

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tertuang pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017. Penyerapan anggaran yang tepat, baik dari segi besarannya dan waktu penyerapannya secara langsung berpengaruh pada kinerja yang akan terbentuk di lapangan. Keterlambatan dalam penyerapan anggaran untuk pembangunan dapat diakibatkan karena penyelenggara pemerintahan baik di pusat dan daerah takut atau kuatir dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa, walaupun dapat dikatakan Pengadaan barang/jasa pada sektor publik merupakan nafas dari berkembangnya pembangunan suatu negara.

Vaidya *et al.* (2009:474) menyatakan pemerintah bercita-cita menggunakan pengadaan publik sebagai pengungkit ekonomi serta reformasi teknologi atau reformasi sosial. Pada sektor pemerintah yang dimaksud pengadaan barang/jasa tertuang pada Pepres 70 tahun 2012, yang merupakan 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. Bahagia (2011) mendefinisikan barang disini meliputi peralatan dan juga bangunan, baik untuk kepentingan publik maupun privat.

Pengadaan Publik (barang/jasa) di Indonesia berkembang dengan pesat karena mengalokasikan anggaran yang besar. Menurut data pada Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) menunjukkan data sebagai berikut :

Tabel 1.1
Rekapan Rencana Umum Pengadaan (RUP) Tahun Anggaran 2017

No	K/L/D/I	Penyedia		Swakelola		Total	
		Pkt	Pagu	Keg.	Pagu	Keg.+ Pkt	Total Pagu
1	KEMENTERIAN	86996	217.461.868	105344	75.962.737	192.340	291.542.602
2	LEMBAGA	35412	37.436.650	46687	12.142.931	82.099	47.951.511
3	PROVINSI	126212	75.451.752	122679	34.949.348	250.891	109.734.546
4	KOTA	150959	44.723.114	176868	23.705.576	327.827	67.301.104
5	KABUPATEN	487407	153.797.997	690514	78.699.557	1.177.921	230.266.943
6	BUMN	53	305.515	1	0	54	305.518
7	BUMD	263	767.907	2	125	265	768.041
8	LAINNYA	176	840.416	0	0	176	840.416
9	INSTANSI	245	659.412	20	25.826	265	685.239
TOTAL		889.723	531.444.956	1.142.115	217.950.969	2.031.838	749.395.925

Catatan:

- Data rekap akan diperbaharui setiap 3 jam sekali
- Data pagu ditampilkan dalam satuan juta rupiah

Sumber data TEPR-LKPP (diakses, 26 Juli 2017)

Dari tabel 1.1 dapat digambarkan, Rencana Umum Pengadaan Nasional Per 26 Juli 2017 total pagu anggaran yang dibutuhkan sebesar 749.395.925.000.000 dari total APBN 2017 sekitar 2.080,5 triliun, dapat dikatakan per tanggal tersebut anggaran untuk pengadaan barang/jasa sekitar 36 % dari APBN, sedangkan data monitoring dan evaluasi LKPP untuk rencana paket pengadaan Nasional sebagai berikut :

Tabel 1.2
Rencana Paket Pengadaan

Jenis Pengadaan Barang/Jasa	TOTAL	
	Penyedia + swakelola	
	Paket	Pagu
BARANG	481.053	178.202,16
KONSTRUKSI	222.456	230.285,22
KONSULTANSI	120.103	14.435,53
JASA LAINNYA	157.434	36.349,88
Jumlah	2.070.831	636.239,38

Data pagu ditampilkan dalam satuan milyar rupiah *) Data diperbaharui otomatis, Setiap Jam 00:00

Data valid per Tanggal 26-07-2017 Pukul 18:13

Sumber data TEPPRA-LKPP (diakses, 26 Juli 2017)(data diolah)

tabel 1.2 merupakan gabungan dari kegiatan pengadaan publik baik yang menggunakan pihak ketiga (penyedia) maupun yang dilaksanakan dengan Swakelola, yang terdiri dari pengadaan barang, konstruksi, konsultasi dan jasa lainnya sebanyak 2.070.831 paket pengadaan.

Pengadaan Publik dalam pelaksanaannya banyak mengalami hambatan dan masalah yang sangat mempengaruhi insan pengadaan terutama yang berkaitan dengan aturan dan hukum yang berlaku. Akibatnya timbullah keengganan untuk menjadi pelaksana atau praktisi pengadaan publik serta ada kecenderungan untuk memecah paket untuk menghindari pelelangan. Catatan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* semester 2 tahun 2013 menunjukkan bahwa dari 267 kasus korupsi, 42,70% adalah kasus korupsi pengadaan barang dan jasa. *Indonesia Procurement Watch (IPW)* menyingkap, kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia selama ini 70 persen bersumber dari proyek pengadaan barang dan jasa baik yang ada di pusat maupun di daerah (Transparency International, Indonesia, 2013). Data kasus *fraud* pada pengadaan barang/jasa yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam 12 tahun terakhir sebanyak 163 kasus dari 601 kasus *fraud* atau sekitar 27 % sampai pertengahan tahun 2017 (Data KPK per 27 Juli 2017). Tingkat kebocoran

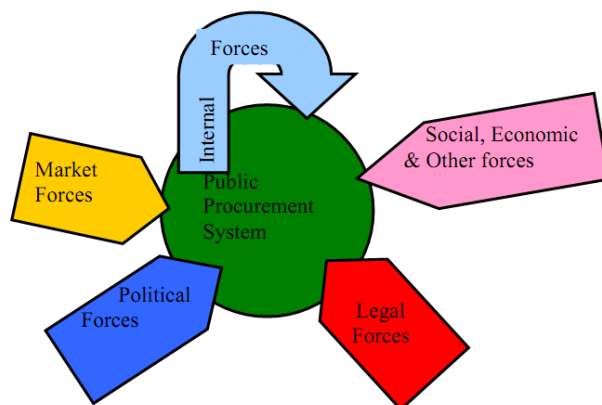
proyek-proyek di Indonesia setiap tahunnya mencapai 60 % dari rata-rata total anggaran yang dialokasikan akibat maraknya praktik *mark up* dan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa (Andriyani, 2012)

Fenomena *fraud* pengadaan pada negara ini telah meluas bahkan cenderung lebih banyak dilakukan di daerah, menurut data ada 2780 kasus korupsi pengadaan barang/jas terjadi di daerah (Direktori Putusan Mahkamah Agung, 28 Januari 2017), Ini menunjukkan Pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan yang dominan dalam pembangunan di daerah. Kasus-kasus tersebut terjadi baik di pemerintahan pusat dan daerah, terutama di daerah. Khususnya setelah adanya peraturan pemerintah tentang otonomi daerah. Menurut Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pasal 1 ayat 5 menyebutkan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pemerintah daerah memiliki kewenangan luas untuk mengatur keuangan, pengelolaan sumber daya dan pembelanjaan anggaran diwilayahnya sendiri. Penyerapan anggaran di daerah paling banyak pada sektor pengadaan barang dan jasa.

Kasus *fraud* Nasional yang sekarang menjadi topik hangat pemberitaan di banyak media massa yaitu Megaprojek pengadaan Elektronik Kartu Tanda Penduduk (E-KTP), hal ini sesuai penjelasan bahwa korupsi di pengadaan, cenderung menjadi masalah serius di negara berkembang daripada di negara-negara maju (Raymond, 2008). Pada pengadaan publik tidak lepas dari peran negatif dari Pelaksana pengadaan publik, politik dan pengaruh dari pihak ketiga (rekanan), hubungan tersebut akan menciptakan suatu lingkungan pengadaan publik yang tidak nyaman dalam pelaksanaan pengadaan. Keadaan tersebut sesuai dengan penelitian Thai (2001), menyebutkan lingkungan pengadaan

publik terdiri dari beberapa faktor yang berkaitan yaitu : internal environment, market environment, legal environment, political environment serta social, economic dan other environment force dimana semua faktor tersebut saling terkait. Pengadaan publik merupakan fungsi penting pemerintah, terkait besarnya pengeluaran anggaran pengadaan memiliki dampak yang besar terhadap ekonomi dan perlu dikelola dengan baik (Thai, 2001).

The Environment of Public Procurement System



Gambar 1.1
Sumber data : Thai (2001)

Proses pengadaan barang/jasa di sektor publik harus melewati beberapa tahapan yang dan masing-masing tahapan memiliki titik kritis kecurangan. Ada lima tahap proses pengadaan: Pemilihan konsultan, perancangan dan penyiapan dokumen tender, prosedur penawaran aktual, Tahap keputusan dan pada akhirnya, tidak boleh meremehkan risiko di tahap pelaksanaan yang sebenarnya, misalnya risiko perubahan pesanan (Pieth, 2005). Timbulnya titik kritis tersebut karena kurangnya akses informasi, transparansi dan kontrol pada setiap tahap. Krasniqi (2012) menjelaskan siklus pengadaan dan tahapannya terdiri dari : perencanaan pengadaan, menghitung nilai dan klasifikasi kontrak, menentukan prosedur pengadaan, persiapan dokumen pelurus, pengumuman pemberitahuan/publikasi, pembukaan dan evaluasi tender, pemberian dan penandatanganan kontrak, administrasi kontrak.

Menurut PEPRES 70 tahun 2012 secara umum tahap pengadaan dijelaskan dengan tahapan pengumuman; pendaftaran dan pengambilan Dokumen Pengadaan; pemberian penjelasan; pemasukan Dokumen Penawaran; pembukaan Dokumen Penawaran; evaluasi penawaran; evaluasi kualifikasi; pembuktian kualifikasi; pembuatan Berita Acara Hasil Pelelangan; penetapan pemenang; pengumuman pemenang; sanggahan dan Sanggahan Banding (apabila diperlukan).

McCue *et al.* (2015) dalam penelitiannya menyebutkan setidaknya ada lima dilema yang mempengaruhi pelaksanaan Pengadaan terkait fleksibilitas, akuntabilitas, birokrasi, efisiensi dan pelatihan pengadaan. Penelitian tersebut mengurai sifat hal-hal yang terkait sehingga diharapkan dapat membantu mensukseskan pengadaan barang/jasa dan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengannya.

Beberapa kondisi *fraud* pada pengadaan barang/jasa pada sektor publik dapat timbul di mana pejabat publik menggunakan kekuatan kekuasaan sektor publik (*Monopoly Power*) untuk keuntungan pribadi, misalnya, dengan menerima suap dengan imbalan pemberian tender atau memberikan kontrak pada rekanan yang mereka sukai (Organisation for Economic Co-operation and Development/OECD, 2010). Penelitian Neupane (2014) mengenai potensial *e-procurement* dengan variabel monopoly power menunjukkan dengan penerapan *e-procurement* dapat menekan pengaruh kekuatan kekuasaan sektor publik (monopoly power) sehingga dapat mengurangi kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa. Pejabat pemerintah memegang peranan penting dalam pelaksanaan proses pengadaan, peran tersebut meliputi rencana kebutuhan, penentuan spesifikasi barang, dokumen kontrak dan penerimaan barang.

Adanya akses informasi yang terbatas atau kesenjangan informasi (Informasi Asimetri) antara pihak pemerintah dan rekanan dalam pelaksanaan

pengadaan juga merupakan faktor *fraud* yang perlu dihindari. Informasi Asimetri merupakan salah satu faktor *fraud* pada Pengadaan Barang/jasa, dimana hal ini terjadi jika ada kesenjangan informasi seperti informasi yang tidak lengkap baik itu dalam dokumen pengadaan ataupun dalam dokumen kontrak. Pihak pelaku pengadaan pemerintah menyembunyikan, atau menginformasikan syarat-syarat terkait kelengkapan barang yang hanya dapat dipenuhi oleh rekanan yang bersangkutan. Begitu pula sebaliknya pihak rekanan memberikan informasi yang kurang lengkap terhadap barang yang ditawarkan. Neupane *et al.* (2014) dalam penelitiannya tentang kesediaan untuk mengadopsi *e-procurement* dengan variabel informasi asimetri menemukan bahwa penerapan *e-procurement* mendukung mengurangi pengaruh informasi asimetri sehingga dapat menekan kecurangan pada proses pengadaan barang/jasa. Disamping itu adanya kesulitan para pihak mewujudkan kontrak pengadaan yang optimal disebabkan oleh moral hazard, karena adanya informasi asimetris serta ketidakmampuan para pihak untuk menuangkan seluruh ketentuan dalam kontrak akibat dari keterbatasan rasionalitas (Suryo dan Ulfa, 2013)

Pelaksanaan pengadaan publik melibatkan beberapa pelaku pengadaan mulai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Panitia Lelang (Panlang/Pokja), Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Untuk itu dibutuhkan Integritas yang merupakan unsur yang penting dalam pengadaan dan termasuk unsur anti-korupsi yang harus dimiliki pada setiap individu pelaku pengadaan. Sistem terbaik apapun tidak akan berjalan dengan baik dan bermanfaat tanpa adanya integritas dari orang-orang yang terlibat di dalam sistem tersebut yang akan menimbulkan terjadinya *fraud* dalam pengadaan. Penelitian Arifianti (2015) menunjukkan bahwa integritas yang merupakan salah satu indikator dalam variabel Karakteristik ULP/Pejabat Pengadaan, berpengaruh signifikan pada kecurangan pengadaan barang dan jasa. Penelitian Huslina *et al.* (2015)

menunjukkan bahwa integritas aparatur, kompetensi aparatur, dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap efektivitas sistem pencegahan *fraud*.

Pada Peraturan Presiden nomor 70 tahun 2012 tentang tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, integritas dituangkan dan dijelaskan pada Pakta Integritas yang merupakan surat pernyataan yang berisi ikrar untuk mencegah dan tidak melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam Pengadaan Barang/Jasa. Integritas pelayanan publik dapat diartikan sebagai wujud komitmen pemerintah guna memberikan layanan yang prima kepada masyarakat dengan mengedepankan integritas dan moralitas sebagai basis untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (Dewi dan Ratnadi, 2017).

Untuk menekan *fraud* pada pengadaan barang/jasa disektor publik, pemerintah telah mulai memanfaatkan teknologi informasi komunikasi dalam pelaksanaan pengadaan (*e-procurement*) yang terangkum dalam *e-goverment*. Menurut Davila *et al.* (2003) *e-procurement* publik didefinisikan sebagai penggunaan teknologi informasi dan komunikasi seperti sebagai internet / web sistem berbasis oleh pemerintah dalam melakukan hubungan pengadaan dengan penawar untuk akuisisi barang, pekerjaan, jasa dan layanan konsultasi lainnya yang diperlukan oleh sektor publik.

Eei *et al.* (2012); Artantri *et al.* (2016); Wicaksono (2017); Neupane *et al.* (2014); Shim & Eom (2008) menemukan implementasi sistem *e-procurement* mampu mencegah dan mengurangi kecurangan porses pengadaan, mengurangi campur tangan birokrasi (pejabat pemerintah) dan meningkatkan transparan dan akuntabilitas. Untuk saat sekarang *e-procurement* pada sektor publik merupakan keharusan di banyak negara. *e-procurement* memiliki fungsi utama untuk menjamin proses pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai dengan prosedur

yang berlaku serta menjamin transparansi, standarisasi dan akuntabilitas proses pengadaan dapat diikuti dan diawasi oleh masyarakat (Ramli, 2013).

Penelitian Andriyani (2012) meneliti *e-procurement* dari analisa hukum yang berlaku antara lain Kepres Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Presiden Republik Indonesia dan perubahannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Penelitian tersebut menggunakan analisis kualitatif dilihat dari segi empiris menunjukkan bahwa aturan hukum yang ada kurang efektif dikarenakan tidak mengatur *e-procurement* secara spesifik. Perlu segera dibentuk peraturan yang baru, yang khusus mengatur eprocurement agar dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Selain itu peranan lembaga pengawas pengadaan barang/jasa dirasa kurang optimal, sehingga masih ditemukan *fraud* pada pengadaan barang/jasa.

Terkait peraturan pelaksanaan *e-procurement*, Pemerintah Indonesia telah mengatur pada pasal 131 Pepres 54 TAHUN 2012 tertuang ketentuan tentang kewajiban menggunakan Elektronik pengadaaaan atau yang kita kenal dengan *e-procurement*. Dalam perkembangannya Pepres tersebut telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali dan terakhir Pepres no 4 tahun 2015 yang lebih memudahkan dan mempercepat pengadaan barang dan jasa. Disamping itu pemerintah juga membentuk Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) yang tertuang pada Pepres NO. 157 tahun 2014.

Peraturan pengadaan terus berkembang mengikuti kondisi di lapangan terutama pada masa *e-procurement*, dimana masih banyak hal-hal yang harus disempurnakan terkait dengan proses pengadaan. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP) diharapkan dapat memberi fasilitas guna menunjang *e-procurement* baik itu dari segi Aplikasi/Software

maupun peningkatan kompetensi insan pengadaan berupa pelatihan-pelatihan tenaga pengadaan, peningkatan kualitas pengadaan maupun integritas, khususnya peningkatan *e-procurement* di daerah.

Adapun 4 (empat) Pemerintah Daerah/Kabupaten yang akan menjadi objek penelitian, menurut data yang masuk pada LKPP tahun 2017 sebagai berikut: dari data 4 (empat) kabupaten tersebut didapati bahwa untuk belanja non pegawai sekitar 600 miliar - 700 miliar dengan kisaran belanja modal dan barang/jasa rata-rata 250 miliar - 425 miliar. Jika dibandingkan dengan Total anggaran yang sekitar 2 triliun pada masing-masing ke 4 (empat) kabupaten tersebut, maka untuk belanja Modal dan Barang/Jasa sekitar 37 %. Dengan data tersebut memperlihatkan bahwa anggaran yang dilokasikan untuk pengadaan publik dapat dikatakan besar, hampir 50 % dari total APBD. Terkait 4 kabupaten yang akan dijadikan sebagai objek penelitian, terungkap kasus dugaan korupsi pengadaan barang dan jasa senilai Rp. 3,2 miliar yang terjadi di salah satu kabupaten (Satriana, 2017).

Berdasarkan uraian diatas peneliti bermaksud menguji secara empiris penerapan *eprocurement* sebagai variabel mediasi terhadap faktor resiko *fraud* pengadaan pada 4 (empat) kabupaten dengan faktor korupsi *monopoly power*, informasi asimetri dan kurangnya integritas yang cenderung menimbulkan *fraud* pada daerah tersebut.

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang, maka rumusan masalah pada penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah *Monopoly power* berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa?

2. Apakah *Monopoly power* berpengaruh terhadap *e-procurement* ?
3. Apakah Informasi Asimetri berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa ?
4. Apakah Informasi Asimetri berpengaruh terhadap *e-procurement* ?
5. Apakah Integritas berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa?
6. Apakah Integritas berpengaruh terhadap *e-procurement* ?
7. Apakah *e-procurement* berpengaruh terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa?
8. Apakah *Monopoly power* berpengaruh terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement* ?
9. Apakah Informasi Asimetri berpengaruh terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement* ?
10. Apakah Integritas berpengaruh terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggali potensial *e-procurement* dalam mengurangi *fraud* pada pengadaan publik dengan menganalisis :

1. Pengaruh *Monopoly power* terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa
2. Pengaruh *Monopoly power* terhadap *e-procurement*
3. Pengaruh Informasi Asimetri terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa
4. Pengaruh Informasi Asimetri terhadap *e-procurement*
5. Pengaruh Integritas terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa
6. Pengaruh Integritas terhadap *e-procurement*
7. Pengaruh penerapan *e-procurement* terhadap *fraud* pengadaan barang/jasa

8. Pengaruh *Monopoly power* terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement*.
9. Pengaruh Informasi Asimetri terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement*.
10. Pengaruh Integritas terhadap *Fraud* pengadaan barang/Jasa melalui *e-procurement*

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang baik bagi insani praktisi pengadaan sektor publik :

- **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan dalam meningkatkan pengetahuan tentang penerapan *e-procurement* dan pengembangan peraturan pengadaan barang / jasa pada sektor publik serta dapat mengenali risiko *fraud* pengadaan, yang pada akhirnya dapat mewujudkan prinsip-prinsip pengadaan yang ada di negara ini.

- **Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi praktisi pengadaan khususnya Organisasi Pengadaan sektor publik terkait dengan penggunaan *e-procurement* untuk menekan kecurangan sehingga tidak merugikan negara. Adapun manfaat lain yang diharapkan dari penelitian ini adalah memberikan gambaran terkait dengan faktor-faktor seperti *monopoly power*, informasi asimetri dan integritas dalam pengaruhnya terhadap *Fraud* sehingga dapat membantu dalam pembuatan kebijakan pengadaan barang atau jasa.