronik).⁵²

49. Laporan Tahunan 2009, Komisi Pemberantasan Korupsi.

50. Mochammad Jasin, “Gap Analyses of UNCAC: An Indonesia Experience” (Feb. 1, 2010), tersedia pada <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/documents/APIntact2010/Session05-MochammadJasin-IndonesiaUNCACGapAnalysisExperience.pdf>.

51. Tersedia pada <http://assetrecovery.org/kc/resources/org.apache.wicket.Application/repo?nid=b2963642-a342-11dc-bf1b-335d0754ba85>.

52. Peraturan Presiden, Pasal. 2(1).

2. Mempublikasikan daftar entitas pengadaan baik yang positif atau negatif dengan tunduk pada aturan-aturannya

Peraturan Presiden No. 54/2010 berlaku untuk semua pengadaan pemerintah di semua tingkat pemerintahan. Namun, ditemukan adanya ketidakkonsistenan dengan undang-undang lainnya. Walaupun Pasal 2(1) mengatakan bahwa pengadaan yang dilakukan oleh BUMN juga termasuk, pengadaan yang dilakukan oleh Pertamina, perusahaan energi milik negara, diatur oleh UU BUMN. Pengadaan konstruksi diatur oleh UU tentang Konstruksi.

3. Mempublikasikan sebelumnya mengenai aturan pengadaan yang diusulkan pemerintah dan memberikan kesempatan yang sewajarnya bagi publik untuk memberikan komentar atas perubahan tersebut

Tidak ada undang-undang atau peraturan yang mempersyaratkan dipublikasikannya rancangan peraturan sebelum diberlakukan dan sangat sulit untuk mendapatkan rancangan peraturan dari pejabat pemerintah. Walaupun UU No. 28/1999 memberikan warganegara hak untuk berpartisipasi dan memberikan komentar atas tindakan pemerintah, UU tersebut tidak memberikan hak secara khusus untuk memberikan komentar terhadap undang-undang dan peraturan. Suatu rancangan UU tentang Prosedur Administrasi, yang dapat meningkatkan hak warganegara untuk mengakses prosedur pemerintah dan menyampaikan keberatan terhadap usulan peraturan perundang-undangan, telah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 2009 tetapi belum ditetapkan.⁵³

4. Memberikan informasi dan merespon pertanyaan-pertanyaan mengenai aturan pengadaan yang aktual dan yang diusulkan

Pasal 25 (2) Peraturan Presiden No. 54/2010 mempersyaratkan bahwa pengumuman pengadaan berisi nama dan alamat entitas pengadaan. Pasal 25(3) mempersyaratkan bahwa nama dan alamat entitas pengadaan diterbitkan pada situs web dan sebagai tambahan dibuat agar dapat diakses oleh publik melalui papan pengumuman resmi entitas pemerintah, Portal Pengadaan nasional, dan melalui sistem layanan e-procurement pemerintah untuk barang dan jasa (LPSE). UU tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat dipergunakan untuk mendapatkan informasi mengenai pengadaan tetapi hanya jika ada permintaan informasi tertentu.

5. Memberitahu orang yang terkena dampak secara langsung atas prosedur administrasi pengadaan pemerintah

Tidak ada persyaratan dalam Peraturan Presiden atau undang-undang lainnya untuk mengeluarkan pengumuman mengenai prosedur yang berkaitan dengan pengadaan kepada peserta lelang lainnya. Tidak ada undang-undang lainnya mengenai penerapan secara umum yang menjamin adanya pengumuman.

53. GTZ, "Meningkatkan Kepastian Hukum di Indonesia: UU Prosedur Administrasi" tersedia pada <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0688en-legal-certainty-indonesia.pdf>.

6. Mempertahankan prosedur internal untuk pemeriksaan dengan segera dan koreksi atas tindakan akhir administrasi

Peraturan Presiden No. 54/2010 Pasal 117 menyatakan bahwa peserta lelang atau anggota masyarakat dapat melakukan sanggahan/pengaduan, jika mereka menemukan adanya indikasi penyalahgunaan prosedur dalam proses pengadaan pemerintah, atau indikasi mengenai persaingan tidak sehat. Sanggahan/pengaduan harus diajukan oleh Unit Layanan Pengadaan dalam entitas pengadaan dan terhadap keputusan Unit tersebut dapat diajukan sanggah banding kepada kepala entitas pengadaan. Mekanisme tersedia untuk mengajukan arbitrase atas sengketa kontrak tetapi tidak berlaku untuk putusan pengadaan sebelum penetapan pemenang.⁵⁴ Namun, Peraturan Presiden tersebut tidak memberikan prosedur khusus untuk diikuti dalam memeriksa sanggahan peserta lelang.

Yang lebih penting adalah tidak adanya mekanisme kajian yang independen. LKPP tidak memberikan suatu mekanisme penanganan sanggah yang efektif yang memungkinkan peserta lelang untuk melaporkan hal-hal yang tidak semestinya yang terjadi dalam lelang umum untuk investigasi independen lebih lanjut dan arbitrase. LKPP tidak diberi wewenang untuk menangani pengaduan atau mengenakan penalti; LKPP hanya dapat memberikan informasi dan rekomendasi. Sementara Kantor Ombudsman Nasional menerima pengaduan, tetapi hanya dapat memberikan rekomendasi atau melaporkan kasus kepada otoritas yang bersangkutan. Akibatnya, peserta lelang yang merasa dirugikan sering tidak memiliki banyak pilihan untuk melakukan sanggah banding atas putusan pengadaan pemerintah selain melalui pengadilan, yang dapat memakan waktu lama dan biaya tinggi.

7. Mempublikasikan kesempatan pengadaan pemerintah secara transparan yang dapat diakses oleh semua pihak

Menurut Peraturan Presiden 54/2010, semua entitas pengadaan diminta untuk mengumumkan rencana pengadaan dan informasi lainnya pada papan pengumuman nasional, provinsi, kabupaten, atau kota atau pada media cetak nasional daerah atau nasional mulai dari tahun 2012, melalui Layanan Pengadaan Elektronik, yang disebut dengan LPSE, yang terdapat pada <http://www.inaproc.lkpp.go.id>. Tetapi setiap entitas pengadaan akan memiliki situs e-procurement mereka sendiri dan tidak ada standar untuk situs tersebut. Terlebih lagi, e-procurement belum sepenuhnya dilaksanakan oleh semua kementerian nasional dan hanya tersedia untuk 190 dari 500 entitas pemerintah daerah. Peraturan Presiden tersebut mencantumkan bahwa pengguna anggaran di semua tingkat pemerintahan harus mengumumkan rencana umum pengadaan umum setiap tahun setelah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat nasional atau daerah.⁵⁵

Peserta lelang harus mendapatkan perlakuan yang sama (dengan mengindahkan persyaratan yang dikesampingkan).⁵⁶ Pasal 5 Peraturan Presiden 54/2010 menjelaskan prinsip-prinsip pengadaan, yang menyatakan bahwa pengadaan harus efisien, efektif, terbuka, bersaing, adil/non-diskriminasi, dan akuntabel.

54. UU No 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

55. Ibid., Pasal 8(1)(b); Pasal 17 (2)(d); Pasal 25(1), (2), (3); Pasal 36; Pasal 37; Pasal 43.

56. Ibid., Pasal 5.

Dalam Peraturan Presiden tersebut sepertinya tidak terdapat ketentuan untuk melakukan pra-registrasi peserta lelang tetapi terdapat ketentuan mengenai prakualifikasi. Peraturan Presiden ini juga memperkenankan pemberitahuan secara dini dan terdapat cukup waktu untuk penyedia barang dan jasa yang berminat untuk merespon pengumuman pengadaan.

8. Menyediakan semua informasi yang diperlukan untuk menyiapkan penawaran bagi semua penyedia

Peraturan Presiden menetapkan bahwa dokumen lelang umum harus berisi: (a) nama dan alamat entitas pengadaan, (b) uraian barang yang akan disediakan atau pekerjaan yang akan dilaksanakan, (c) spesifikasi teknis atau gambar (d) rancangan kontrak (e) jangka waktu dan lokasi, dan (f) estimasi nilai proyek.⁵⁷

9. Tetap menggunakan kriteria transparan untuk mengevaluasi penawaran; evaluasi penawaran dan penetapan pemenang secara tegas sesuai dengan kriteria

Entitas pengadaan harus mengumumkan semua kriteria evaluasi yang akan diterapkan dalam pengumuman pengadaan.⁵⁸ Dalam melaksanakan evaluasi, Unit Layanan Pengadaan dilarang untuk mengubah, menambah dan/atau mengurangi kriteria dan prosedur evaluasi setelah tenggat waktu untuk menyampaikan dokumen penawaran. Selain itu, entitas pengadaan harus memelihara catatan, untuk jangka waktu yang ditentukan sebelumnya, secara benar yang cukup memadai untuk melakukan pembenaran atas putusan yang diambil dalam proses pengadaan.⁵⁹

10. Penetapan pemenang dengan cara yang transparan

Peraturan Presiden 54/2010 mempersyaratkan entitas pengadaan untuk mengumumkan hasil tender, termasuk nama pemenang. Kontrak tidak dapat diberikan sampai jangka waktu penyampaian keberatan terhadap suatu peserta lelang (biasanya lima hari kerja) telah habis.

11. Cara Memperlakukan informasi rahasia

Sementara tidak ada aturan khusus yang mengizinkan peserta lelang untuk meminta informasi rahasia bisnis yang tak-terpublikasikan (non-disclosure), pejabat pengadaan barang dan jasa mempunyai kewajiban etik untuk tidak memberikannya. Pasal 5(6)(b) Peraturan Presiden ini mengharuskan entitas pengadaan dan pejabat pengadaan untuk menjaga kerahasiaan informasi dalam dokumen pengadaan agar dapat mencegah penyalahgunaan dalam pengadaan. Tidak jelas bagaimana pejabat pemerintah memutuskan informasi apa yang harus diperlakukan rahasia.

57. Ibid, Pasal 64.

58. Ibid, Pasal 48.

59. Ibid, Pasal 11(1)(i); Pasal 17(2)(g)(4).

5. Hasil Konsultasi Sektor Swasta

TTII, TI-USA, dan CIPE melakukan konsultasi dengan perusahaan sektor swasta di Jakarta untuk mendapatkan pandangan kelompok usaha mengenai apakah Standar APEC dilaksanakan dalam praktik dan dampaknya terhadap pengurangan korupsi. Konsultasi tersebut juga dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi dari sektor swasta mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia dan perusahaan mereka sendiri untuk meningkatkan ketaatan terhadap Standar APEC dan integritas pengadaan publik. Perwakilan dari perusahaan dalam negeri dan luar negeri menghadirinya, demikian juga perwakilan Pertamina, perusahaan minyak milik negara, dan perwakilan LKPP. Perusahaan yang ikut serta berasal dari berbagai sektor: jasa konsultasi, energi, produsen, logistik dan jasa lainnya.

Kesimpulan konsultasi

Para peserta sepakat bahwa desentralisasi telah membuat pengadaan menjadi kurang transparan. Mereka memperhatikan bahwa banyak pemerintah provinsi dan pemerintah daerah memiliki peraturan pengadaan yang berbeda, yang tidak diterapkan secara konsisten. Terlebih lagi, pada tingkat provinsi dan daerah, tanggung jawab dan tugas untuk memberikan laporan sangat tidak jelas. Perwakilan LKPP mencatat ada dua masalah pada tingkat provinsi dan daerah; 1) terdapat banyak penafsiran yang berbeda mengenai aturan pengadaan dan 2) adanya tekanan politik untuk memilih peserta lelang tertentu. LKPP sedang membuat rancangan undang-undang pengadaan nasional tetapi diperkirakan belum bisa disahkan menjadi undang-undang sampai tahun 2014 atau 2015.

Peraturan pengadaan yang tidak konsisten

Masalah terbesar yang ditemukan oleh para peserta lelang adalah fakta bahwa desentralisasi mengakibatkan adanya peraturan pengadaan yang berbeda pada tingkat pemerintah yang berbeda. Gubernur sering kali mengeluarkan aturan regional mereka sendiri yang bertentangan dengan undang-undang nasional. Terlebih lagi, desentralisasi membuat implementasi Peraturan Presiden yang baru – Perpres 54/2010- menjadi suatu tantangan karena banyak pejabat daerah yang kurang mengenal ketentuan-ketentuan yang harus diimplementasikan, dan pada umumnya menghindari untuk melaksanakannya. Seperti yang dikatakan seorang peserta, “Sektor swasta dengan senang hati menaati aturan apa pun yang ditetapkan sepanjang aturan itu konsisten dan jelas, tetapi dalam hal ini lain: undang-undang diimplementasikan secara selektif.”

Pada tingkat pemerintah pusat, peserta mengemukakan terdapat inkonsistensi dalam kesempatan yang diberikan untuk memberikan komentar mengenai usulan undang-undang dan peraturan. Para peserta menyatakan bahwa prosedur yang umum adalah organisasi usaha seperti Kamar Dagang Indonesia (KADIN) atau Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) diundang untuk memberikan komentar. Namun, hal ini jarang terjadi – dan apakah asosiasi berbagi informasi mengenai konsultasi demikian dengan anggota-anggotanya – tidak selalu sama. Tidak satu pun dari peserta yang diberikan kesempatan untuk memberikan komentar mengenai Peraturan Presiden – 54/2010.

Implementasi kerangka landasan hukum

Para peserta mencatat ada beberapa masalah dalam implementasi. Kemampuan untuk memberikan komentar dalam persiapan lelang berbeda-beda dan tergantung pada entitas pengadaan. Informasi tersedia untuk pengadaan tetapi hanya apabila peserta lelang tahu kemana harus mencarinya atau mempunyai akses khusus terhadap pejabat pengadaan. Kadang-kadang aturan diubah di tengah proses pengadaan; juga ada kalanya tenggat waktu dipersingkat atau diperpanjang. Para pemenang diumumkan tetapi jarang ada pejabat pengadaan yang memberikan alasan teknis atau ekonomis mengapa mereka dipilih sebagai pemenang. Terlebih lagi, setelah terjadi bencana alam tsunami di Aceh, tekanan untuk dengan cepat melakukan investasi pekerjaan rekonstruksi telah mengakibatkan implementasi beberapa proses pengadaan disederhanakan, yang mengakibatkan kekhawatiran dalam hal kecepatan dan kualitas pengadaan.

Semua peserta menunjuk Pertamina sebagai suatu “contoh yang menonjol” dari entitas pengadaan pemerintah yang telah memperkenalkan transparansi dan integritas ke dalam sistem pengadaan mereka sebagai hasil dari kepemimpinan internal yang kuat. Menurut perwakilan Pertamina, perusahaan memperkenalkan suatu budaya korporasi baru berdasarkan program Bersih Pertamina. Hal tersebut meliputi inisiatif seperti:

- Suatu kantor etika khusus
- Pelatihan wajib pada tingkat manajer mengenai etika bisnis
- Aturan khusus mengenai hukuman atas tindak pidana korupsi
- Partisipasi dalam pakta integritas
- Program *whistleblower* yang dijalankan oleh entitas luar
- Pengendalian internal untuk audit
- Sistem dalam jaringan mengenai pertentangan kepentingan
- Kerjasama dengan KPK

Walaupun prosesnya lambat, Pertamina percaya bahwa program tersebut efektif dan dapat dijadikan contoh bagi semua BUMN di Indonesia; peserta lainnya sepakat.⁶⁰

Iklan mengenai kesempatan pengadaan

Peserta mencatat bahwa sebagian besar perusahaan menggunakan situs web LKPP dan media cetak sebagai sumber informasi mengenai undangan lelang. Akan tetapi masih ada masalah karena tidak semua informasi entitas pengadaan dapat tersedia dalam jaringan. Kesadaran bahwa internet merupakan sumber informasi pengadaan telah meningkat, tetapi tidak semua perusahaan menggunakannya karena ketersediaan informasi dalam jaringan dan kualitas sistem e-procurement berbeda-beda; Jawa Barat, misalnya, memiliki sistem e-procurement yang secara relatif lebih baik dibandingkan dengan bagian lainnya di negeri ini.

Partisipasi terbuka dan persaingan yang sehat

Masalah utama pada pengadaan pemerintah di Indonesia yang diidentifikasi oleh peserta adalah biaya siluman (“*ghost costs*”) (yaitu tekanan untuk membayar pejabat publik) dan intervensi pemerintah dalam proses pengadaan yang menginginkan suatu hasil akhir tertentu. Persaingan sehat juga sering kali menjadi

60. KPK melakukan investigasi atas dugaan korupsi di Pertamina dalam periode 2001 sampai 2006. Lihat, Nivell Rayda, “KPK Mulai Menyelidiki Kasus Korupsi Pertamina” (“KPK Begins Probe Into Pertamina Corruption Case,”) *Jakarta Globe*, (April 2, 2010), tersedia pada <http://www.thejakartaglobe.com/indonesia/kpk-begins-probe-into-pertamina-corruption-case/367267>.

lemah dengan caranya persyaratan lelang disusun. Misalnya, periode penyerahan beberapa dokumen penawaran sangat singkat yang mengakibatkan penyedia tidak mungkin dapat menyerahkannya dalam jangka waktu yang ditetapkan kecuali mereka mengetahui sebelumnya mengenai lelang tersebut dan dapat menyimpan persediaan. Dalam hal lainnya, politisi daerah memberikan tekanan pada persiapan anggaran sehingga dana “dialokasikan” untuk proyek dan ketika mereka ditetapkan sebagai pemenang proyek, pemenang tersebut menggunakan sebagian dana itu untuk membayar “utangnya” kepada politisi tersebut. Kolusi untuk memenangkan kontrak (*bid rigging*) juga terjadi, terutama pada tingkat provinsi. Skenario yang biasa terjadi adalah ketika beberapa perusahaan mengajukan suatu penawaran, perusahaan tersebut dimiliki oleh orang yang sama.

Penyelesaian Sengketa

Dalam hal ini terdapat masalah karena tidak adanya prosedur untuk menyanggah suatu penetapan pemenang jika pihak yang kalah ingin melakukannya. Masalah yang terutama mengenai penyelesaian sengketa adalah kurangnya otoritas yang independen untuk mengadili keberatan yang diajukan atas hasil lelang. Setelah kontrak diberikan, masalah lain yang biasa terjadi adalah implementasi kontrak tersebut. Pemenang lelang sering kali menyerahkan produk dengan kualitas yang lebih rendah dari spesifikasi yang tercantum dalam dokumen penawaran. Sebaliknya, penyedia sering tidak dibayar seperti yang telah dijanjikan oleh pemerintah. Wewenang LKPP terbatas dalam hal penyelesaian sengketa dan dalam berhubungan dengan pelanggar aturan; Lembaga tersebut hanya memberikan rekomendasi; mereka tidak melakukan investigasi dan menjatuhkan hukuman.

Peran sektor swasta

Terdapat masalah yang signifikan dengan peran sektor swasta dalam pengadaan. Pertama adalah kurangnya partisipasi sektor swasta dalam pengadaan publik. Peserta berpendapat bahwa kurang dari lima persen penyedia sektor swasta yang berpartisipasi dalam pengadaan sektor pemerintah dan pengetahuan mereka mengenai aturan pengadaan tidak banyak. Peserta menyatakan adanya kebutuhan untuk mempelajari lebih banyak lagi mengenai aturan pengadaan yang baru yang terdapat dalam Peraturan Presiden, yang berlaku sejak 1 Januari 2011.

Masalah kedua adalah yang terkait dengan integritas sektor swasta. Terdapat pandangan yang berbeda mengenai lingkup dan keefektifan upaya melawan tindak pidana korupsi dan penyuapan oleh sektor swasta. Peserta yang mewakili perusahaan milik asing berpendapat bahwa program anti-korupsi adalah efektif. Pada saat yang sama, semua peserta memperhatikan adanya kebutuhan untuk lebih meyakinkan lebih banyak perusahaan bahwa menjalankan program yang serupa adalah untuk kepentingan ekonomi mereka.

Para peserta memiliki sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan transparansi dan integritas dalam pengadaan pemerintah, termasuk:

- Mempublikasikan Peraturan Presiden No. 54/2010 di antara organisasi bisnis dan organisasi pendukung bisnis dan pada pemerintah tingkat provinsi dan daerah
- Menunjuk auditor independen pengadaan
- Menjelaskan bagaimana melakukan sanggah banding atas putusan pengadaan
- Mendorong kampanye bisnis untuk mengimplementasikan program anti-korupsi

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kerangka Landasan Hukum

Meski Peraturan Presiden 54/2010 telah meningkatkan prosedur pengadaan pemerintah di atas kertas, namun kerangka kerja di Indonesia tidak mencakup semua standar APEC. Kerangka landasan hukum tidak memasukkan standar seperti kesempatan untuk memberikan komentar terhadap peraturan yang berkaitan dengan pengadaan dan usulan lelang, pemberitahuan kepada peserta lelang yang kalah dan suatu penjelasan mengapa mereka kalah, dan tidak terdapat mekanisme kajian independen. Selain itu tidak ada persyaratan untuk memberitahu kepada peserta lelang ketika keberatan diajukan dan memberikan mereka hak untuk berpartisipasi dalam proses kajian.

Namun, masalah yang paling serius tidak terkait dengan isi dari Peraturan Presiden tersebut, melainkan yurisdiksinya. Peraturan tersebut tidak memiliki status sebagai undang-undang pengadaan nasional yang statusnya secara hukum jelas lebih tinggi dari undang-undang lainnya yang ada. Ambiguitas hukum ini menimbulkan pertanyaan mengenai aturan yang harus diterapkan untuk pengadaan jasa konstruksi dan pengadaan yang dijalankan oleh BUMN tertentu, yang diatur oleh undang-undang lainnya secara terpisah.

Ditemukan juga adanya ketidaksesuaian antara Peraturan Presiden dan peraturan daerah serta cara pelaksanaan dalam praktiknya.

Implementasi Kerangka Landasan Hukum

Sebagai hasil desentralisasi yang dilakukan atas otoritas pemerintah dan alokasi anggaran untuk pemerintah provinsi dan daerah, pengadaan pemerintah terjadi melalui ratusan entitas. Desentralisasi juga telah mengakibatkan lebih banyak pengadaan yang dilakukan melalui satu sumber, karena nilai pengadaan daerah sering kali lebih rendah dari batasan nilai, yang naik sampai sekitar US\$11,000 tahun lalu.

Dengan tidak adanya undang-undang nasional yang secara jelas menggantikan peraturan provinsi dan kabupaten/kota, maka terdapat ketidakkonsistenan dalam aturan pengadaan di seluruh Indonesia. Pengadaan di provinsi dan kabupaten/kota juga merasakan akibatnya dari implementasi kerangka landasan hukum yang buruk. Akibatnya, pengadaan pemerintah menjadi kurang transparan dan banyak kesempatan untuk melakukan tindak pidana korupsi. Papua dan Papua Barat yang kaya akan minyak merupakan contoh utama dari dampak korupsi yang terjadi dalam pengadaan pemerintah terhadap penduduk setempat. Walaupun pemerintah di kedua provinsi ini, yang bersyukur akan adanya minyak, seharusnya memiliki sumber daya yang cukup untuk dipergunakan dalam pengadaan untuk manfaat rakyat mereka, Papua dan Papua Barat termasuk wilayah di Indonesia yang paling kurang berkembang.

Menangani ketidakkonsistenan dalam undang-undang dan implementasi yang buruk agar dapat tercipta persaingan yang sehat dalam pengadaan pemerintah adalah masalah utama bagi sektor swasta. Pada waktu yang bersamaan, sektor swasta sendiri tidak memiliki pengetahuan yang memadai mengenai sistem pengadaan yang baru yang terdapat dalam Peraturan Presiden dan banyak perusahaan tidak memiliki atau lemah dalam program antikorupsi dan program etika.

Rekomendasi

Dengan mempertimbangkan hasil kajian hukum dan konsultasi bisnis, TII, TI-USA, dan CIPE membuat rekomendasi berikut ini untuk menguatkan transparansi dan integritas prosedur pengadaan pada umumnya dan tingkat implementasi Indonesia terhadap Standar APEC pada khususnya.

Meningkatkan kesadaran

Sehubungan dengan diterapkannya Peraturan Presiden baru-baru ini, pemerintah menyelenggarakan serangkaian lokakarya untuk sektor swasta, pejabat publik, dan masyarakat sipil mengenai sistem pengadaan yang baru. Tujuan lokakarya ini adalah untuk memfasilitasi penerapan yang konsisten mengenai aturan pengadaan yang baru oleh pejabat pemerintah pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dan mengedukasi sektor swasta tentang bagaimana berpartisipasi dalam pengadaan. Pada saat yang sama, masyarakat sipil menjadi lebih sadar akan aturan pengadaan yang baru sehingga mereka dapat berpartisipasi sebagai pemantau independen untuk pengadaan pemerintah. Agar dapat memberikan manfaat yang sebaik-baiknya pada pengadaan provinsi, lokakarya sebaiknya diselenggarakan di Papua, karena wilayah tersebut kaya akan minyak dan gas dan memiliki masyarakat sipil yang lemah, serta juga Kalimantan dan Sulawesi, yang termasuk wilayah yang paling kurang berkembang di Indonesia dan memiliki organisasi sipil yang lemah.

Tindakan pemerintah lainnya

Pemerintah juga harus:

- Berupaya untuk menetapkan suatu undang-undang pengadaan nasional yang mengatur pengadaan di setiap tingkat pemerintahan dan BUMN.
- Mengisi kesenjangan dalam mengimplementasikan Standar APEC dengan memasukkan ketentuan-ketentuan yang diadopsi (i) mempersyaratkan adanya pemberitahuan dan kesempatan memberikan komentar atas undang-undang dan peraturan, serta mengenai kesempatan adanya pengadaan, (ii) membuat suatu mekanisme untuk kajian administratif terkait dengan putusan pengadaan yang dapat diikuti oleh semua peserta lelang yang berminat; (iii) menyampaikan pemberitahuan kepada peserta lelang yang kalah dengan penjelasan mengapa mereka kalah; dan (iv) melakukan standarisasi prosedur pengadaan dan persyaratan minimum kualitas sehingga tindakan yang dilakukan atas kebijakan sendiri dapat berkurang, terutama di tingkat regional dan daerah.

- Membuat standar prosedur untuk:
 - Persiapan kebutuhan barang/jasa
 - Kerangka acuan kerja untuk lelang umum, lelang publik, dan penunjukan langsung
 - Persyaratan prakualifikasi
 - Jangka waktu dan jadwal proses pengadaan
 - audit
 - jangka waktu atau penyelesaian sengketa
- Membentuk suatu auditor independen pengadaan yang memiliki yurisdiksi untuk mengkaji implementasi proses pengadaan (dan tidak hanya aspek keuangan pengadaan) dan kuasa untuk melaksanakan putusan, dan tidak hanya membuat rekomendasi.
- Menjelaskan bagaimana melakukan sanggah banding atas putusan pengadaan.
- Meresmikan suatu mekanisme sehingga masyarakat sipil dan memantau pengadaan dan membuat suatu mekanisme pendanaan untuk memastikan bahwa pemantauan dijalankan.
- Mempersyaratkan peserta lelang untuk memiliki kode perilaku, program pelatihan etika dan pengendalian internal.

Tindakan oleh sektor swasta

- Perusahaan harus mengadopsi dan mengimplementasikan kode etik dan inisiatif anti-korupsi, seperti Prinsip-prinsip Bisnis TI untuk Melawan Penyuapan atau Kode Perilaku Anti-Korupsi APEC (*TI Business Principles for Countering Bribery or the APEC Anti-Corruption Code of Conduct*).
- Organisasi sektor swasta, seperti asosiasi dagang dan kamar dagang, sebaiknya menyelenggarakan pelatihan untuk usaha kecil menengah mengenai hak dan kewajiban mereka sesuai dengan Peraturan Presiden.
- Perusahaan sebaiknya belajar mengenal Sistem Pengadaan Elektronik LPSE pada saat masih dalam tahap pengembangan, dan meminta agar semua informasi yang diperlukan untuk menyiapkan penawaran yang responsif diterbitkan dalam jaringan.

Tindakan oleh masyarakat sipil

- Masyarakat sipil sebaiknya bekerjasama dengan organisasi pengusaha untuk mendorong anggota perusahaan mengadopsi kode etik perilaku dan mengambil langkah-langkah anti-korupsi secara internal.
- Masyarakat sipil sebaiknya membentuk suatu kelompok yang khusus memantau standar transparansi dalam pengadaan pemerintah.
- Masyarakat sipil sebaiknya lebih strategis dalam upaya pemantauan dengan mengidentifikasi jenis pengadaan apa yang dipantau; jenis proses apa yang dipantau; apa yang harus dilakukan ketika lembaga pengadaan tidak merespon masalah yang terdeteksi selama pemantauan; dan bagaimana menjamin pendanaan yang berkelanjutan untuk pemantauan.

LAMPIRAN 1 – STANDAR TRANSPARANSI APEC MENGENAI PENGADAAN PEMERINTAH

1. Sesuai dengan paragraf 1 Pernyataan Pemimpin, setiap Pemimpin Ekonomi anggota APEC akan:

(a) Memastikan bahwa undang-undang, peraturan, dan keputusan pengadilan, selanjutnya, putusan pengadilan, aturan, kebijakan administratif (termasuk setiap perlakuan diskriminasi atau istimewa seperti larangan terhadap kategori penyedia tertentu atau yang tidak mengikutsertakannya. Prosedur dan praktik (termasuk metode pengadaan) terkait dengan pengadaan pemerintah (yang secara bersama-sama disebut sebagai “aturan pengadaan”) dengan segera diumumkan atau selain itu tersedia, contohnya melalui internet, dengan cara yang memungkinkan orang dan Pemimpin Ekonomi lain yang ingin memperolehnya dapat mengetahuinya;

(b) Menunjuk satu jurnal baik resmi atau umum dan mempublikasikan aturan pengadaan di jurnal tersebut secara berkala dan membuat jurnal tersebut tersedia bagi publik (misal: melalui internet); dan

(c) Mendorong diperhatikannya ketentuan-ketentuan dari paragraf ini oleh pemerintah daerah dan otoritas dalam wilayah pabean.

2. Setiap Pemimpin Ekonomi akan mensosialisasikan informasi mengenai aturan pengadaan mereka, contohnya, dengan cara:

(a) Mempublikasikan daftar entitas pengadaan yang positif atau negatif dengan tunduk pada aturan-aturannya; dan

(b) Memberikan suatu uraian mengenai aturan pengadaan mengenai laman internet (Home Page) Kelompok Ahli Pengadaan Pemerintah APEC dan menghubungkan laman (Home Page) pengadaan pemerintah, bila tersedia, dengan laman (Home Page) Kelompok Ahli Pengadaan Pemerintah APEC.

3. Sesuai dengan paragraf 2 Pernyataan Pemimpin, bila mungkin setiap Pemimpin Ekonomi akan mempublikasikan sebelumnya aturan pengadaan yang diusulkan untuk diterapkan, dan memberikan kesempatan yang sewajarnya kepada orang yang berminat, bila berlaku, untuk memberikan pendapat mengenai usulan aturan pengadaan.

4. Sesuai dengan paragraf 3 Pernyataan Pemimpin, setiap Pemimpin Ekonomi, atas permintaan dari orang yang berminat atau Pemimpin Ekonomi lainnya, akan mencoba untuk dengan segera memberikan informasi dan merespon pertanyaan mengenai setiap aturan aktual atau usulan aturan. Setiap Pemimpin Ekonomi juga akan menentukan nama pihak yang dapat dihubungi bila ada pertanyaan.

5. Sesuai dengan paragraf 4 Pernyataan Pemimpin, dalam proses administrasi yang menerapkan aturan pengadaan manapun, setiap Pemimpin Ekonomi akan memastikan bahwa:

(a) apabila memungkinkan, orang dari Pemimpin Ekonomi lainnya yang secara langsung terpengaruh oleh suatu proses mendapat pemberitahuan sewajarnya, sesuai dengan prosedur dalam negeri, pada saat suatu proses dimulai, termasuk uraian mengenai sifat dari proses tersebut, suatu pernyataan dari otoritas hukum atas dasar mana suatu proses dimulai dan suatu uraian umum mengenai masalah apapun yang kontroversial ;

(b) Setiap orang diberikan kesempatan sewajarnya untuk menyajikan fakta dan argumen untuk mendukung posisi mereka sebelum tindakan administratif akhir, apabila waktu, sifat proses dan kepentingan publik mengizinkan; dan

(c) Prosedurnya sesuai dengan undang-undang di dalam negeri.

6. Sesuai dengan paragraf 5 Pernyataan Pemimpin, jika terjamin, setiap Pemimpin Ekonomi akan memastikan bahwa prosedur domestik yang sesuai tersedia untuk memungkinkan segera dilakukan kajian dan perbaikan atas tindakan administratif akhir, selain dari tindakan yang dilakukan karena alasan kepekaan dan kehati-hatian, mengenai masalah yang tercakup dalam Standar ini, yang:

- (a) Memberikan majelis arbitrase atau majelis hakim pengadilan yang tidak memihak dan independen dalam hal jabatan atau kewenangan yang dipercayakan dengan pelaksanaan administratif dan tidak memiliki kepentingan yang substansial atas hasil masalah tersebut;
- (b) Memberikan para pihak dalam setiap proses perkara suatu kesempatan yang sewajarnya untuk menyajikan posisi mereka masing-masing;
- (c) Memberikan para pihak dalam proses perkara suatu keputusan berdasarkan bukti dan catatan yang diserahkan, apabila dipersyaratkan oleh undang-undang dalam negeri, catatan tersebut disusun oleh otoritas administratif; dan
- (d) Memastikan, dengan tunduk pada sanggah banding atau kajian lebih lanjut sesuai dengan undang-undang dalam negeri, bahwa putusan tersebut dilaksanakan oleh, dan mengatur praktik dari kantor atau otoritas mengenai tindakan administratif atas masalah tersebut.

7. Setiap Pemimpin Ekonomi akan mencoba untuk memaksimalkan transparansi dalam mendapatkan akses terhadap kesempatan pengadaan. Hal ini harus dicapai apabila mungkin dengan cara:

- (a) Apabila melakukan lelang umum, mempublikasikan mengenai adanya kesempatan pengadaan melalui sarana yang dapat diakses oleh penyedia (mis: internet);
- (b) Menyediakan informasi yang sama mengenai kesempatan pengadaan secara tepat waktu untuk semua calon penyedia barang/jasa.
- (c) Mengumumkan secara rinci mengenai di mana dapat menghubungi pembeli, dan produk/jasa yang diminati, untuk penyedia yang ingin mendaftarkan untuk diberitahu apabila ada kesempatan untuk mengikuti lelang yang tidak diumumkan untuk masyarakat luas;
- (d) Memberitahu jauh sebelumnya untuk pengadaan yang kompleks dan bernilai tinggi melalui tahapan prosedur seperti permintaan publik atas informasi, permintaan untuk tawaran dan undangan untuk prakualifikasi, dan mengizinkan waktu yang cukup untuk penyedia yang berminat untuk menyiapkan dan memasukkan respon;
- (e) Mengumumkan persyaratan dan prosedur yang ada untuk prakualifikasi penyedia; dan
- (f) Batas waktu yang telah ditetapkan untuk berbagai tahapan proses pengadaan.

8. Setiap Pemimpin Ekonomi akan menyediakan semua informasi yang diperlukan bagi penyedia barang dan jasa untuk menyiapkan tawaran yang responsif. Hal ini mencakup apabila memungkinkan:

- (a) Menyampaikan pemberitahuan tentang pengadaan meliputi informasi berikut ini: sifat barang atau jasa yang akan dibeli; spesifikasi, jumlah, apabila diketahui; batas waktu yang diberikan untuk penyerahan; waktu dan tanggal penutupan; di mana mendapatkan dokumen lelang, di mana menyampaikan dokumen penawaran, dan detail mengenai siapa dan di mana dapat dihubungi untuk mendapatkan informasi lebih lanjut;
- (b) Menyampaikan setiap perubahan yang ada kepada penyedia yang berpartisipasi; dan
- (c) Memberikan dokumen lelang dan informasi lainnya kepada penyedia segera atas permintaan.

9. Setiap Pemimpin Ekonomi akan menggunakan kriteria yang transparan dalam mengevaluasi penawaran dan melakukan evaluasi dan penetapan pemenang secara tegas menurut kriteria tersebut. Hal ini dilakukan apabila mungkin dengan cara:

- (a) Mencantumkan semua kriteria evaluasi, termasuk setiap pengaturan istimewa dalam pengumuman pengadaan atau dokumen lelang; dan
- (b) Menyimpan, untuk suatu jangka waktu yang ditentukan sebelumnya, catatan lengkap mengenai putusan yang cukup memadai untuk memberikan pembenaran atas putusan yang diambil dalam proses pengadaan.

10. Setiap Pemimpin Ekonomi akan memberikan kontrak secara transparan. Hal ini dapat dicapai apabila memungkinkan dengan cara:

- (a) Mengumumkan hasil lelang termasuk nama penyedia yang berhasil memenangkan lelang dengan nilai penawarannya; dan
- (b) Sekurang-kurangnya dengan segera memberitahu penyedia yang tidak berhasil mengenai hasil lelang tersebut dan di mana dan kapan informasi mengenai penetapan pemenang dipublikasikan, dan atas permintaan, memberikan penjelasan bagi penyedia yang tidak berhasil.

11. Sesuai dengan paragraf 11 Pernyataan Pemimpin, Pemimpin Ekonomi tidak perlu mengungkapkan informasi rahasia apabila pengungkapan tersebut dapat menghalangi ditetapkannya hukum, atau akan berlawanan dengan kepentingan publik atau nasional, atau mengkompromikan stabilitas Ekonomi bersangkutan atau dapat mengurangi kepentingan komersial yang sah mengenai orang atau perusahaan tertentu. Masing-masing Pemimpin Ekonomi akan menjaga informasi yang secara komersial sensitif dan menghindari penggunaannya untuk keuntungan pribadi pejabat pengadaan atau yang dapat mengurangi persaingan yang sehat, terbuka dan efektif.

Transparency International-USA

1023 15th St. NW, Suite 300
Washington, DC 20005
www.transparency-usa.org

Center for International Private Enterprise

1155 15th St NW, Suite 700
Washington, DC 20005
www.cipe.org

Transparency International Indonesia

Jl. Senayan Bawah No.17
Jakarta 12180 Indonesia
www.ti.or.id