

**ANALISIS PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH
(STUDI PADA UNIT LAYANAN PENGADAAN DAERAH KEMENTERIAN
KEUANGAN PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**

Muhammad Ulil Albab

Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis,

Universitas Gadjah Mada,

Yogyakarta 55281, Indonesia

E-mail: m.ulil.albab@mail.ugm.ac.id

ABSTRAKSI

Salah satu permasalahan yang mendesak untuk diselesaikan pemerintah saat ini adalah masalah rendahnya dan menumpuknya penyerapan anggaran di akhir tahun. Berdasarkan penelitian terdahulu salah satu sumber permasalahan penyerapan anggaran adalah berasal dari proses pengadaan barang/jasa.

Penelitian ini menitikberatkan pada identifikasi dan analisis terkait faktor yang menghambat pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk mencari penyebab gagal lelang dan lambatnya pelaksanaan pengadaan barang/jasa pada Unit Layanan Pengadaan Daerah (ULPD) Kementerian Keuangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara dan dokumentasi selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis spiral.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan barang/jasa pada Unit Layanan Pengadaan Daerah (ULPD) Kementerian Keuangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum sepenuhnya berjalan optimal. Faktor penghambat yang menyebabkan tidak optimalnya pengadaan tersebut antara lain berasal dari struktur organisasi, Sumber Daya Manusia (SDM), permasalahan di tahap persiapan, dan kurangnya perlindungan hukum. Sementara itu, penyebab gagal lelang dapat diidentifikasi antara lain karena identifikasi kebutuhan pengadaan yang kurang jelas, partisipasi penyedia barang/jasa kurang, dan penyedia barang/jasa kurang teliti dalam memahami dokumen pengadaan.

Kata kunci: penyerapan anggaran, pengadaan barang/jasa, ULP, ULPD, gagal lelang, hambatan dalam pengadaan

INTRODUKSI

Latar Belakang

Anggaran memiliki fungsi yang sangat penting dalam organisasi sektor publik. Salah satu fungsi anggaran adalah sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*) bagi pemerintah. Anggaran dapat digunakan pemerintah untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengoordinasikan kegiatan perekonomian sehingga diharapkan dapat menjaga stabilitas dan mendorong pertumbuhan ekonomi (Mardiasmo, 2009). Pada saat ini terdapat kondisi mendesak yang perlu segera diperbaiki yaitu rendahnya penyerapan dan menumpuknya realisasi di akhir tahun anggaran. Kondisi itu berdampak pada tidak efektifnya fungsi anggaran sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi nasional. Kecenderungan lambatnya penyerapan anggaran akan menurunkan *present value* anggaran tersebut, sehingga dampak bagi pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan menjadi lebih kecil (Mardiasmo, 2016).

Masalah penyerapan anggaran merupakan masalah klasik yang sudah berlangsung sejak beberapa tahun yang lalu dan terus berulang hingga saat ini. Beberapa penelitian telah dilakukan terkait masalah penyerapan anggaran dan sebagian besar penelitian menemukan bahwa salah satu penyebab permasalahan

penyerapan anggaran bersumber dari masalah pengadaan barang/jasa.

Pengadaan barang/jasa pada dasarnya adalah cara pemerintah untuk berbelanja baik untuk keperluan rumah tangga pemerintah, penyediaan fasilitas publik, pelayanan kepada masyarakat, maupun untuk diserahkan kepada masyarakat (Kuncoro, 2013). Sekitar 40% dari keseluruhan anggaran pemerintah diperkirakan akan dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan porsi nilai pengadaan barang/jasa yang cukup besar tersebut, proses pengadaan barang/jasa pemerintah akan sangat berpengaruh terhadap belanja pemerintah dan kinerja program kerja pemerintah. Dengan demikian, hambatan dalam proses pengadaan barang/jasa tentunya juga menjadi kendala dalam pelaksanaan belanja pemerintah antara lain mengakibatkan rendahnya penyerapan dan menumpuknya realisasi di akhir tahun anggaran.

Kementerian Keuangan merupakan salah satu dari sepuluh Kementerian Negara/Lembaga yang memiliki jumlah anggaran terbesar. Namun, berdasarkan data dari Kementerian Keuangan (2016), beberapa indikator kinerja pengadaan di lingkungan Kementerian Keuangan ternyata memperlihatkan adanya permasalahan pengadaan antara lain: (a)

pada tahun 2015 belanja modal yang terserap hanya 77% sedangkan belanja barang terserap 80%, (b) tahun 2016 belanja modal yang terserap sebesar 84% sedangkan belanja barang sebesar 87%, dan (c) di tahun 2016 Kementerian Keuangan mengalami peningkatan gagal pelelangan yang cukup tinggi yaitu 18,43% dibandingkan dengan tahun 2015 yang hanya mengalami gagal pelelangan sebesar 6,72%.

Kondisi demikian juga terjadi di instansi vertikal Kementerian Keuangan yang berada di wilayah Provinsi DIY. Kinerja pengadaan di lingkungan instansi vertikal Kementerian Keuangan di Wilayah Provinsi DIY, khususnya yang dilaksanakan melalui proses lelang/tender yang dilaksanakan oleh Unit Layanan Pengadaan Daerah Kementerian Keuangan Provinsi DIY selama ini belum dilakukan secara optimal. Pada tahun 2015 dari total sebanyak 15 paket pengadaan sebanyak 4 paket atau sebesar 26,67% mengalami gagal lelang/lelang ulang dan sebanyak 2 paket dibatalkan. Kemudian di tahun 2016 dari total 14 paket sebanyak 6 paket atau sebesar 42,86% mengalami gagal lelang/lelang ulang. Persentase gagal lelang pada ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY tersebut menunjukkan jumlah yang lebih tinggi dibandingkan persentase gagal lelang secara keseluruhan di Kementerian

Keuangan sepanjang tahun 2015-2016. Disamping itu, terdapat tren menumpuknya penyerapan anggaran di akhir tahun di instansi vertikal Kementerian Keuangan wilayah Provinsi DIY. Dari keseluruhan anggaran belanja barang dan modal, sekitar 50% lebih dari total anggaran belanja barang dan belanja modal tersebut baru terserap di triwulan terakhir tiap tahunnya.

Tujuan Penelitian

Berangkat dari permasalahan belum optimalnya pelaksanaan pengadaan barang/jasa tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah pada Unit Layanan Pengadaan Daerah Kementerian Keuangan Provinsi DIY.

Selanjutnya tujuan dari penelitian ini antara lain untuk memberikan gambaran tentang proses pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan oleh Unit Layanan Pengadaan Daerah Kementerian Keuangan Provinsi DIY tahun 2015—2016, mengidentifikasi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa, mengidentifikasi penyebab gagal lelang dan lambatnya pelaksanaan pengadaan, serta menganalisis langkah-langkah untuk peningkatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa di Unit Layanan Pengadaan Daerah Kementerian Keuangan Provinsi DIY.

TINJAUAN PUSTAKA

Anggaran

Menurut Halim (2004) anggaran diartikan sebagai rencana operasional yang dinyatakan dalam satuan uang dari suatu organisasi, di satu pihak menggambarkan perkiraan biaya/pengeluaran dan pihak lain menggambarkan perkiraan pendapatan/penerimaan guna menutupi pengeluaran tersebut untuk suatu periode tertentu yang umumnya satu tahun. Dalam kaitannya dengan sektor publik, anggaran berisi rencana kegiatan yang digambarkan dalam bentuk rencana pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang berisikan informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas yang akan dilakukan organisasi di masa depan dalam satu periode tertentu (Mardiasmo, 2009).

Beberapa fungsi anggaran sektor publik dinyatakan oleh Mardiasmo (2009) antara lain.

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*).
2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*).
4. Anggaran sebagai alat politik (*political tool*).

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*).
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*).
7. Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*).
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*).

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Sopian (2014) menguraikan penggolongan jenis barang dan jasa yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah dalam 4 macam yaitu.

1. Barang.
Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh pengguna barang, baik itu berupa bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi, peralatan, dan makhluk hidup.
2. Pekerjaan konstruksi.
Pekerjaan konstruksi adalah seluruh pekerjaan yang berhubungan dengan pelaksanaan konstruksi bangunan atau pembuatan wujud fisik lainnya yaitu pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan tata lingkungan, beserta kelengkapannya untuk mewujudkan suatu bangunan, termasuk keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan pelaksanaan yang mencakup pekerjaan untuk mewujudkan selain bangunan.
3. Jasa konsultasi.
Jasa konsultasi adalah jasa layanan profesional yang membutuhkan keahlian tertentu di berbagai bidang keilmuan yang mengutamakan adanya olah pikir (*brainware*).
4. Jasa lainnya.
Jasa lainnya adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan ketrampilan (*skillware*) dalam satu sistem tata

kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan jasa selain jasa konsultasi, pelaksanaan pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang.

Para Pihak dalam Pengadaan

Pada dasarnya terdapat dua pihak yang terkait dalam pengadaan barang/jasa yaitu pengguna anggaran dan penyedia barang/jasa. Sesuai dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 oleh Sopian (2014) para pihak tersebut diuraikan sebagai berikut.

- a. Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)

Dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pasal 1 angka 12 menyatakan bahwa Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Selanjutnya pasal 4 ayat (2) undang-undang nomor 1 tahun 2004 menyebutkan bahwa menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berwenang menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang. Jumlah Kuasa Pengguna Anggaran yang harus

ditunjuk dan diangkat oleh menteri/pimpinan lembaga diatur dalam pasal 9 Perpres nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai berikut:

Atas dasar pertimbangan besaran beban pekerjaan atau rentang kendali organisasi:

1. PA pada kementerian/lembaga/institusi pusat lainnya menetapkan seorang atau beberapa KPA.
2. PA pada Pemerintah Daerah mengusulkan 1 (satu) atau beberapa orang KPA kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan.

b. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan baik berupa pengadaan barang maupun pengadaan jasa. Seberapa baik hasil pekerjaan atau mutu barang yang akan diperoleh ditentukan oleh kinerja dari PPK. PPK dapat dibantu oleh tim pendukung yang diperlukan untuk pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa.

c. Unit Layanan Pengadaan (ULP)

Berdasarkan Perpres Nomor 54 tahun 2010 sebagaimana terakhir diubah dengan Perpres Nomor 4 tahun 2015 telah ditetapkan bahwa setiap Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah/Institusi (K/L/D/I) paling lambat

tahun anggaran 2014 harus mempunyai Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang dapat memberikan pelayanan dan pembinaan di bidang pengadaan barang/jasa. Unit ini merupakan suatu unit kerja yang berfungsi memberikan pelayanan di bidang pengadaan barang/jasa pada K/L/D/I tersebut.

Perpres nomor 54 tahun 2010 hanya mewajibkan dibentuknya Unit Layanan Pengadaan yaitu suatu unit yang menjalankan fungsi untuk memberikan pelayanan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah dengan tugas pokok melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa untuk paket pekerjaan dengan nilai:

1. di atas Rp200.000.000,- untuk pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya; dan
2. di atas Rp50.000.000,- untuk pengadaan jasa konsultansi.

Sampai saat ini perangkat organisasi ULP masih mengacu pada Perpres nomor 54 tahun 2010 yaitu terdiri dari:

- a) Kepala;
 - b) Sekretariat;
 - c) Staf Pendukung; dan
 - d) Kelompok Kerja.
- d. Pejabat Pengadaan

Pejabat pengadaan diperlukan untuk melaksanakan pengadaan

barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai paling tinggi Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) atau pengadaan jasa konsultasi dengan nilai paling tinggi Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pejabat pengadaan bukan merupakan bagian dari ULP.

Pejabat pengadaan diangkat oleh Kuasa Pengguna Anggaran untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa yang tidak melalui proses lelang/tender.

e. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP)

Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP) adalah orang atau beberapa orang yang bertugas menerima hasil pekerjaan atau barang yang telah dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa. PPHP diangkat dan ditetapkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. Dalam pengadaan barang/jasa pemerintah PPHP memiliki peran yang sangat penting yaitu sebagai pemeriksa terakhir atas barang/jasa yang telah dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa sebelum dilaksanakan serah terima barang/pekerjaan.

PPHP dalam melaksanakan tugasnya harus memiliki pengetahuan yang memadai tentang barang/atau jasa yang dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa. Hal tersebut diperlukan agar PPHP dapat memastikan bahwa barang yang diterima benar-benar sesuai dengan

pesanan atau perjanjian antara PPK dengan penyedia barang/jasa. Ketika penyedia barang/jasa menyerahkan barang yang tidak memenuhi kualitas atau spesifikasi teknis yang telah ditetapkan dalam kontrak atau surat pesanan barang, PPHP harus mampu mengetahui kekurangan dan/atau cacat yang terdapat dalam barang/jasa tersebut serta tidak melakukan serah terima barang/jasa yang belum memenuhi kualitas dan/atau spesifikasi teknis yang telah ditetapkan dalam kontrak.

f. Penyedia Barang/Jasa

Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau perseorangan yang pekerjaannya menyediakan barang/jasa. Menurut pasal 19 Perpres Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 54 Tahun 2010, ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon penyedia agar dapat ditunjuk sebagai penyedia barang/jasa pemerintah.

Tahapan Pengadaan Barang/Jasa

Tahapan pengadaan barang/jasa adalah keseluruhan proses yang harus dilalui dalam rangka memperoleh barang/jasa. Tahapan yang harus dilalui dalam proses pengadaan barang/jasa ini adalah yang dilaksanakan melalui penyedia barang/jasa, dengan kata lain pengadaan dengan cara swakelola tidak

termasuk didalamnya. Terdapat 3 tahapan dalam pengadaan barang/jasa yaitu.

a. Tahapan Persiapan Pengadaan Barang/Jasa

Tahapan persiapan dilaksanakan sebelum dilakukan kegiatan pemilihan penyedia barang/jasa. Tahap ini menjadi tanggung jawab PA/KPA, PPK, dan ULP. Tahap persiapan ini terdiri atas beberapa kegiatan antara lain.

1. Penyusunan dan pengumuman Rencana Umum Pengadaan (RUP).
2. Pengkajian ulang dan penetapan RUP.
3. Penyusunan, pembahasan, dan penetapan rencana pelaksanaan pengadaan.
4. Penyusunan dokumen pengadaan.

b. Tahapan Pemilihan Penyedia Barang/Jasa

Tahapan pemilihan penyedia barang/jasa menjadi tanggung jawab Pokja ULP/Pejabat Pengadaan. Pada tahapan pemilihan penyedia barang/jasa ini akan ditentukan metode pemilihan penyedia yang tepat tergantung jenis pengadaan yang diperlukan apakah itu pengadaan barang, pengadaan jasa lainnya, pengadaan pekerjaan konstruksi, pengadaan jasa konsultasi badan usaha, atau pengadaan jasa konsultasi perorangan.

c. Tahapan Penandatanganan dan Pelaksanaan Kontrak

Tahapan ini merupakan tanggung jawab PPK dan tim pendukungnya. Dalam tahap ini akan didefinisikan bentuk kontrak atau perjanjian tertulis dan pemilihan jenis kontrak. Selanjutnya, akan dilaksanakan penyusunan kontrak, persiapan pelaksanaan kontrak, pelaksanaan kontrak, dan penyerahan hasil pekerjaan.

Teori Penunjang

Menurut Mardiasmo (2009) barang publik adalah barang-barang kebutuhan masyarakat yang manfaat barang dan jasa tersebut dapat dinikmati secara bersama oleh seluruh masyarakat, misalnya pertahanan nasional, pengendalian penyakit, jasa polisi, dan sebagainya

Menurut Pyndick (1996) sebagaimana dikutip Iskandar (2013) barang publik adalah barang yang dapat diproduksi dengan murah untuk konsumen, tetapi sekali barang tersebut diproduksi maka sulit melarang orang lain untuk menggunakannya. Pasar tidak selalu dapat menyediakan barang publik, karena barang publik harus disediakan dalam harga yang terjangkau oleh masyarakat. Pemerintah dapat menyelesaikan masalah barang publik ini dengan menyediakannya atau

memberikan insentif kepada pihak swasta untuk memproduksinya.

Dalam kaitannya dengan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah, barang publik tersebut dapat disediakan pemerintah sendiri melalui mekanisme swakelola atau pemerintah dapat menunjuk pihak ketiga dalam hal ini penyedia barang/jasa untuk menyediakan barang publik tersebut. Namun demikian, organisasi pemerintah yang berada dalam struktur birokrasi seringkali menjumpai kendala dan hambatan dalam menjalankan fungsinya tersebut.

Dalam teori birokrasi menurut Kasper (1998) sebagaimana dikutip Iskandar (2013) menyatakan bahwa barang publik tidak dapat disediakan dengan mekanisme pasar dan pemerintah adalah organisasi yang berwenang dan bertugas untuk menyediakan barang publik. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki susunan hirarkis (*top down*) yang memiliki tujuan kolektif tertentu dan berwenang secara politis untuk menjalankan kekuasaan dalam aturan dan hukumnya sendiri.

Organisasi pengadaan yang terdiri dari Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Unit Layanan Pengadaan (ULP), dan Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP) berada dalam lingkungan birokrasi yang mempunyai

karakteristik tertentu yang dalam beberapa hal justru dapat menghambat pencapaian tujuan untuk mendapatkan barang/jasa sesuai dengan prinsip-prinsip pengadaan antara lain efektif, efisien, dan akuntabel.

Teori keagenan telah digunakan secara luas baik di sektor privat maupun publik. Teori keagenan menganalisis hubungan kontraktual antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu hubungan kontraktual dengan pihak lain (*agents*) dengan harapan bahwa *agents* akan bertindak/bekerja sesuai dengan yang diinginkan oleh *principal* (Jensen dan Meckling, 1976).

Di Indonesia pada dasarnya entitas dibagi menjadi dua yaitu entitas sektor publik dan entitas sektor swasta. Meskipun berbeda dalam kepemilikan tetapi keduanya mempunyai beberapa persamaan sifat. Kedua entitas tersebut sama-sama terbagi dalam dua pihak yang masing-masing mempunyai kepentingan yang disebut *principal* dan *agents*. Kedua pihak tersebut seringkali terlibat dalam benturan kepentingan (*conflict of interest*), sehingga menimbulkan *agency cost* (Arifah, 2012).

Dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara umum terdapat dua pihak yang terlibat yaitu pemerintah/pengguna anggaran yang

berperan sebagai *principal* dan pihak ketiga/penyedia barang dan jasa yang berperan sebagai *agents*. Sesuai dengan teori keagenan di atas, kedua belah pihak ini juga seringkali terlibat benturan kepentingan yang dapat menimbulkan kerugian baik berupa uang, waktu, atau spesifikasi barang/pekerjaan yang tidak sesuai dengan yang seharusnya.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*). Pendekatan kualitatif digunakan untuk memberikan pemahaman yang mendalam atas isu yang sedang diteliti dan untuk mengeksplor sebuah topik baru atau memahami isu yang kompleks (Hennink et al., 2011). Studi kasus merupakan strategi yang cocok digunakan apabila fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) dan di dalam konteks kehidupan nyata (Yin, 2014). Proses pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan isu kontemporer yang cukup kompleks dan melibatkan pengalaman individu/personal yang terlibat langsung dalam proses pengadaan barang/jasa, sehingga pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tepat digunakan dalam penelitian ini.

Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer ialah data yang dikumpulkan langsung dari objek penelitian melalui wawancara semi terstruktur. Data sekunder merupakan data interpretasi dari pihak lain yang diperoleh dengan studi dokumentasi.

Pemilihan partisipan dilakukan dengan menggunakan metode *purposive recruitment/purposive sampling* yaitu pemilihan partisipan diarahkan kepada pihak tertentu yang sesuai dengan isu dan masalah yang diteliti. Partisipan yang diwawancarai antara lain dari Kepala Wilayah ULPD Kementerian Keuangan, Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY, Pegawai Pusat LPSE Yogyakarta, dan Pejabat Pembuat Komitmen instansi vertikal Kementerian Keuangan di wilayah Provinsi DIY.

Sementara itu, studi dokumentasi akan dilakukan dengan meneliti dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah. Dokumen-dokumen tersebut meliputi sejumlah peraturan, data realisasi anggaran tahun 2015-2016, Standar Operasional Prosedur (SOP), data paket pengadaan tahun 2015-2016, risalah lelang, dan data terkait lainnya.

Analisis Data

Analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis spiral (Dey, 1993 dalam Hennink et al., 2011). Analisis ini secara simultan akan memproses data diawali dengan pengumpulan data, pendeskripsian data, perbandingan data, pengkategorian data, konseptualisasi data, dan penjelasan hasilnya. Analisis spiral ini dilakukan secara simultan, berulang, dan berkelanjutan (Hennink et al., 2011).

Langkah-langkah analisis data tersebut adalah:

- 1) memahami data, menyusun transkrip awal, membaca data serta menyusun ide-ide awal;
- 2) dari isu-isu menarik di dalam data selanjutnya disusun kode awal dan memberikan deskripsi padat;
- 3) dengan menyusun kode-kode tersebut, kemudian disusunlah pola atau tema;
- 4) mengulas dan memeriksa kembali pola atau tema yang telah disusun;
- 5) mendefinisikan dan memberi nama pola atau tema; dan menyajikan hasil temuan dan analisis.

Validitas dan Reliabilitas Data

Pengujian validitas penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan cara mentriangulasi sumber-sumber data yang berbeda untuk mendapatkan gambaran

dari sudut pandang yang berbeda pula. Validitas juga akan diperoleh dengan menerapkan *member checking* untuk memeriksa akurasi hasil penelitian menurut pandangan peneliti, partisipan, dan pembaca lain. Disamping itu, tanya jawab dengan sesama rekan peneliti juga akan dilakukan untuk menambah validitas.

Pengujian reliabilitas dilakukan dengan melakukan pengecekan terhadap transkripsi hasil wawancara untuk memastikan tidak ada kesalahan selama proses transkripsi dan memastikan kesesuaian antara data dengan kode yang disusun (Creswell, 2014). Reliabilitas data dalam penelitian kualitatif juga dapat dilakukan dengan cara mendokumentasikan prosedur-prosedur studi kasus dan mendokumentasikan sebanyak mungkin langkah-langkah dalam prosedur tersebut Yin (2014).

ANALISIS DAN DISKUSI

Gambaran Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa pada ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY

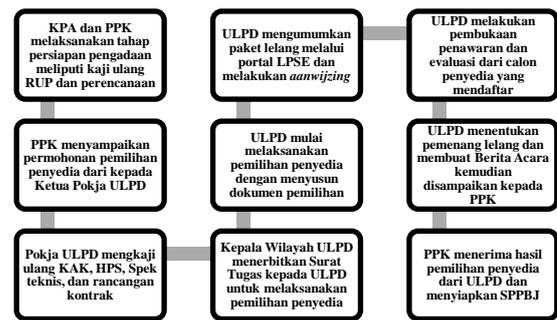
Sesuai dengan yang tertuang dalam Perpres Nomor 54 tahun 2010 dan perubahannya, tujuan dibentuknya Unit Layanan Pengadaan (ULP) sesungguhnya bersifat komprehensif yakni tidak hanya berupa layanan di bidang pengadaan

barang/jasa tetapi termasuk juga dalam hal pembinaan di bidang pengadaan barang/jasa di instansi masing-masing. Tujuan tersebut ternyata selama tahun 2015—2016 belum dapat dicapai sepenuhnya oleh ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY. Tujuan pengadaan yang telah dilaksanakan ULPD selama ini masih terbatas hanya untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa. Sedangkan tujuan untuk pembinaan pengadaan barang/jasa belum sepenuhnya dapat dilakukan. Kondisi tersebut dikemukakan oleh Kepala Wilayah III ULPD Kementerian Keuangan pada saat wawancara sebagai berikut.

“...mereka lebih kepada menerima apa permintaan dari PPK untuk melaksanakan pemilihan. Jadi poinnya adalah mereka baru sebatas melaksanakan pemilihan penyedia.” (P1)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa partisipan dan studi dokumentasi dari Standar Operasional Prosedur (SOP), proses pemilihan penyedia yang selama ini dilakukan oleh ULP secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 1 Alur Proses Peilihan Penyedia



Alur proses pemilihan penyedia di atas jika disandingkan dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) pemilihan penyedia barang/jasa pada ULPD Kementerian Keuangan yang dituangkan dalam Keputusan Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Nomor KEP-304/SJ/2014 ternyata masih ada beberapa prosedur/langkah yang terlewat dan belum dilaksanakan. Satu diantara prosedur yang belum dilaksanakan Pokja ULPD ialah terkait prosedur pengembalian permohonan paket lelang dari PPK yang belum memenuhi persyaratan berdasarkan hasil kaji ulang yang dilakukan pokja ULPD. Berdasarkan SOP, pengembalian paket pengadaan kepada PPK tersebut seharusnya dilakukan dengan membuat surat pengembalian kepada PPK. Namun, karena keterbatasan waktu dan kapasitas dari Pokja ULPD, selama ini prosedur pengembalian hanya dilakukan melalui email atau fasilitas komunikasi seperti telepon atau pesan singkat.

Dari hasil wawancara dengan partisipan terungkap bahwa dalam menjalankan fungsinya untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa, kondisi umum yang ditemui di Unit Layanan Pengadaan Daerah (ULPD) Kementerian Keuangan Provinsi DIY ini sudah berjalan cukup baik, namun belum sepenuhnya optimal. Kondisi pelaksanaan pengadaan yang belum optimal tersebut dikemukakan oleh Ketua Pokja ULPD.

“Kalau secara umum proses pengadaan barang/jasa di lingkup pokja Yogyakarta itu secara umum sudah baik. Tapi masih perlu ditingkatkan lagi. Ee... agak kurang optimal...” (P2)

Selanjutnya, berdasarkan data awal serta analisis hasil wawancara dan dokumentasi, definisi belum optimalnya pelaksanaan pengadaan di Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Pelaksanaan pengadaan belum optimal karena Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY dalam menjalankan fungsinya masih sebatas hanya untuk melakukan pemilihan penyedia, sedangkan fungsi pembinaan yang seharusnya menjadi fungsi ULP sesuai amanat Perpres Nomor 54 tahun 2010 dan perubahannya belum berjalan.
2. Pelaksanaan pengadaan belum optimal karena SOP yang ditetapkan dalam proses pemilihan penyedia belum seluruhnya dilaksanakan oleh Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY, sehingga dikhawatirkan proses pelaksanaan pemilihan penyedia belum dapat memberikan hasil yang paling maksimal.
3. Pelaksanaan pengadaan belum optimal karena tingginya persentase gagal lelang di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY yaitu sebesar 26,67% di tahun 2015 dan 42,86% di tahun 2016. Persentase gagal lelang tersebut jauh lebih besar dari persentase gagal lelang Kementerian Keuangan secara nasional yaitu sebesar 6,72% di tahun 2015 dan 18,43% di tahun 2016.
4. Pelaksanaan pengadaan belum optimal karena belum berkontribusi secara maksimal dalam penyerapan anggaran belanja. Pengadaan yang dilaksanakan di ULPD cenderung masih lambat dilaksanakan dan tidak segera dilaksanakan di awal tahun sebelum bulan Maret tahun berjalan sesuai yang diinstruksikan Presiden dalam Inpres Nomor 1 tahun 2015 tentang Percepatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pada tahun 2015 dari total 15 paket, jumlah paket yang baru mulai dilelang setelah bulan Maret

berjumlah 13 paket, sedangkan di tahun 2016 dari total 14 paket, jumlah paket yang baru mulai dilelang setelah bulan Maret berjumlah 9 paket.

Faktor Yang Menghambat Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY masih menemui berbagai hambatan dan kendala yang mengakibatkan kurang optimalnya pelaksanaan pengadaan. Berdasarkan analisis dari hasil wawancara dan dokumentasi yang dilakukan, dapat diperoleh gambaran dari sub tema pokok yang menjadi faktor penghambat pelaksanaan pengadaan barang/jasa di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY.

a. Struktur Organisasi

Masalah pokok yang menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY adalah struktur organisasi ULPD yang masih bersifat *ad-hoc*. Dengan kondisi yang demikian, ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY belum mempunyai struktur organisasi yang bersifat permanen dan hirarkis secara struktural dari atas ke bawah, sehingga struktur organisasi yang dibentuk sebatas hanya bersifat koordinasi. Permasalahan

terkait struktur organisasi tersebut disampaikan oleh Ketua Pokja ULPD sebagai berikut.

“Kendala yang utama adalah karena ini... struktur pokja masih bersifat *ad-hoc* itu, seluruh anggota pokja masih mengutamakan tugas pokok di kantor masing-masing.” (P2)

Dengan kondisi struktur organisasi ULPD yang masih *ad-hoc* tersebut banyak masalah yang muncul dan menjadi kendala dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Kendala tersebut antara lain kurangnya waktu bagi anggota Pokja ULPD untuk melaksanakan tugas pengadaan, pola mutasi yang dinamis dari para anggota Pokja ULPD, dan kebijakan pimpinan masing-masing yang seringkali kurang mendukung kelancaran pelaksanaan tugas bagi anggota Pokja ULPD.

b. Sumber Daya Manusia (SDM)

1. Profesionalisme SDM Kurang

Sumber Daya Manusia Pokja ULPD Kementerian Keuangan yang kurang profesional, terjadi akibat efek dari struktur organisasi ULPD yang masih bersifat *ad-hoc*, sehingga anggota Pokja ULPD belum bisa melaksanakan tugas secara penuh waktu/*full time*. Anggota Pokja ULPD sampai saat ini diisi oleh pegawai dari beberapa unit kerja vertikal Kementerian Keuangan di wilayah DIY yang masing-masing memiliki unit eselon I dan atasan

langsung yang berbeda. Kondisi tersebut mengakibatkan anggota Pokja ULPD menjadi tidak fokus dalam melaksanakan tugas pengadaan, karena disatu sisi mereka masih mempunyai tanggung jawab dan tugas pokok masing-masing di instansi organiknya. Berikut adalah kutipan wawancara dengan Kepala wilayah III ULPD Kementerian Keuangan, yang mengungkapkan kondisi SDM yang kurang profesional.

“...karena *ad-hoc* tadi karena tidak ee... apa namanya... penuh waktu tadi profesionalismenya menjadi kurang terbangun, ya kan.” (P1)

2. Kompetensi SDM Kurang

Luasnya dunia pengadaan barang/jasa menuntut pengetahuan para personil pengadaan baik itu PPK atau Pokja ULP untuk menguasai semua bidang pengadaan barang/jasa. Sebagian besar bidang pengadaan menuntut pengetahuan spesifik yang bersifat teknis dan aplikatif.

Dilihat dari sisi *basic* atau *background* pendidikan, anggota pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY sebagian besar memiliki *basic* di bidang keuangan dan ekonomi. Belum ada diantara anggota pokja yang mempunyai *basic* pendidikan di bidang teknis seperti teknik sipil/arsitektur atau teknik mesin/elektro. Dengan kondisi tersebut anggota Pokja ULPD

mempunyai keterbatasan dalam menguasai hal-hal yang bersifat teknis. Kompetensi di bidang teknis masih sangat kurang karena mereka menguasai ilmunya terbatas hanya di kulitnya saja. Hal tersebut sesuai dengan yang disampaikan oleh partisipan dari Anggota Pokja ULPD dalam kutipan wawancara sebagai berikut.

“...kompetensi SDM di ULP itu masih sangat terbatas. Kita belum menguasai ee... karena luasnya dunia pengadaan itu kita harus menguasai semua bidang pengadaan atau apa yang diadakan itu kita harus menguasai. Contoh mas, kita bangun gedung, otomatis kita harus tau apa sih... bagaimana sih cara membuat gedung yang bagus, ilmu sipil ilmu arsiteknya kita harus tahu. Karena kita *basicnya* bukan orang teknik ya kita hanya ee... mungkin menyentuh teknis itu hanya... sangat kecil sekali mas, di kulitnya saja kita belum masuk ke dalam.” (P3)

3. *Reward* dan *Punishment* Tidak Sesuai Struktur Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY yang masih bersifat *ad-hoc* dalam prakteknya sangat berpengaruh terhadap kinerja ULPD terutama terkait dengan SDM. Salah satu masalah yang muncul ialah terkait dengan kebijakan mutasi yang dinamis dari masing-masing unit eselon I yang menyebabkan keanggotaan Pokja ULPD menjadi tidak stabil dan sering berubah-ubah. Kepala ULPD dan Kepala Wilayah ULPD dalam hal ini tidak mempunyai kendali yang penuh

atas kebijakan mutasi anggota Pokja ULPD karena masih menjadi kewenangan masing-masing unit eselon I.

Permasalahan selanjutnya yang muncul adalah tidak mudah mencari personil pengganti dalam keanggotaan Pokja ULPD ketika terjadi mutasi pada salah satu atau beberapa anggota tim Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY. Ketika terjadi mutasi pada keanggotaan Pokja ULPD, pegawai/personil yang sudah dipersiapkan, dididik, dan dibekali dengan kompetensi serta pengalaman sebagai anggota Pokja akan digantikan dengan anggota baru yang perlu dipersiapkan lagi, dididik lagi, dan belum tentu memiliki kompetensi dan pengalaman seperti yang dimiliki oleh anggota tim yang sebelumnya. Untuk mencari pegawai/personil yang “mau” dan “mampu” tersebut tentunya tidak mudah dan membutuhkan waktu yang tidak sedikit.

Padahal kondisi yang terjadi saat ini ialah sangat sedikit sekali orang yang mau dengan senang hati bergabung menjadi personil pengadaan baik sebagai PPK atau Pokja ULP. Sebagian besar dari mereka terjun di dunia pengadaan lebih banyak disebabkan karena tuntutan pekerjaan atau perintah dari atasan langsung untuk mengelola pengadaan di instansinya. Hal tersebut disebabkan

karena *reward* dan *punishment* di dunia pengadaan dianggap belum seimbang. Selama ini *reward* berupa honor-honor atau penghargaan yang diberikan kepada personil pengadaan dianggap tidak sesuai dengan *punishment* atau besarnya tanggung jawab dan resiko yang diterima sebagai personil pengadaan. Kondisi tersebut diungkapkan salah satu anggota Pokja ULPD dalam wawancara berikut.

“...kadang kala PPK merasa menjadi makhluk yang paling didzholimi dari segi ee... tanggung jawab besar, honor kecil, dukungan *gak* ada. Itu jadi... udah jadi makhluk paling terdzholimi.” (P5)

c. Tahap Persiapan

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa partisipan, terungkap bahwa permasalahan yang menjadi hambatan dalam tahap persiapan ini adalah perencanaan dan identifikasi kebutuhan yang dilakukan kurang matang serta belum dimitigasi dengan baik.

“...dari sisi PPKnya sendiri, dari sisi satuan kerjanya sendiri mereka itu melaksanakan pengadaan itu sebagian besar tidak melalui identifikasi kebutuhan yang matang.” (P1)

d. Perlindungan Hukum

Dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY, terungkap bahwa masalah perlindungan hukum juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

Pokja ULPD merasa bahwa selama ini perlindungan hukum terhadap personil pengadaan masih sangat kurang. Dalam melaksanakan tugas pengadaan, mereka masih diliputi perasaan was-was dan kekhawatiran apabila dalam melaksanakan tugas pengadaan terpeleceh atau tersangkut dalam kasus hukum. Padahal di satu sisi mereka sudah merasa melaksanakan tugas sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Kondisi yang demikian ini menurut beberapa partisipan dari Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY disebabkan karena aturan yang ada saat ini kurang mendukung keamanan personil pengadaan. Disamping itu, pemahaman yang belum sama antara aparat pengadaan dengan APIP dan aparat penegak hukum terkait pengadaan dan pengelolaan keuangan membuat para personil pengadaan ragu-ragu dalam melaksanakan proses pengadaan yang dapat mengakibatkan tertundanya pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

“...aturan di kita itu kurang ya, kurang mendukung ee... apa istilahnya ya, kalau ke ULP itu keamanan pribadi lah istilahnya, proteksi hukumnya juga kurang. Itu... itu sebenarnya yang utama baik di sisi PPK atau ULP, utama karena mau melangkah itu serba ketakutan, jadi misal mau ini takut dipidanakan, takut di kriminalisasi gitu. Padahal di... saya pernah... saya pernah diskusi dengan beberapa pihak, di negara lain itu proses pengadaan itu tidak

dipermasalahan prosesnya, tapi begitu ada penyimpangan di ee... dalam pelaksanaan anggaran terus penyimpangan di lapangan, itulah yang akan jadi permasalahan. Tapi selama berproses karena prosesnya itu dilindungi oleh hukum dan peraturan ya harusnya dilindungi juga secara hukum oleh negara.” (P5)

Penyebab Gagal Lelang/Lelang Ulang

a. Tahap Persiapan Pengadaan

Rendahnya Kapasitas dan kompetensi PPK menjadi masalah di tahap persiapan pengadaan yang menjadi penyebab adanya paket gagal lelang/lelang ulang. PPK seringkali kurang jelas dalam mengidentifikasi kebutuhan pengadaan di instansinya. Dokumen dan persyaratan yang disusun PPK seperti spesifikasi teknis, Harga Perkiraan Sendiri (HPS), dan *draft* kontrak kurang mencerminkan kebutuhan yang diinginkan. Kondisi yang terjadi terkadang HPS yang disusun dan ditetapkan PPK tidak sesuai dengan spesifikasi teknis yang ditetapkan. Bisa jadi HPS-nya terlalu rendah padahal spesifikasi teknis yang dipasang tinggi atau persyaratan yang ditetapkan terlalu banyak padahal spesifikasi dan kompleksitas pekerjaan rendah. Hal yang demikian menyebabkan penyedia menjadi kurang berminat atas paket pengadaan tersebut sesuai yang disampaikan oleh Kepala Wilayah III

ULPD Kementerian Keuangan dalam kutipan wawancara berikut.

“...tapi menurut kami lebih kepada si pemilik pekerjaan itu kurang bisa mendefinisikan apa sih yang dimauai terhadap pekerjaan yang disampaikan. Sehingga pas pada waktu mau disebar ke penyedia, penyediaanya juga bingung, dokumen pengadaanya juga mungkin kurang pas menyampaikan keinginannya, jadinya tidak ada yang *masukin* atau yang *masukin* sedikit. Akhirnya terpaksa gagal lelang dan diulang lagi. Bisa jadi harganya terlalu tipis, HPSnya terlalu rendah, atau keinginannya terlalu tinggi juga bisa seperti itu.” (P1)

b. Tahap Pemilihan Penyedia

1. Partisipasi Penyedia Kurang

Sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY, bahwa jumlah penyedia barang/jasa di wilayah Yogyakarta yang diyakini mampu untuk melaksanakan paket pekerjaan di lingkungan instansi vertikal Kementerian Keuangan DIY sesungguhnya relatif banyak. Akan tetapi, dari jumlah tersebut hanya sedikit penyedia yang mau dan tertarik untuk mengikuti proses lelang/tender yang berasal dari proyek pemerintah. Banyak penyedia yang masih beranggapan bahwa ikut lelang/tender pada proyek pemerintah itu tidak terlalu menguntungkan karena masih banyak pungli dan sebagainya. Sehingga menurut anggapan penyedia, nilai pembayaran

yang akan mereka terima tidak akan sama atau lebih kecil dari nilai paket pekerjaan yang mereka menangkan.

“Terbatas... banyak, tapi yang berminat sedikit *gitu* mas, terutama di proyek pemerintahan. Ada lagi mas, ada juga penyedia yang menyampaikan mereka itu tidak mau bekerja di proyek pemerintah karena ee... *mindset* mereka itu bekerja di pemerintah itu masih banyak pungli dan dan sebagainya mas. Jadi mereka berpikir bahwa ikut proyek pemerintah nanti dari harga segini maka yang akan mereka terima tidak segitu, itu ada juga penyedia yang seperti itu. Padahal di Kementerian Keuangan kondisinya sangat berbeda dengan yang lain, tapi *image* itu belum... *masak* iya kan, kita tidak bisa maksa kalau di Kementerian Keuangan tidak seperti itu kita tidak bisa, karena *image* mereka sudah seperti itu. Itu mas yang sering menyebabkan gagal lelang.” (P3)

2. Penyedia Kurang Teliti

Penyebab gagal lelang yang kedua di tahap pemilihan penyedia ini ialah penyedia yang kurang teliti dalam membaca dokumen pengadaan. Kondisi yang sering ditemui dalam proses pengadaan di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY sepanjang tahun 2015—2016, penyedia yang sebenarnya memenuhi dan memiliki persyaratan yang diminta dalam dokumen pengadaan terpaksa harus digugurkan karena tidak lengkap dalam memenuhi persyaratan yang di *upload* dalam penawaran lelang. Penyedia tersebut dapat gugur dalam

tahap administrasi, teknis, maupun harga karena penawaran yang mereka *upload* tidak lulus evaluasi yang dilakukan oleh Pokja ULPD. Hal itu dapat terjadi karena penyedia kurang teliti membaca dokumen penawaran sehingga dari persyaratan yang diminta ada yang terlewat untuk dipenuhi oleh penyedia.

“Di sisi lain penyedia sendiri juga kurang teliti kadang-kadang membaca dokumen pengadaan, sehingga apa yang disampaikan *gak* lengkap, gugur di administrasi karena *gak* lengkap.” (P5)

Penyebab Lambatnya Pelaksanaan Pengadaan

a. Masalah di Perencanaan

Masalah di perencanaan dapat dibedakan menjadi masalah di perencanaan anggaran dan masalah di perencanaan pengadaan. Masalah di perencanaan anggaran disebabkan karena kurangnya kapasitas dan kompetensi pejabat/pegawai di bagian perencanaan keuangan. Bagian perencanaan tidak dapat fokus dan merencanakan dengan baik sehingga perencanaan anggaran tidak bisa dilakukan lebih awal dan belum seluruhnya sinkron dengan pengadaan yang akan dilaksanakan. Permasalahan di perencanaan anggaran ini disampaikan oleh Kepala Wilayah III ULPD Kementerian Keuangan sesuai kutipan wawancara sebagai berikut.

“Seringkali sekarang itu teman-teman terutama di bagian perencanaan

keuangan itu mereka itu menyiapkan TOR itu belum siap untuk dilaksanakan pengadaan, sehingga pada saat mau dituangkan di dalam apa namanya... spek... di dalam spek kalau kita bicara itu, ya kita bicara rencana kerja dan syarat itu belum siap, jadi disitu tidak bisa langsung dikonversikan antara TOR dan rencana kerjanya untuk pelaksanaan pengadaan.” (P1)

Masalah perencanaan pengadaan tersebut juga disebabkan karena kurangnya kapasitas dan kompetensi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Dari hasil wawancara dengan Pokja ULPD, PPK belum seluruhnya memahami tatacara dalam pengadaan barang/jasa.

“PPK itu butuh waktu, butuh waktu untuk menyusun spesifikasi teknis, intinya menyusun dokumen pengadaan, seperti *survey* kemudian kesiapan dananya, jadi kadang DIPA misalnya mau di awal tahun ada yang *gak* berani juga atau belum berani sebelum DIPA disahkan. Padahal kan kalau dari Perpres yang terbaru itu sudah bisa.” (P6)

b. Kurangnya Mitigasi dalam Pelaksanaan

1. Mekanisme Lelang Dini Belum Berjalan

Mekanisme lelang dini dapat diterapkan untuk proyek atau pekerjaan yang bersifat rutin dan tidak putus tiap tahun. Misalnya pekerjaan jasa kebersihan/*cleaning service*, jasa keamanan/satpam, jasa pemeliharaan taman, dan pekerjaan yang sejenis. Di

lingkungan Kementerian Keuangan wilayah DIY mekanisme lelang dini tersebut belum dapat dijalankan, kembali karena kapasitas dan kompetensi PPK dan tim pendukungnya yang belum maksimal. Padahal sesuai yang dituturkan Kepala Wilayah III ULPD Kementerian Keuangan, mekanisme lelang dini tersebut sangat membantu untuk mempercepat dan memperlancar proses pengadaan barang/jasa.

“...membuat mekanisme lelang yang dini sebelum tahun anggaran itu sangat membantu, sangat membantu terutama untuk lelang-lelang yang tidak boleh putus, ya kan... lelang-lang yang ga boleh putus.” (P1)

2. Pejabat Pembuat Komitmen Takut dan Ragu

Menurut hasil wawancara dengan anggota Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY, salah satu yang menjadi penyebab terlambatnya pelaksanaan pengadaan adalah PPK yang takut dan ragu untuk mengeksekusi paket pengadaan. Kesiapan PPK dan tim pendukungnya yang kurang ditambah dengan banyak kabar berita tentang personil pengadaan yang masuk penjara karena terjerat kasus hukum, menjadikan PPK merasa takut, ragu, dan terlalu banyak pertimbangan dalam melaksanakan paket pengadaan di instansinya. Mereka cenderung ingin menunda mengeksekusi paket pengadaan

di instansinya tersebut sehingga menyebabkan tertundanya pelaksanaan pengadaan dan penyelesaian pekerjaan. Hal tersebut diungkapkan dalam kutipan wawancara sebagai berikut.

“...ada PPK yang takut mas, takut mengeksekusi belanja modal. Karena banyak sekali kan sekarang kabarkabar di berita yang PPK dipenjara jadi mereka ada rasa ragu-ragu untuk melakukan pengadaan belanja modal tersebut.” (P3)

Langkah-Langkah Peningkatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY

Hasil identifikasi dan analisis langkah-langkah peningkatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa diuraikan sebagai berikut.

a. Peningkatan Struktur Organisasi

Langkah yang paling tepat untuk mengatasi hambatan dari struktur organisasi adalah membentuk/menetapkan Unit Layanan Pegadaan Daerah (ULPD) Kementerian Keuangan Provinsi DIY menjadi organisasi yang permanen dan struktural, sehingga seluruh perangkat organisasi ULPD berada di bawah satu struktur organisasi sendiri yang permanen dan tersusun secara hirarkis. Dengan struktur organisasi seperti ini diharapkan profesionalisme personil pengadaan dapat terbangun, sehingga mereka dapat

menjalankan tugas pengadaan dengan maksimal dan komprehensif.

b. Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM)

Dari hasil analisis, langkah-langkah yang dapat diambil untuk peningkatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY dari sisi SDM antara lain:

1. Peningkatan kompetensi personil pengadaan.
2. Perbaikan *reward* dan *punishment*.
3. Pengembangan jabatan fungsional pengadaan.

c. Peningkatan Perlindungan Hukum

Langkah yang dapat diambil terkait perlindungan hukum yang masih rendah terhadap para personil pengadaan ialah:

1. Meningkatkan perlindungan hukum dan membina hubungan baik dengan aparat penegak hukum.
2. Menyempurnakan aturan dan sistem.

d. Peningkatan Pada Tahap Persiapan

Langkah yang perlu diambil adalah menghadirkan fungsi pengadaan dari hulu ke hilir mulai dari proses perencanaan strategis organisasi dan perencanaan anggarannya, sehingga dapat mendukung tujuan strategis dari organisasi

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dibahas pada bab sebelumnya, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut.

1. Proses pengadaan barang/jasa di Unit Layanan Pengadaan Daerah (ULPD) Kementerian Keuangan Provinsi DIY kondisinya sudah berjalan dengan baik dan lancar meskipun belum bisa dikatakan optimal. Dalam pelaksanaannya masih banyak ditemui hambatan dan kendala dalam proses pengadaan tersebut. Selama ini, tujuan pengadaan yang telah dilaksanakan oleh ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY masih sebatas untuk mendapatkan penyedia yang mau dan mampu menyediakan barang/jasa bagi unit vertikal Kementerian Keuangan di wilayah DIY. Dengan demikian, diperlukan langkah-langkah untuk peningkatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY.
 2. Faktor yang menghambat pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah di ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY diantaranya ialah:
 - a. Struktur Organisasi
Struktur organisasi Pokja ULPD Kementerian Keuangan yang masih *ad-hoc* menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan pengadaan. Struktur yang ada saat ini sebatas

hanya bersifat koordinasi saja. Organisasi dalam bentuk tim *ad-hoc* tidak dapat menjalankan tugas pengadaan secara maksimal dan komprehensif karena keterbatasan kapasitas dan wewenang.

b. Sumber Daya Manusia

Efek dari organisasi ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY yang masih *ad-hoc* tadi maka profesionalisme anggota Pokja jadi kurang terbangun. Pokja ULPD tidak dapat fokus dalam tugas pengadaan karena masih memiliki beban dan tanggung jawab pekerjaan rutin di kantor masing-masing. Disamping itu, kompetensi personil pengadaan baik Pokja ULPD maupun PPK masih sangat terbatas terutama dari segi kemampuan teknis. Sehingga dalam melaksanakan pengadaan terutama yang terkait dengan hal teknis menjadi kurang maksimal. Permasalahan juga terjadi ketika ada anggota Pokja ULPD yang dimutasi oleh unit kerja organiknya. Sangat sulit mencari orang/pegawai yang mau bergabung dalam pengadaan di Pokja ULPD karena selama ini tanggung jawab dan resiko yang harus ditanggung para personil

pengadaan tidak sebanding dengan *reward* yang diterima.

c. Kendala di Tahap Persiapan

Perencanaan dan identifikasi kebutuhan di tahap persiapan kurang matang dilakukan dan belum dimitigasi dengan baik. Hal ini disebabkan karena kompetensi dan profesionalisme PPK dan tim pendukungnya masih rendah.

d. Perlindungan Hukum

Aturan tentang pengadaan barang/jasa selama ini belum mendukung keamanan personil pengadaan. Aturan pengadaan saat ini masih berupa Peraturan Presiden dan belum diatur tentang unsur-unsur pidananya. Disamping itu, persepsi atau pemahaman yang belum sama antara aparat pengadaan, auditor, dan aparat penegak hukum terkait pengadaan dan pengelolaan keuangan menjadikan para personil pengadaan merasa takut dan was-was dalam melaksanakan tugas pengadaan.

3. Penyebab Gagal Lelang/Lelang Ulang dan Terlambatnya Pelaksanaan Pengadaan

a. Penyebab Gagal Lelang/Lelang Ulang

1) Tahap Persiapan Pengadaan

Penyebab gagal lelang di tahap ini adalah identifikasi kebutuhan yang kurang jelas. PPK kurang jelas dalam mengidentifikasi kebutuhan pengadaan, sehingga persyaratan seperti spesifikasi teknis, HPS, draft kontrak yang dihasilkan kurang mencerminkan kebutuhan yang diinginkan dan menyebabkan penyedia kurang berminat.

2) Tahap Pemilihan Penyedia

Penyedia masih banyak yang tidak tertarik atau ragu-ragu untuk ambil bagian pada proyek pemerintah khususnya Kementerian Keuangan. Hal tersebut disebabkan karena masih adanya anggapan dari penyedia bahwa mengerjakan proyek di pemerintah itu masih banyak punglinya. Penyedia juga masih ada yang merasa ragu atau segan ambil bagian paket pengadaan di Kementerian Keuangan karena merasa bukan “kapling” atau wilayahnya. Disamping itu, penyedia kadangkala kurang teliti dalam membaca dokumen pengadaan sehingga ketika melakukan *upload* dokumen penawaran melewati beberapa persyaratan yang diperlukan.

b. Penyebab Lambatnya Pelaksanaan Pengadaan

1) Masalah Perencanaan

Minimnya kemampuan PPK dan pegawai di bidang perencanaan menyebabkan perencanaan anggaran tidak bisa dilakukan di awal dan belum seluruhnya sinkron dengan pengadaan yang akan dilaksanakan

2) Kurangnya Mitigasi Dalam Pelaksanaan

Mekanisme lelang dini belum berjalan sehingga banyak proyek yang sifatnya rutin dan tidak putus belum bisa konsisten dilelang di awal tahun. Disamping itu, masih banyak PPK takut dan ragu dalam mengeksekusi pengadaan terutama belanja modal.

4. Langkah-langkah Yang Dapat Ditempuh Untuk Peningkatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa

a. Struktur Organisasi

Kelembagaan pengadaan dalam hal ini Pokja ULPD Kementerian Keuangan Provinsi DIY yang masih *ad-hoc* segera ditetapkan secara struktural, permanen, mandiri, bebas intervensi, dan didukung alokasi anggaran yang cukup.

b. Sumber Daya Manusia

Personil pengadaan baik Pokja ULPD maupun PPK ditingkatkan kompetensinya baik dari sisi kemampuan teknis maupun manajerial melalui diklat, pelatihan, sosialisasi, dan diseminasi. Selanjutnya, *Reward* dan *punishment* diperbaiki sehingga sebanding antara resiko dan tanggung jawab yang dihadapi dengan imbalan yang diterima. Disamping itu perlu dikaji lebih lanjut tentang perlunya pengembangan jabatan fungsional pengadaan di lingkungan Kementerian Keuangan.

c. Perlindungan Hukum

Penguatan aturan hukum tentang pengadaan dan hubungan antara personil pengadaan dengan aparat penegak hukum semakin ditingkatkan untuk menyamakan persepsi dalam dunia pengadaan. Kemudian Aturan dan sistem dibuat agar SOP dapat diikuti sehingga secara otomatis akan memenuhi aturan yang ditetapkan supaya tidak tersesat dan terjeblos dalam bekerja.

d. Tahap Persiapan

Ketika organisasi pengadaan sudah permanen dan struktural, fungsi pengadaan idealnya mulai dihadirkan dari

hulu ke hilir mulai dari proses perencanaan strategis organisasi dan perencanaan anggarannya sehingga dapat mendukung tujuan strategis dari organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aini. R.N., 2016. “Analisis Kecenderungan Penumpukan Penyerapan Anggaran Belanja (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Bantul).” *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Aman, A. dan Kasimin, H., 2011. “E-procurement implementation: a case of Malaysia government.” *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 5 Iss 4 pp. 330 – 344.
- Anggoro, R., 2014. “Evaluasi Faktor Penghambat Proses Pengadaan Barang/Jasa Melalui *E-Procurement*: Studi Pada Sekretariat Jenderal KESDM.” *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Arifah, D.A., 2012. “Praktek Teori Agensi Pada Entitas Publik dan Non Publik.” *Jurnal Prestasi*. Vol. 9, No. 1 (Juni): 85—95.
- Bahagia, S.N., 2011. “Sistem Pengadaan Publik dan Cakupannya.” *Jurnal LKPP: Senarai*, Vol. 1, No. 1 (Desember): 8--25.
- Bawono. I., 2011. “Evaluasi Atas Penerapan Pengadaan Barang/Jasa Secara Elektronik (*E-Procurement*) Di Lingkungan Kementerian Keuangan.” *Tesis*. Universitas Indonesia.
- Creswell, J.W., 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and*

- Mixed Approaches*. California: SAGE Publications.
- Halim, A., 2004. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. Jakarta: Salemba Empat.
- Halim, A., ed. 2016. *Manajemen Keuangan Sektor Publik: Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah, Edisi 2*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hennink, M., Hutter, I., Bailey, A., 2011. *Qualitative Research Methods*. London: SAGE Publications.
- Iskandar, A.I., 2013. "Analisis Pengadaan Barang/Jasa di Pemerintah Kota Sukabumi, Pemerintah Kota Bogor, dan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP)." *Tesis*. Universitas Indonesia.
- Jensen, M.C. dan Meckling, W.H., 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior: Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*. V. 3, No. 4 (Oktober):305—360.
- Kementerian Keuangan, 2013. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 146/KM.1/2013 tentang Penetapan Unit Layanan Pengadaan Daerah di Lingkungan Instansi Vertikal Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan, 2016. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 33/PMK.02/2016 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2017.
- Kementerian Keuangan, 2015. *Konsolidasi Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dan Perubahannya*. Jakarta: BLP.
- Kementerian PAN RB., 2012. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 77 Tahun 2012 tentang Jabatan Fungsional Pengelola Pengadaan Barang/Jasa dan Angka Kreditnya.
- Kuncoro, A., 2013. *Begini Tender Yang Benar*. Yogyakarta: CV. Primaprint.
- LKPP, 2012. Peraturan Kepala LKPP Nomor 5 Tahun 2012 tentang Unit Layanan Pengadaan.
- LKPP, 2015. Peraturan Kepala LKPP Nomor 14 Tahun 2015 tentang *E-Purchasing*.
- LKPP dan MCA-I, 2016. *Naskah Akademis: Kajian Pengembangan Organisasi Pengadaan Kementerian Keuangan*.
- Madyaningsih, 2015. "Evaluasi dan Strategi Peningkatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Studi Pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta." *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Majalah Treasury Indonesia, 2016. "Mewujudkan Belanja Berkualitas, Bukan Hanya Tanggung Jawab TEPPRA." Jakarta: Direktorat Jenderal Perbendaharaan.
- Mardiasmo, 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi IV. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Munandar, M., 2001. *Budgeting: Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja*. Edisi 1, Cetakan 14. Yogyakarta: BPFE.

- Murray, J.G., 2009. "Public procurement strategy for accelerating the economic recovery." *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14 Iss 6 pp. 429 – 434.
- Ngadisah, 2004. *Buku Materi Pokok Birokrasi, Modul 1: Pengertian dan Teori-Teori Klasik Birokrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Nordiawan, D., 2006. *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Republik Indonesia. 2008. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Republik Indonesia, 2010. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Republik Indonesia, 2015. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Republik Indonesia. 2015. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2015 tentang Percepatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Rizal, S., 2016. "Evaluasi Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Atas Terjadinya Pelelangan Gagal Pada Unit Layanan Pengadaan (ULP) Pemerintah Kota Yogyakarta." *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Rolfstam, M., Phillips, W., dan Bakker, E., 2011. "Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24 Iss 5 pp. 452 – 468.
- Santoso, H., 2016. "Analisis Hambatan Pelaksanaan Anggaran Belanja Tahun Anggaran 2015 Satuan Kerja Lingkup Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Klaten." *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Schiavo-Campo, S. dan Tommasi D., 1999. *Managing Government Expenditure*. ADB.
- Siswanto, A.D. dan Rahayu, S.L., 2010. "Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Belanja Kementerian/Lembaga TA 2010." *Policy Paper*.
- Solikhin, 2014. "Evaluasi Penumpukan Pencairan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat di Akhir Tahun Anggaran pada Satuan Kerja." *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Sopian, A., 2014. *Dasar-Dasar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Jakarta: IN MEDIA.
- Sukadi, 2012. "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penumpukan Penyerapan Anggaran Belanja pada Akhir Tahun Anggaran: Studi pada Satuan Kerja Wilayah Pembayaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Yogyakarta." *Tesis*. Universitas Gadjah Mada.
- Yin, R. K., diterjemahkan oleh M. Djauzi Mudzakir. 2014. *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: Rajawali Pers.