

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu objek dari proses pembangunan berkelanjutan di Indonesia adalah tersedianya barang dan jasa yang memberikan pengaruh langsung terhadap jalannya pemerintahan dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan sejahtera. Pemenuhan kebutuhan barang dan jasa oleh pemerintah dilakukan melalui kegiatan pengadaan barang dan jasa yang merupakan mekanisme belanja pemerintah dengan memegang peranan penting dalam pemanfaatan anggaran negara. Pengadaan barang dan jasa melibatkan jumlah uang yang sangat besar, sehingga pemerintah disebut sebagai pembeli yang terbesar (*the largest buyer*) di suatu negara (Simamora dan Suheri, 2012).

Laporan hasil kajian pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di tahun 2015 menyatakan bahwa anggaran pengadaan barang dan jasa setiap tahunnya menurut data Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) sekitar 40% dari APBN dan APBD. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, pada tahun 2015 anggaran pengadaan barang dan jasa diperkirakan sebesar 815,8 triliun dari total belanja APBN sebesar 2,039 triliun. Sementara anggaran yang berasal dari APBD tahun 2015 diperkirakan anggaran pengadaan barang dan jasa sebesar 405,1 triliun dari total belanja APBD tahun 2015 sebesar 1,012 triliun (KPK, 2015).

Mengingat jumlah anggaran yang cukup besar dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa, maka kegiatan tersebut harus senantiasa memperhatikan dan

menerapkan prinsip-prinsip pengadaan yaitu meliputi: efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel, seperti yang disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 (Indonesia, 2015). Hal ini sangat diperlukan bagi ketersediaan barang dan jasa yang terjangkau serta berkualitas sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik.

Pengadaan barang dan jasa rentan terhadap tindakan kecurangan (*fraud*) dan merupakan salah satu sumber terjadinya kebocoran anggaran. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menemukan adanya kebocoran dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah rata-rata 30% (Amiruddin, 2010). Berdasarkan penelitian *Indonesian Procurement Watch (IPW)*, tingkat kebocoran proyek-proyek di Indonesia setiap tahunnya mencapai 60% dari rata-rata total anggaran yang dialokasikan akibat maraknya praktik *mark up* dan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa. Celah kebocoran terparah terjadi pada proyek pengadaan barang dan jasa oleh aparat pemerintah mulai dari pusat hingga ke daerah dengan angka yang cukup fantastis yaitu sebesar 83% dibandingkan dengan celah proyek lainnya (Andriyani, 2012).

Data lain yang diperoleh dari hasil kerjasama pemerintah dengan Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam kesepakatan *Country Procurement Assessment Report (CPAR)*, tingkat kebocoran anggaran mencapai 10-15%. Laporan Bank Dunia menyatakan bahwa potensi kebocoran pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah sebesar Rp. 69,4 triliun (Faisol *et al.*, 2014). Menurut Ishak dan Said (2015), di banyak negara diperkirakan kehilangan dana publik sebesar 20-25% melalui korupsi pengadaan barang dan jasa publik. Riset dari

Michael Buehler mengenai reformasi sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah dan merujuk data *Indonesia Procurement Watch* (IPW) menunjukkan bahwa 70% praktik korupsi berakar dari sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Data yang diberikan oleh KPK per 31 Desember 2015, sepanjang tahun 2004 sampai dengan tahun 2015 KPK melakukan penanganan kasus korupsi yang memperlihatkan bahwa korupsi pengadaan barang dan jasa masih menempati urutan nomor dua (30,34%) dibawah kasus suap berdasarkan data kasus korupsi yang ditangani oleh KPK. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat, hingga 2015, dari 468 kasus korupsi yang ditangani KPK, terdapat 142 kasus yang terkait pengadaan barang dan jasa dengan kerugian negara akibat korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa tersebut nilainya mencapai Rp 1 triliun (KPK, 2015).

Pemberitaan beberapa media di tahun 2015 salah satunya media nasional Kompas terungkap kasus korupsi pada kegiatan pengadaan 10 mobil *crane* oleh PT. Pelindo II yang menurut hasil audit BPK menunjukkan bahwa pengadaan tersebut merugikan negara lebih dari Rp. 30 miliar atau total kerugian negara atas pengadaan 10 *mobile crane* tersebut sebesar Rp 37.970.277.778,- akibat penyimpangan terhadap peraturan perundangan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait dalam proses perencanaan, pelelangan, dan pelaksanaan kontrak (Kompas, 2016). Bahkan terkait isu lokal, baru-baru ini terungkap kasus dugaan korupsi pengadaan barang dan jasa senilai Rp. 3,2 miliar yang terjadi di SKPD salah satu Kabupaten di Pulau Madura (Radar Madura, 2016).

Semua itu terjadi karena proses pengadaan terdiri dari beberapa tahap dan setiap tahap mempunyai risiko tindakan korupsi. Laporan yang dipublikasikan oleh *Independent Commission Against Corruption (ICAC)* Australia tahun 2011 menunjukkan bahwa proses pengadaan rentan akan tindakan korupsi dan *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* di tahun 2007 berpendapat bahwa adanya risiko korupsi dalam setiap tahap proses tender (Neupane *et al.*, 2014). Menurut Szymanski (2007) terdapat lima tahap dari proses pengadaan dan diidentifikasi adanya risiko korupsi karena kurangnya transparansi, akses informasi yang terbatas, kurangnya akuntabilitas dan kontrol dari setiap tahap pengadaan. Kajian lain menyebutkan bahwa penyebab proses pengadaan publik rentan dan memiliki risiko tinggi akan tindakan korupsi karena proses perencanaan pengadaan yang tertutup dan menyalahi aturan, kurangnya mekanisme kontrol dan monitoring, kurangnya transparansi dan akuntabilitas, serta lemahnya profesionalisme birokrasi (Pellegrini, 2011; Kolstad dan Wiig, 2009; Neupane *et al.*, 2012b).

Korupsi pengadaan barang dan jasa, juga bisa terjadi karena adanya peluang bertemunya pihak-pihak yang terkait dalam kegiatan pengadaan. Kemungkinan bertemunya pihak-pihak yang terlibat pada proses pengadaan yang dilakukan secara konvensional memberikan suatu peluang dan indikasi awal terciptanya persekongkolan pelaksanaan tender. Aktivitas tatap muka akan membuka peluang terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme dalam setiap tahapan proses pengadaan barang dan jasa. Selain itu, komunikasi verbal akan menciptakan upaya-upaya pemerasan, penyuapan ataupun kesepakatan-kesepakatan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu (Jasin *et al.*, 2007).

Adanya peluang untuk melakukan kecurangan merupakan kelemahan dari pengadaan barang dan jasa yang dilakukan secara konvensional. Kelemahan lainnya seperti yang dikemukakan oleh Ngugi dan Mugo (2014) adalah banyak kegiatan pengadaan publik dilakukan secara lalai, kurang arah, lemah dalam koordinasi, kurang kompetisi yang terbuka dan kurangnya transparansi, serta tingkat korupsi yang berbeda. Purwanto (2009) mengemukakan bahwa faktor penyebab pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah masih sarat dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) selama ini adalah karena tidak transparannya proses tender.

Berdasarkan beberapa kelemahan yang ada dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa, maka pengadaan barang dan jasa pemerintah memerlukan sebuah sistem yang baik untuk meminimalisasi kecurangan (*fraud*) atau tindakan korupsi pengadaan barang dan jasa, yaitu dibutuhkan sebuah solusi untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada. Solusi tersebut diharapkan dapat mereduksi terjadinya korupsi pengadaan barang dan jasa dengan pelaksanaan proses pengadaan yang lebih transparan, akuntabel, efisien atau meminimalkan peluang dilakukannya tindakan korupsi, dengan menjamin proses pengadaan dilakukan secara transparan. Proses yang dilakukan secara transparan disertai dengan prinsip adil dan non diskriminasi akan membawa pada persaingan usaha yang sehat sehingga dimungkinkan diperoleh harga barang yang kompetitif dan bebas korupsi.

Mengurangi tindakan korupsi dalam pengadaan pemerintah merupakan komponen kunci dari agenda pemerintah hampir di seluruh dunia (Henriksen dan Andersen, 2003). Saat ini, negara-negara di kawasan Asia dan Pasifik mengadopsi

penggunaan sistem teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka meningkatkan pelayanan pemerintah dan transaksi bisnis (Vaidya dan Neupane, 2014). Penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) merupakan salah satu langkah yang diambil untuk mengatasi permasalahan serius terkait korupsi, karena dapat digunakan sebagai salah satu strategi anti korupsi dengan mempromosikan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*), meningkatkan hubungan antara pegawai pemerintah dengan warga masyarakat terkait dengan dapat ditelusurinya setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, memonitor dan mengontrol setiap pegawai pemerintah, serta dapat mengurangi aspek potensial perilaku korupsi (Neupane *et al.*, 2012b).

Teknologi informasi merupakan sistem yang memungkinkan untuk mengurangi peluang korupsi. Pathak *et al.* (2009) menyoroti bahwa teknologi informasi seperti *electronic government (e-GV)* dapat mengurangi korupsi dan mereformasi setiap proses dan kegiatan di sektor publik, meningkatkan transparansi dan memperkuat hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Kim *et al.* (2009) menyoroti sebuah sistem anti korupsi yang dinamakan *Online Procedures Enhancement for Civil Application (OPEN)* yang mempunyai peran positif dalam mengurangi korupsi dimana masyarakat bisa memperoleh informasi secara *real time*. Krishnan *et al.* (2013) dalam kajiannya berpendapat bahwa *e-government* membantu dalam mengurangi tingkat korupsi. Oye (2013) berpendapat bahwa *e-government* dapat mengurangi korupsi administratif dan meningkatkan transparansi dalam pelayanan pemerintah di negara-negara berkembang kawasan Afrika.

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang dimaksud yaitu berupa penerapan *e-procurement* dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa, dimana *e-procurement* publik dapat menyediakan faktor-faktor anti korupsi dalam kegiatan pengadaan publik seperti yang dikemukakan oleh Neupane *et al.* (2012b). *E-procurement* publik merupakan sebuah sistem informasi antar organisasi yang memungkinkan setiap bagian proses pengadaan dilakukan secara otomatis untuk meningkatkan efisiensi, kualitas dan transparansi dalam pengadaan pemerintah (Vaidya *et al.*, 2006).

Pemerintah Indonesia sendiri melakukan solusi untuk menciptakan kegiatan pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara profesional, transparan dan akuntabel, sehingga bisa terbebas dari tindakan korupsi yaitu melalui Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) dengan penerapan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik atau *e-procurement*. Berdasarkan Perpres Nomor 4 Tahun 2015 yang merupakan perubahan keempat dari Perpres Nomor 54 Tahun 2010, salah satu perubahan mendasar dalam Perpres tersebut adalah pengadaan barang dan jasa harus dilakukan secara *e-procurement* melalui *e-tendering* dan *e-purchasing*. Data penelitian menunjukkan bahwa di negara berkembang dan negara-negara maju telah menerapkan *e-procurement* untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sebagai faktor anti korupsi yang ada dalam sistem *e-procurement* dan berdampak pada berkurangnya tindakan korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah (Neupane *et al.*, 2012b).

E-procurement dijelaskan di dalam Perpres sebagai pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi dan transaksi

elektronik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Croom dan Brandon-Jones (2007) menyatakan *e-procurement* sebagai proses pengadaan yang mengacu pada penggunaan internet sebagai sarana informasi dan komunikasi. Bank Dunia menyebut *e-procurement* dari sisi pemerintahan sebagai *electronic government procurement* yang merupakan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi khususnya internet oleh pemerintah dalam melaksanakan pengadaan yang berhubungan dengan para penyedia untuk memperoleh barang, karya-karya, dan layanan konsultasi yang dibutuhkan oleh sektor publik (ADB, 2013)

Berbagai kajian mengenai *e-procurement* dalam kaitannya dengan kecurangan atau tindakan korupsi pengadaan barang dan jasa telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Liao *et al.* (2003) menekankan pada aspek kompetisi secara *fair* dalam pengadaan *online* yang akan mengurangi peluang dilakukannya pelanggaran dalam prosedur pengadaan. Ndou (2004) menyebutkan bahwa *e-procurement* dapat menghindari interaksi secara langsung dan peningkatan efisiensi internal lembaga pemerintah sehingga korupsi menurun. Jasin *et al.* (2007) salah satu hasil kajiannya menunjukkan bahwa aspek transparansi, efisiensi dan persaingan yang sehat dalam *e-procurement* berdampak pada pencegahan korupsi di Pemerintah Kota Surabaya.

Penelitian lain di Bangladesh yang memperkenalkan *e-government procurement* dalam proses tender publik untuk menghilangkan praktik korupsi dan kolusi dalam pengadaan dengan adanya jaminan transparansi dan peningkatan kompetisi dalam sistem tersebut (Mahmood, 2010). Peningkatan aspek kompetisi dalam pengadaan juga akan mengurangi risiko korupsi (Bhattarai, 2013). Penggunaan *e-procurement* dalam bisnis menurut Meeting (2011) secara

signifikan memperbaiki transparansi: semua transaksi dapat ditelusuri, efektif untuk mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*) dan korupsi, serta memberikan jejak audit.

Penerapan *e-procurement* menurut penelitian Haryati *et al.* (2011) telah membawa peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas. Sehingga dengan hal tersebut sistem ini juga dapat meminimalisir tatap muka langsung antara pihak yang terkait dengan proses pengadaan guna mengurangi potensi korupsi, kolusi dan nepotisme. Neupane *et al.* (2012b) mengungkapkan bahwa teknologi *e-procurement* dianggap sebagai alat anti korupsi yang kuat dan mempromosikan banyak manfaat lainnya. Temuan penting dalam penelitian ini adalah misi dan tujuan sebagian besar negara-negara berkembang mengadopsi teknologi *e-procurement* oleh pemerintah yaitu peningkatan aspek transparansi, akuntabilitas, akses informasi *real time*, dan meningkatkan persaingan di antara peserta lelang, yang akhirnya mengurangi korupsi dalam pengadaan publik.

Penelitian lain dari Neupane *et al.* (2012a) menyimpulkan bahwa *e-tendering* memiliki potensi peningkatan transparansi dan akuntabilitas yang dapat mengurangi kemungkinan korupsi dalam lelang publik. Neupane *et al.* (2014) melakukan penelitian tentang kesediaan mengadopsi *e-procurement* untuk mengurangi korupsi yang salah satu hasilnya mengindikasikan bahwa transparansi dan akuntabilitas signifikan terhadap kesediaan untuk mengadopsi *e-procurement*. Kedua hal tersebut baik transparansi maupun akuntabilitas merupakan dua pilar penting bagi pemerintah dan penyedia untuk mengurangi korupsi. Hasil ini juga mendukung penelitian sebelumnya yang menitikberatkan pada kemampuan anti korupsi dari *e-procurement* di negara berkembang. Novitaningrum (2014) hasil

penelitiannya menunjukkan bahwa perwujudan transparansi dan akuntabilitas melalui *e-procurement* dapat meminimalisir kecurangan.

Sutiono dan Wibawa (2014) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat peningkatan yang signifikan terhadap transparansi, kompetisi dan obyektivitas dalam pengadaan barang dan jasa pada Kementerian Keuangan sesudah penerapan *e-procurement*. Ketiga variabel tersebut, seperti yang diidentifikasi dalam panduan UNODC harus dipertimbangkan dalam melakukan pencegahan korupsi pengadaan barang dan jasa. Penelitian Ishak dan Said (2015) menunjukkan bahwa responden yakin tingkat korupsi pada kegiatan pengadaan publik dapat dikurangi jika beberapa prinsip anti korupsi yang meliputi: hukum dan regulasi, transparansi, akuntabilitas, serta integritas ada dalam sistem pengadaan secara elektronik. Unsur transparansi dan integritas merupakan hal yang penting untuk membuat strategi dalam mengatasi permasalahan terkait korupsi. Hasil penelitian Artantri *et al.* (2016) menunjukkan bahwa *e-procurement* mampu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sehingga celah kecurangan dapat dikurangi.

Melihat hasil dari beberapa penelitian di atas, maka bisa dikatakan bahwa kemampuan sistem *e-procurement* untuk mengurangi tindakan korupsi pengadaan barang dan jasa karena terdapatnya unsur-unsur anti korupsi yang ada dalam sistem tersebut. Akan tetapi, bertolak belakang dengan hasil penelitian yang ada, baru-baru ini terungkap kasus korupsi pengadaan barang dan jasa seperti yang terjadi di salah satu Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) salah satu kabupaten yang berada di Pulau Madura. Hal ini menjadi alasan mengapa pengadaan barang dan jasa masih merupakan sebuah tema yang menarik untuk

dilakukan penelitian atau kajian. Terutama mengenai penerapan sistem *e-procurement* dalam kaitannya dengan kemampuan untuk mengurangi kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa melalui faktor-faktor anti korupsi yang ada dalam sistem tersebut.

Penelitian yang akan dilakukan adalah mengenai penerapan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pada SKPD pemerintah daerah terutama difokuskan pada pengaruh *e-procurement* tersebut terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah. Perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada metode penelitian, unit analisis serta objek yang digunakan dalam penelitian, yaitu menggunakan faktor-faktor anti korupsi dari *e-procurement* dengan memilih beberapa faktor anti korupsi meliputi: transparansi, akuntabilitas, efisien, serta kompetitif. Alasan pemilihan faktor anti korupsi tersebut berdasarkan beberapa penelitian yang telah disebutkan, terutama hasil penelitian Neupane *et al.* (2012b) yang menemukan 12 (dua belas) faktor anti korupsi dalam *e-procurement* sebagai fokus perhatian negara-negara maju dan berkembang untuk mengurangi korupsi pengadaan barang dan jasa.

Penelitian tersebut juga menyebutkan bahwa beberapa faktor anti korupsi dalam *e-procurement* yang ada di Indonesia di antaranya memfokuskan pada peningkatan efisiensi, kompetitif, transparansi dengan adanya akses informasi *real time* dan monitoring, serta akuntabilitas dalam pengadaan. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip pengadaan serta tujuan dari penerapan *e-procurement* dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015. Atas dasar inilah maka unsur-unsur yang meliputi: transparansi, akuntabilitas, efisien dan

kompetitif menjadi pilihan faktor-faktor anti korupsi dalam *e-procurement* untuk dilakukan penelitian mengenai pengaruhnya terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah transparansi dalam *e-procurement* berpengaruh terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa?
2. Apakah akuntabilitas dalam *e-procurement* berpengaruh terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa?
3. Apakah efisien dalam *e-procurement* berpengaruh terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa?
4. Apakah kompetitif dalam *e-procurement* berpengaruh terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis hal-hal sebagai berikut:

1. Pengaruh transparansi dalam *e-procurement* terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.
2. Pengaruh akuntabilitas dalam *e-procurement* terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.
3. Pengaruh efisien dalam *e-procurement* terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.

4. Pengaruh kompetitif dalam *e-procurement* terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Melalui penelitian ini diharapkan dapat lebih membantu para praktisi dan lembaga pemerintah dalam memahami dan mengembangkan penerapan sistem *e-procurement* serta dapat memberikan pengaruh yang diharapkan dari implementasi *e-procurement* khususnya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Wilayah Madura dalam upaya pencegahan terhadap korupsi pengadaan barang dan jasa pemerintah.
2. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai sarana belajar untuk mengintegrasikan pengetahuan dan kemampuan khususnya yang terkait dengan penerapan *e-procurement* dalam hubungannya dengan kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.
3. Sebagai masukan bagi penelitian selanjutnya dalam mengembangkan penelitian mengenai pengaruh *e-procurement* terhadap kecenderungan korupsi pengadaan barang dan jasa.