

“IMPLEMENTASI PASAL 14 AYAT 12 KEPUTUSAN PRESIDEN

NO. 80 TAHUN 2003

(Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun

Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)”.

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

ANGGER SULISTYA W

NIM. 0510110024



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2009

LEMBAR PERSETUJUAN

“IMPLEMENTASI PASAL 14 AYAT 12 KEPUTUSAN PRESIDEN

NO. 80 TAHUN 2003

**(Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun
Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)”.**

Disusun Oleh :

ANGGER SULISTYA WARDHANA

NIM. 0510110024

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama,

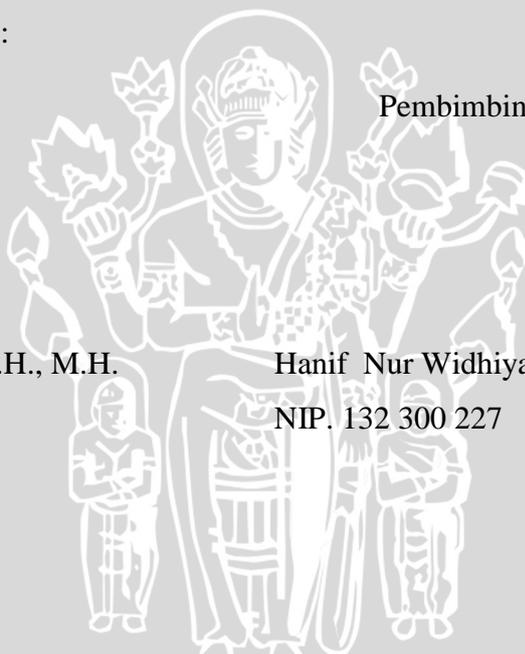
Pembimbing Pendamping

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum.

NIP. 131 573 917

NIP. 132 300 227



Mengetahui
Ketua Bagian Hukum Bisnis

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.

NIP : 131 573 917

LEMBAR PENGESAHAN

“IMPLEMENTASI PASAL 14 AYAT 12 KEPUTUSAN PRESIDEN

NO. 80 TAHUN 2003

**(Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun
Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)”**

Disusun Oleh :

ANGGER SULISTYA WARDHANA

NIM. 0510110024

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal: 2009

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., M.Hum

NIP. 131 573 917

NIP. 132 300 227

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum Bisnis

Rachmi Sulistyorini, S. H., M.H.

Rachmi Sulistyorini, S.H., M.H.

NIP : 131 573 917

NIP : 131 573 917

Mengetahui
Dekan,

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.

NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT, yang telah mencurahkan rahmat dan kasih sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Skripsi dengan judul, “Implementasi Pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 (Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)” dimana Skripsi merupakan penerapan Tri Bakti Perguruan Tinggi yaitu berguna bagi sesama.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

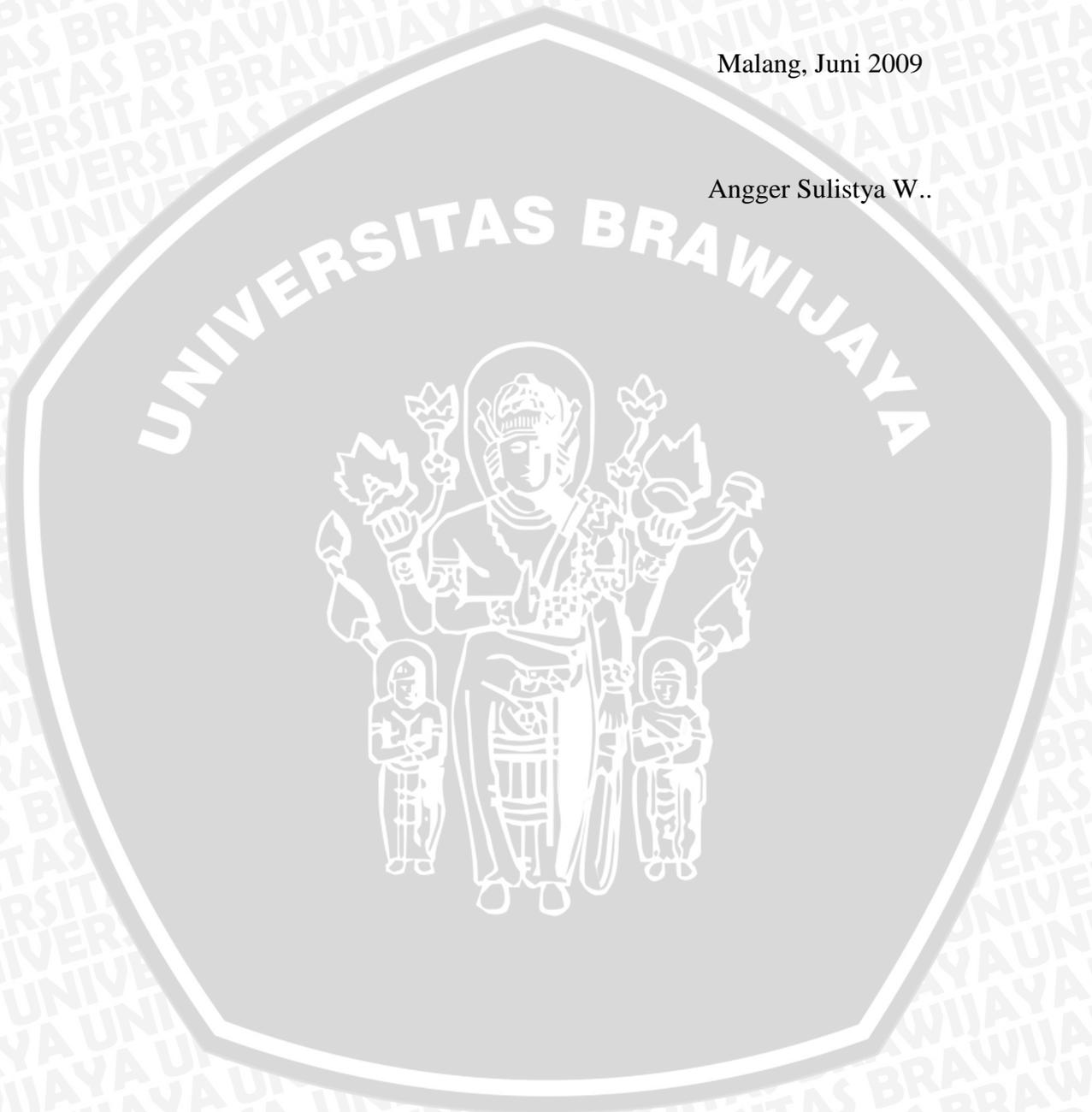
1. Bpk. Herman Suryo Kumoro, SH. MS, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang;
2. Ibu Rachmi Sulistyorini, SH. MH, selaku Kepala Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Ibu Rachmi Sulistyorini, SH. MH, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah menyediakan waktu untuk membimbing penulisan laporan Skripsi ini;
4. Ibu Hanif Nur Widhiyanti SH., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang dengan sabar memberikan waktu, bimbingan dan dorongan semangat untuk penulis;
5. Staf Dinas Kimpraswil dan peserta tender pembangunan puskesmas yang telah membantu memberikan informasi hingga skripsi ini dapat terselesaikan.
6. Segenap Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
7. Teman-teman FH 2005 yang masih setia menemani penulis hingga saat ini;

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa laporan Skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis sangat mengharapkan adanya kritik maupun saran yang bersifat membangun.

Akhir kata penulis mohon maaf apabila dalam proses penyusunan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik disengaja maupun tidak. Semoga skripsi ini memberikan banyak manfaat dan terima kasih.

Malang, Juni 2009

Angger Sulistya W..



DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Lembar Persetujuan	ii
Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	ix
Daftar Gambar	x
Abstraksi	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Sistematika Penulisan	7
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Pengadaan Barang dan Jasa Menurut Keppres Nomor 80 Tahun 2003	9
1. Pengantar Pengadaan Barang dan Jasa.....	9
2. Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa	12
3. Metode Pengadaan Barang dan Jasa.....	17
4. Proses Pengadaan Barang dan Jasa	23
5. Pengawasan dan Pelaksanaan serta Tindak Lanjut Penga- wasan Pengadaan Barang dan Jasa	27
B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	32
1. Asas dan Tujuan Persaingan Usaha Sehat	32
2. Tender dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999	33
3. KPPU	35



BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	37
B. Lokasi Penelitian.....	37
C. Jenis Data	37
D. Sumber Data.....	38
E. Teknik Pengambilan Data.....	39
F. Populasi dan Sampel.....	40
G. Teknik Analisis Data.....	40
H. Definisi Operasional	41

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Kota Batu	43
2. Dinas Kesehatan Kota Batu.....	44
B. Penerapan Efektifitas dan Efisiensi dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam Tender Pembangunan Puskesmas di Kota Batu.....	50
1. Interpretasi Efektif dan Efisien dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003.....	50
2..Prosedur dan Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu.....	52
a. Prosedur Pengadaan Barang/Jasa	52
b. Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu.....	55
3. Analisis penerapan Efektif dan Efisien dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 terhadap Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas di Kota Batu.....	60
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Penerapan Efektif dan Efisien dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun	

2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam Tender Pembangunan Puskesmas di Kota Batu.....	64
1. Faktor Pendukung.....	64
a. Intern.....	64
b. Ekstern.....	65
2. Faktor Penghambat.....	66
a. Intern.....	66
b. Ekstern.....	67

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	69
B. Saran.....	70

DAFTAR PUSTAKA	71
-----------------------------	----

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tabel Metode Pengadaan Barang dan Jasa Menurut Keppres No 80 tahun 2003	17
Tabel 2. Paket Kegiatan dan Pagu Anggaran Pembangunan Puskesmas di Kota Batu	56
Tabel 3. Biaya Paket Kegiatan Pembangunan Puskesmas di Kota Batu	58
Tabel 4. Daftar Pemenang dan Nilai Tender Pembangunan Puskesmas Batu	59



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Susunan Organisasi Dinas Kesehatan Kota Batu..... 46



ABSTRAKSI

Angger Sulistya W., Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2009, "*Implementasi Pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 (Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)*". Ibu Rachmi Sulistyorini, SH. MH, Ibu Hanif Nur Widhiyanti SH., M.Hum.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas tentang implementasi pasal 14 ayat (12) Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 atas tender pembangunan puskesmas Kota Batu oleh Panitia lelang Dinas Kesehatan Kota Batu khususnya penerapan prinsip dasar efektif dan efisien. Latarbelakangnya adalah karena terdapat salah satu peserta yang melaporkan panitia lelang pelaksanaan tender puskesmas tersebut kepada Badan Pengawas Kota Batu setelah merasa dirugikan dengan mahalnya biaya penggandaan dokumen pada tiap paket yang ditenderkan, dimana besarnya biaya disesuaikan dengan besarnya pagu anggaran. Adapun masalah yang disajikan yaitu: (1) Bagaimana implementasi pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu?, (2) Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu?

Jenis dari penelitian ini adalah penelitian empiris dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder yang didapat dari wawancara langsung dengan *stakeholder* dan studi pustaka. Populasi penelitian yaitu Panitia Tender Pembangunan Puskesmas oleh Dinas Kesehatan Kota Batu Tahun Anggaran 2008. Teknik analisa data dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian penulis mendapatkan jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa panitia pelaksanaan tender belum menerapkan pasal 14 ayat (12) secara benar, karena besarnya biaya yang ditentukan tidak sesuai dengan biaya penggandaan dokumen pengadaan yang sebenarnya, juga dianggap kurang efektif karena besarnya biaya pendaftaran dan penggandaan dokumen pengadaan dinilai kurang wajar dan tidak sesuai dengan persaingan usaha yang sehat karena tidak semua peserta mampu membayar besarnya biaya yang ditetapkan oleh panitia, akan tetapi panitia telah melaksanakan prinsip efisien dengan melaksanakan lelang dengan waktu yang singkat dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi pasal 14 ayat (12) dibagi menjadi faktor intern dan ekstern.

Menyikapi fakta-fakta tersebut diatas maka hendaknya Panitia Lelang dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM serta moralnya, selain itu juga lebih kreatif dalam memanfaatkan fasilitas yang ada, Pemerintah dapat segera memperbaiki peraturan yang memiliki celah dan masyarakat ikut pro-aktif dalam memberantas korupsi yang terjadi dan ikut memahami mengenai peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah sehingga dapat ikut serta menjadi pengawas.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan upaya sadar dan terencana dalam rangka mengelola dan memanfaatkan sumber daya, guna mencapai tujuan pembangunan yakni meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia. Pembangunan tersebut dari masa ke masa terus berlanjut dan berkesinambungan serta selalu ditingkatkan pelaksanaannya, guna memenuhi dan meningkatkan kebutuhan penduduk tersebut berjalan seiring dengan semakin meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk.

Melaksanakan pembangunan yang berkesinambungan dan terus meningkatkannya melalui pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu dari banyak kewajiban yang harus dilakukan oleh Pemerintah. Tentunya kegiatan tersebut tidaklah bisa dilakukan sendiri oleh Pemerintah tetapi dibutuhkan juga peran serta dari masyarakat. Salah satu bentuk peran serta yang dapat dilakukan oleh masyarakat adalah dengan menjadi pelaksana dari pembangunan tersebut. Pelaksana pembangunan yang dimaksud disini adalah kontraktor ataupun pemborong dalam pengadaan barang dan jasa tadi.

Anggaran Pendapatan Belanja Negara merupakan sumber pembiayaan pembangunan yang paling dominan yang dapat mencakup keseimbangan alokasi dan distribusi sumber daya yang langka keseluruhan wilayah negara. Sejak tahun 1980 mulai dilakukan pengaturan mengenai

pelaksanaan APBN dengan suatu Keputusan Presiden dimulai dengan Keppres no. 14/1980 dan kemudian disempurnakan beberapa kali hingga sampai Keppres no. 29/1984 yang merupakan Keppres yang paling lama bertahan dan disempurnakan kembali dengan Keppres no. 16/1994, disempurnakan kembali dengan Keppres no. 18/2000 dan terakhir Keppres no. 80/2003 yang diterbitkan tanggal 3 November 2003 dan selanjutnya diikuti dengan Keputusan Menteri Kimpraswil no. 339/2003 yang diterbitkan tanggal 31 Desember 2003 sebagai Petunjuk Pelaksanaannya dalam Jasa Konstruksi. Keppres no. 80/2003 sendiri hingga saat ini telah diadendum sebanyak 7 kali, yang terakhir dengan peraturan perubahan Keppres Nomor 95 tahun 2007.¹

Besarnya pembelanjaan uang APBN/APBD yang dibelanjakan atau dikeluarkan melalui pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh Pemerintah, tingginya tingkat kebocoran dalam pelaksanaan APBN/APBD, dan adanya ketidakjelasan pengaturan dan benturan aturan yang mengatur pengadaan barang/jasa serta beratnya tantangan liberalisasi perdagangan telah melatarbelakangi perubahan dari aturan yang ada. Tujuan diadakannya perubahan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah ini adalah untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi dan meningkatkan efisiensi, meningkatkan persaingan sehat, penyederhanaan prosedur, melindungi dan memperluas peluang usaha kecil/koperasi kecil, mendorong penggunaan

¹ Disampaikan pada seminar tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut Pelaku Usaha oleh Ketua Umum BPP Gapensi di Hotel Nikko Jakarta, 2007.

produksi atau jasa dalam negeri, serta meningkatkan profesionalisme SDM pelaksana dan pengelola proyek.²

Guna menyesuaikan dengan perubahan pengaturan dibidang keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara maka beberapa pasal dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006. Selain itu juga untuk meningkatkan transparansi dan kompetisi dalam melaksanakan pengadaan barang/jasa Pemerintah, dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah pemerintah selalu memperbaiki beberapa ketentuan pasal dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 bila dianggap perlu yang sampai saat ini telah dilakukan perubahan ketujuh yang diatur dalam Perpres Nomor 95 tahun 2007.

Sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia maka dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah untuk kota Batu Pemerintah Kota Batu juga berpedoman pada Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 beserta perubahannya, termasuk juga dalam tender yang dilakukan oleh panitia lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam pembangunan Puskesmas di Kota Batu. Dalam Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tersebut telah dikenal prinsip dasar mengenai pengadaan barang/jasa yang harus dipenuhi dan diatur dalam pasal 3 yaitu efisien,

² Latar Belakang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2008, <http://www.bappenas.go.id/modules/Filemanager/pnuser.php>. (Diakses tanggal 10 Oktober 2008)

efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Prinsip dasar yang ada dalam Keppres tersebut pada hakekatnya sama dengan prinsip yang berada pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat..Menciptakan persaingan usaha yang sehat melalui penerapan prinsip dasar sangatlah dibutuhkan untuk meningkatkan perkembangan ekonomi saat ini termasuk di Kota Batu.

Banyak sekali kasus yang masuk ke Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tentang persaingan usaha tidak sehat karena tidak memenuhi prinsip dasar yang telah ditetapkan, dan 40% diantaranya adalah kasus mengenai tender³. Dari 40% kasus tender tersebut, yang paling banyak berasal dari instansi kesehatan, demikian pula yang terjadi dengan pelaksanaan lelang yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Batu dalam Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun Anggaran 2008 yang diindikasikan telah terjadi persaingan usaha tidak sehat berdasarkan laporan dari salah satu peserta tender kepada Badan Pengawas Kota Batu yang merasa dirugikan karena mahal biaya penggantian Dokumen Lelang dari Rp.150.000,- hingga Rp. 500.000,- yang disesuaikan dengan besarnya pagu anggaran dari biaya yang seharusnya hanya sekitar Rp.50.000,- padahal pada pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 menjelaskan bahwa pada setiap tahapan proses pemilihan penyedia barang/jasa, pengguna barang/jasa/panitia/pejabat pengadaan dilarang membebani atau memungut biaya apapun kepada penyedia barang/jasa, kecuali biaya penggantian

³ www.kppu.go.id (diakses pada 17 november 2008).

dokumen pengadaan karena seharusnya semua biaya yang dikeluarkan merupakan tanggungan dari pemerintah setempat. Atas dasar itulah Penulis merasa perlu untuk meneliti penerapan prinsip dasar khususnya efisiensi dan efektifitas pelaksanaan lelang melalui penelitian yang berjudul **“Implementasi Pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 (Studi Tentang Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun Anggaran 2008 Oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu)”**.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang timbul antara lain :

1. Bagaimana implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian hukum ini adalah:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisa pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 khususnya pasal 14 ayat 12 dalam Lelang pembangunan Puskesmas di Kota Batu oleh Dinas Kesehatan Kota Batu.

2. Untuk mendiskripsikan dan menganalisa hal-hal apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 dalam Lelang pembangunan Puskesmas di Kota Batu oleh Dinas Kesehatan Kota Batu.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian hukum ini antara lain :

1. Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan Hukum Bisnis, khususnya mengenai Persaingan Usaha.
 - b. Bagi Peneliti lainnya, diharapkan agar nantinya hasil dari penelitian hukum ini berguna sebagai masukan dan bahan untuk melakukan penelitian selanjutnya.
2. Praktis
 - a. Bagi mahasiswa dan dosen, sebagai bahan rujukan untuk mahasiswa dan dosen dalam ikut serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 khususnya pasal 14 ayat 12.
 - b. Bagi Masyarakat, diharapkan dapat memperoleh wawasan dan penjelasan mengenai pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 khususnya pasal 14 ayat 12.

- c. Bagi Panitia Lelang, mampu meningkatkan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 khususnya pasal 14 ayat 12.
- d. Selanjutnya dapat dijadikan pertimbangan dalam melaksanakan lelang yang mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003.

E. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Dalam Bab ini berisi tentang latar belakang penulisan skripsi, perumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka

Dalam Bab ini akan diuraikan tentang pustaka yang digunakan oleh peneliti, yaitu kajian umum tentang Pengadaan Barang dan Jasa, Kajian tentang Lelang, Kajian tentang Prinsip Dasar Pengadaan Barang dan Jasa, Kajian Umum tentang Kota Batu.

Bab III Metode Penelitian

Dalam Bab ini berisi tentang metode penelitian, meliputi metode pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, teknik pengambilan data, dan teknik analisis data serta definisi operasional.

Bab IV Hasil dan Pembahasan

Dalam Bab ini akan menguraikan mengenai bagaimana implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 dalam tender pembangunan puskesmas di Kota Batu oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu, serta apa saja faktor pendukung dan pengambatnya.

Bab V Penutup

Dalam Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan dari hasil pembahasan pada Bab sebelumnya sekaligus saran yang berisi beberapa masukan yang diharapkan menjadi pertimbangan bagi pihak-pihak yang terkait.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Pengadaan Barang dan Jasa menurut Keppres Nomor 80 Tahun 2003

1. Pengadaan Barang dan Jasa

Pengadaan Barang dan jasa secara umum dapat didefinisikan sebagai pengadaan atau pemasokan barang, layanan jasa pekerjaan bangunan atau konstruksi atau pekerjaan fisik lainnya atau konsultasi atas hal tertentu dengan suatu spesifikasi fisik yang ditetapkan pengguna barang atau jasa dan dalam pelaksanaannya diawasi oleh pengguna barang

atau jasa tersebut. Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 beserta perubahannya.⁴

Pengadaan barang dan jasa dimulai sejak adanya pasar dimana orang dapat membeli dan atau menjual barang. Cara atau metode yang digunakan dalam jual beli barang di pasar adalah dengan cara tawar menawar secara langsung antara pihak pembeli atau pihak pengguna dengan pihak penjual atau pihak penyedia barang.⁵ Apabila dalam proses tawar-menawar telah tercapai kesepakatan harga, maka dilanjutkan dengan transaksi jual beli, yaitu pihak penyedia barang menyerahkan barang kepada pihak pengguna dan pihak pengguna membayar berdasarkan harga yang disepakati kepada pihak penyedia barang. Proses tawar menawar dan proses transaksi jual beli dilakukan secara langsung tanpa didukung dengan dokumen pembelian maupun dokumen pembayaran dan penerimaan barang.

Apabila barang yang akan dibeli, jumlah dan jenisnya banyak, dan setiap jenis barang tersebut dilakukan tawar menawar, maka akan memakan waktu. Untuk menghemat waktu, pengguna menyusun secara tertulis jenis dan jumlah barang yang akan dibeli, selanjutnya diberikan kepada penyedia barang untuk mengajukan penawaran secara tertulis pula. Daftar barang yang disusun secara tertulis tersebut kiranya yang

⁴ Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, 2008, [http://Blogarchive: Getok tular//Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah \(Government Procurement\) #1](http://Blogarchive: Getok tular//Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Government Procurement) #1) (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

⁵ Yakub Adi Krisanto, Pelaksanaan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dan Indikasi Persekongkolan tender di Salatiga, Jurnal Studi Pembangunan Inter Disiplin Volume XVIII No. 1 April – Juni 2006, hal.10-12.

menjadi asal-usul dokumen pembelian. Sedangkan penawaran harga yang dibuat secara tertulis merupakan asal usul dokumen penawaran.⁶

Perkembangan selanjutnya pihak pengguna menyampaikan daftar barang yang akan dibeli tidak hanya kepada satu tetapi kepada beberapa penyedia barang. Dengan meminta penawaran kepada beberapa penyedia barang, pengguna dapat memilih harga penawaran yang paling murah dari setiap jenis barang yang akan dibeli. Cara tersebut kiranya yang menjadi cikal-bakal pengadaan barang dengan cara lelang.

Cara pembelian barang berkembang tidak terbatas pada pembelian barang yang telah ada di pasar saja tetapi juga pembelian barang yang belum tersedia di pasar. Pembelian barang yang belum ada di pasar dilakukan dengan cara pesanan. Agar barang yang dipesan dapat dibuat seperti yang diinginkan, maka pihak pemesan menyusun nama, jenis, jumlah barang yang dipesan beserta spesifikasinya secara tertulis dan menyerahkannya kepada pihak penyedia barang. Dokumen tertulis tersebut dinamakan dokumen pemesanan barang yang kiranya menjadi asal-usul dari dokumen lelang.⁷

Pengadaan barang dengan cara pemesanan tidak terbatas pesanan barang yang bergerak seperti rumah, gedung, jembatan, bendungan dan lain-lainya. Untuk pemesanan barang berupa bangunan, pihak pengguna biasanya menyediakan gambar rencana atau gambar teknis dari bangunan yang dipesan. Pemesanan atau pengadaan barang berupa

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

bangunan tersebut merupakan asal-usul pengadaan pekerjaan pemborongan yang kemudian disebut pengadaan jasa pemborongan.

Sekarang pengadaan barang tidak terbatas pada barang yang berwujud tetapi juga barang yang tidak berwujud. Barang tidak berwujud umumnya adalah jasa. Misalnya jasa pelayanan kesehatan, jasa pelayanan pendidikan, jasa konsultasi, jasa supervise, jasa manajemen, dan lain-lainnya. Pengadaan barang tak berwujud yang umumnya berupa jasa tersebut merupakan asal usul pengadaan jasa konsultasi dan jasa lainnya.⁸

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong terjadinya perubahan dan kemajuan dalam semua bidang kegiatan, termasuk kegiatan pengadaan barang jasa. Apabila ada tahap awal pengadaan barang dan jasa merupakan kegiatan jual beli langsung di suatu tempat (pasar), sekarang pengadaan barang dan jasa dapat dilakukan secara tidak secara langsung. Yang sekarang sedang berkembang pengadaan barang melalui media teknologi informasi (misalnya: melalui internet) dan dapat dilakukan dan berlaku dimana saja. Pengadaan barang dan jasa yang pada awalnya merupakan kegiatan praktis, sekarang sudah menjadi pengetahuan yang dapat dipelajari dan diajarkan.

2. Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa

Prinsip merupakan asas dasar (*basic principle*) yang mendasari perilaku tertentu. Prinsip pengadaan barang/jasa harus menjadi dasar atau *basic value* dalam melaksanakan pengadaan barang/jasa. *Principle*

⁸ *Ibid.*

as moral rule or strong belief that influences (human) action.⁹ Untuk itu, prinsip pengadaan barang/jasa harus menjadi kerangka utama (*underpinning*) dan mempengaruhi penerapan ketentuan-ketentuan dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003. Prinsip atau asas dasar yang terdapat dalam Pengadaan Barang/Jasa yang dijelaskan dalam pasal 3 Keppres Nomor 80 Tahun 2003 adalah:

a. Efisiensi

Pada prinsip ini terdapat elemen penting pada waktu pelaksanaan PBJ yaitu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggung jawabkan. Waktu yang sesingkat-singkatnya ditentukan secara umum yaitu waktu yang cukup untuk penayangan pengumuman, kesempatan untuk pengambilan dokumen, kesempatan untuk mempelajari dokumen, dan penyiapan dokumen penawaran.¹⁰ Sedangkan secara khusus waktu yang sesingkat-singkatnya dilakukan dengan menentukan *time schedule*. Tetapi *time schedule* ini ditentukan secara terbatas yaitu antara pengumuman sampai dengan pemasukan dokumen penawaran.¹¹ Diluar rentang waktu tersebut ditentukan bahwa pengalokasian waktu di luar proses pengumuman sampai dengan pemasukan dokumen penawaran diserahkan sepenuhnya kepada pengguna barang/jasa. Perlu ditekankan disini bahwa penentuan alokasi waktu

⁹ Black's Law Dictionary, Revised Fourth Edition, West Publishing Co, 1968, hal. 382.

¹⁰ Pasal 12 Keppres Nomor 80 Tahun 2003

¹¹ Lampiran I Keppres No. 80/2003 Bab I huruf D tentang Penyusunan Jadwal Pelaksanaan Pengadaan.

pengadaan barang menjadi tanggung jawab pengguna barang/jasa bukan panitia pengadaan.

Elemen kedua dari prinsip efisien adalah dapat dipertanggungjawabkan yang dikaitkan dengan kebebasan pengguna barang/jasa dalam menentukan alokasi waktu diluar proses yang ditentukan. Artinya penentuan waktu harus tetap mengacu pada ketentuan yang ada. Sehingga kebebasan menentukan alokasi waktu menjadi tanggung jawab pengguna barang/jasa apabila terjadi pengaduan atau ketidakpuasan terhadap alokasi waktu yang dibuat oleh pengguna barang/jasa. Untuk menghindari *complaint* dari penyedia barang/jasa maka alokasi waktu harus rasional atau sesuai dengan kewajaran. Kewajaran dapat mengacu pada kebiasaan (konvensi) dalam praktek PBJ di suatu tempat.

b. Efektif

Efektif berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Prinsip ini mengandung dua unsur yaitu adanya manfaat yang optimal dan sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.¹² Prinsip ini menuntut pengguna barang/jasa untuk memanfaatkan persyaratan yang ditentukan untuk memperoleh hasil optimal dalam pengadaan barang/jasa.

¹² What Is Good Governance?, 2007, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> (Diakses tanggal 28 Oktober 2008)

c. Terbuka dan Bersaing

Terbuka pada prinsip ini berarti meniscayakan semua penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan untuk ikut dalam pengadaan barang/jasa. Dengan kata lain pembatasan hanya dapat dilakukan apabila penyedia barang/jasa tidak memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan dalam Pasal 11 Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

Bersaing artinya pengadaan barang dan jasa dilakukan melalui persaingan usaha yang sehat di antara penyedia barang/jasa. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (*selanjutnya disebut UU Persaingan Usaha*) bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹³ Dalam aras faktual prinsip terbuka dan bersaing menentukan bahwa panitia pengadaan dilarang, menghambat, dan membatasi keikutsertaan calon peserta pengadaan barang/jasa dari luar wilayah lokasi pengadaan barang/jasa.¹⁴

d. Transparan

Prinsip transparan berarti berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan

¹³ Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 5 Tahun 1999

¹⁴ Pasal 14 ayat (10) *jo* Lampiran I Bab II Huruf A tentang Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemborongan/Jasa Lainnya.

calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya.

Salah satu manifestasi prinsip transparan terdapat dalam metode pemilihan penyedia barang/jasa melalui pelelangan umum.¹⁵

Menurut Pasal 17 ayat (2) Keppres No. 80/2003, Pelelangan umum adalah metoda pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka (kursif penulis) dengan pengumuman secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya (kursif penulis). Manifestasi prinsip transparan menimbulkan akibat yang diharapkan yaitu agar masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikuti pengadaan barang dan jasa.

Pengertian masyarakat luas dunia usaha meliputi dua pengertian yaitu (i) penyedia barang/jasa dan (ii) masyarakat umum. Penyedia barang/jasa baik dari lokasi pengadaan barang dan jasa maupun diluar lokasi pengadaan barang/jasa dijamin dapat mengikuti pengadaan barang/jasa asalkan memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Keppres.¹⁶ Transparan dalam perspektif pengguna barang/jasa berarti wajib memberikan tanggapan/informasi mengenai pengadaan barang/jasa yang berada

¹⁵ Pasal 17 ayat (1) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

¹⁶ Pasal 11 jo Pasal 14 ayat (6) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

di dalam batas kewenangannya kepada peserta pengadaan/masyarakat yang mengajukan pengaduan atau yang memerlukan penjelasan.¹⁷

e. Adil/Tidak Diskriminatif

Prinsip adil/tidak diskriminatif ini berkorelasi dengan prinsip terbuka dan bersaing. Pengadaan barang/jasa merupakan arena kompetisi penyedia barang/jasa maka pengguna barang/jasa atau panitia pengadaan memberikan perlakuan yang sama bagi peserta pengadaan barang/jasa. Pengguna barang/jasa dilarang menetapkan kriteria dan persyaratan pengadaan barang/jasa yang diskriminatif dan tidak obyektif.¹⁸

f. Akuntabel

Prinsip akuntabel berarti harus mencapai sasaran baik fisik, maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan peraturan yang berlaku.

Maksud dari prinsip akuntabel tidak hanya dibebankan pada pengguna barang/jasa tetapi juga penyedia barang/jasa untuk menyelesaikan kontrak dengan hasil yang ditetapkan oleh pengguna barang/jasa. Didalam prinsip akuntabel, berarti bahwa pengguna atau penyedia barang/jasa dapat diminta pertanggungjawabannya apabila

¹⁷ Pasal 48 ayat (6) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

¹⁸ Pasal 16 ayat (3d) Keppres No. 80/2003 *jo* Lampiran I, Bab I huruf A tentang Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

hasil yang diperoleh tidak sesuai dengan sasaran atau kriteria yang ditetapkan.¹⁹

3. Metode Pengadaan Barang dan Jasa²⁰

Tabel 1. Tabel Metode Pengadaan Barang dan Jasa Menurut Keppres No 80 tahun 2003

METODE PENGADAAN	NILAI PAKET
Pembelian Langsung	Rp 0 s/d Rp 5.000.000,-
Penunjukkan Langsung	Rp 5.000.000,- s/d Rp 50.000.000
Pemilihan Langsung	Rp 50.000.000,- s/d Rp 100.000.000,-
Pelelangan Umum	Lebih dari Rp 100.000.000,-

a. Metode pengadaan barang

Dalam pengadaan barang metode yang umum digunakan adalah, metode lelang atau metode pelelangan umum, pemilihan langsung penunjukan langsung atau pembelian langsung.

1) Metode Lelang

Metode lelang atau pelelangan umum dalam pengadaan barang adalah pengadaaan yang diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya penyedia barang atau para pemasok.

¹⁹ Yakub Adi Krisanto, Penolakan Rekanan Sebagai Peningkaran Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Majalah Hati Beriman Edisi Juni-Juli 2007, hal 10.

²⁰ Bagian Ketujuh Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemborongan/Jasa Lainnya.

Cara yang digunakan untuk memilih calon penyedia barang adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para penyedia barang yang berminat dan memenuhi syarat, yang selanjutnya dipilih calon penyedia barang yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

2) Metode Pemilihan langsung

Metoda pemilihan langsung dalam pengadaan barang adalah cara memilih calon penyedia barang dari beberapa calon penyedia barang jasa dari daftar rekanan yang telah ada yang dinilai mampu.

Cara yang digunakan untuk memilih calon penyedia barang adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para calon penyedia barang yang dipilih, yang selanjutnya dipilih calon penyedia barang yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

3) Metode Penunjukkan Langsung

Metode penunjukkan langsung dalam pengadaan barang adalah pengadaan yang dilakukan dengan menunjuk langsung kepada penyedia barang yang ditunjuk.

4) Metode Pembelian Langsung

Metode pembelian langsung dalam pengadaan barang, yaitu pembelian barang yang dilakukan secara langsung kepada penjual barang.

b. Metode Pengadaan Jasa Pendorongan

Metode pengadaan jasa pendorongan yang umum digunakan adalah, metode lelang, atau pelelangan umum, metode pemilihan langsung, dan metode penunjukan langsung.

1) Metode Lelang

Metode lelang atau pelelangan umum dalam pengadaan jasa pendorongan adalah pengadaan yang diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya bagi para penyedia jasa pendorongan atau kontraktor.

Cara yang digunakan untuk memilih calon kontraktor adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para kontraktor yang berminat dan memenuhi syarat, yang selanjutnya dipilih calon kontraktor yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

2) Metode Pemilihan Langsung

Metode pemilihan langsung dalam pengadaan jasa pendorongan adalah cara memilih calon penyedia jasa

pemborongan atau kontraktor yang dipilih, yang selanjutnya dipilih kontraktor yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

Cara yang digunakan untuk memilih penyedia jasa pemborongan adalah dengan mengevaluasi dokumen penawaran yang diajukan oleh para kontraktor yang dipilih, yang selanjutnya dipilih kontraktor yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen penawaran tersebut.

3) Metode Penunjukkan Langsung

Metode penunjukkan langsung dalam pengadaan jasa pemborongan adalah pengadaan jasa pemborongan yang dilakukan dengan cara menunjuk langsung pemborong yang ditunjuk.

4) Metode Swakelola

Metode swakelola adalah pelaksanaan jasa pemborongan yang dilaksanakan sendiri oleh instansi atau lembaga yang bersangkutan.

c. Metode pengadaan jasa konsultasi

Metode pengadaan jasa konsultasi berbeda dengan metode pengadaan barang dan pengadaan jasa pemborongan tolak ukur penilaiannya pada dasarnya dari harga penawaran, sedangkan untuk pengadaan jasa konsultasi tidak pada harga penawaran, tetapi pada penilaian kemampuan dalam melaksanakan layanan jasa yang dimiliki.

Oleh karena itu metode yang digunakan untuk pengadaan jasa konsultasi bukan metode memilih atau lelang tetapi metode seleksi (selection method) di antara konsultan terbaik yang mempunyai kemampuan setara.

Metode pengadaan jasa konsultasi yang umum digunakan adalah metode seleksi dengan persaingan dan metode penunjukkan langsung.

1) Metode Seleksi dengan Persaingan

Metode seleksi dengan persaingan dalam pengadaan jasa konsultasi adalah pengadaan jasa konsultasi yang dilakukan dengan menyeleksi beberapa (3-7) calon penyedia jasa konsultasi yang termasuk dalam daftar pendek (short list) calon penyedia jasa konsultasi.

Short list berasal dari daftar panjang (*long list*) calon penyedia jasa konsultasi yang memiliki nilai urutan tertinggi dari hasil prakualifikasi.

Prakualifikasi calon penyedia jasa konsultasi harus diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya bagi para penyedia jasa konsultasi.

Prakualifikasi calon penyedia jasa konsultasi harus diumumkan secara luas dan terbuka dengan berbagai cara atau

melalui berbagai media yang dinilai efektif, untuk diketahui oleh masyarakat khususnya bagi para penyedia jasa konsultasi.

Cara yang digunakan untuk memilih calon jasa konsultasi kontraktor adalah dengan mengevaluasi dokumen usulan yang diajukan oleh para calon penyedia jasa konsultasi yang termasuk dalam daftar pendek konsultan, yang selanjutnya dipilih konsultan yang memiliki nilai tertinggi dari hasil evaluasi dokumen usulan.

Evaluasi dokumen usulan dilakukan mengacu kepada system evaluasi yang digunakan. Sistem evaluasi pengadaan jasa konsultansi yang umum digunakan adalah :²¹

- a) Sistem evaluasi berdasarkan kualitas dan biaya atau *Quality and based cost based system (QCBS)*;
- b) Sistem evaluasi berdasarkan kualitas atau *Quality based system (QBS)*;
- c) Sistem evaluasi berdasarkan pagu anggaran atau *fixed budget*
- d) Sistem evaluasi berdasarkan penawaran terendah atau *least cost metode*

2) Penunjukkan Langsung

²¹ Indonesia Procurement Watch, *Op. Cit.* Hal 14.

Metode penunjukan langsung dalam pengadaan jasa konsultasi adalah pengadaan yang dilakukan dengan menunjuk langsung penyedia jasa konsultasi yang ditunjuk.

4. Proses Pengadaan Barang dan Jasa

Proses pengadaan barang dan jasa adalah urutan kegiatan pada setiap tahap pelaksanaan pengadaan yang dapat dikelompokkan dalam beberapa tahap.

Pengadaan barang dan jasa pemborongan yang menggunakan metode lelang dan pengadaan jasa konsultasi yang menggunakan metoda seleksi prosesnya melalui lima tahap, sebagai berikut:²²

a. Perencanaan Pengadaan

Perencanaan pengadaan merupakan rangkaian kegiatan untuk mempersiapkan pengadaan barang dan jasa yang meliputi kegiatan: pengumpulan dokumen yang menjadi dasar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, menyusun paket dan jadwal pengadaan, menyusun spesifikasi teknis/ kerangka acuan kerja, menyusun petunjuk pelaksanaan pengadaan dan menyiapkan biaya pengadaan.

b. Penyiapan Dokumen Pengadaan

Penyiapan dokumen pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan yang bertujuan menghasilkan dokumen-dokumen yang

²² Bisnis Tender, 2006, <http://manajemen-unnes.blogspot.com/2008/01/bisnis-tender.html> (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

akan digunakan sebagai acuan bagi pengguna / panitia dalam melaksanakan pengadaan bagi calon penyedia barang dan jasa dalam menyusun dokumen untuk kemampuan dan dokumen untuk kemampuan dan dokumen penawaran / Usulan.

Dokumen pengadaan yang dipersiapkan adalah dokumen prakualifikasi dan dokumen lelang untuk pengadaan barang dan jasa dan dokumen permintaan usulan untuk pengadaan jasa konsultasi.

Oleh karena itu dokumen pengadaan akan menjadi dasar hukum bagi pihak pengguna dan penyedia barang / jasa maka dokumen pengadaan harus disusun secara cermat, lengkap dan rinci, dengan bahasa sederhana dan lugas.

c. Penyusunan Daftar Peserta Pengadaan

Penyusunan daftar peserta pengadaan barang dan jasa dilaksanakan melalui prakualifikasi. Dalam melaksanakan prakualifikasi baik pengguna / panitia berpedoman kepada dokumen prakualifikasi, sedangkan calon penyedia jasa / barang dalam menyusun dokumentatif unjuk kemampuan mengacu pula kepada dokumen prakualifikasi tersebut.

Pengguna / panitia pengadaan akan mengevaluasi dokumen unjuk kemampuan calon penyedia barang / jasa, dan hasilnya (yaitu calon penyedia barang / jasa yang lulus prakualifikasi) digunakan untuk menyusun daftar calon penyedia barang / jasa yang akan diundang untuk mengikuti lelang. Untuk

pengadaan jasa konsultasi, daftar calon penyedia jasa konsultasi yang lulus tersebut digunakan untuk menyusun daftar jangka pendek calon penyedia jasa konsultasi yang akan diundang untuk mengikuti sekelsi konsultan.

d. Pelaksanaan Pengadaan

Sesuai prinsip persaingan, pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang paling cocok adalah yang dilaksanakan dengan metode lelang/ seleksi dengan persaingan. Namun dalam keadaan tertentu dapat menggunakan metode selain lelang / seleksi.

Panitia pengadaan barang / jasa pemborongan dalam melaksanakan lelang sepenuhnya mengikuti ketentuan yang ada dalam dokumen lelang sedangkan dalam pengadaan jasa konsultasi mengikuti sepenuhnya dokumen permintaan usulan.

Calon penyedia barang/ jasa pemborong dalam menyusun dokumen penawaran mengacu kepada dokumen lelang tersebut. Sedangkan calon penyedia jasa konsultasi dalam menyusun dokumen usulan mengacu kepada dokumen permintaan usulan, evaluasi dokumen penawaran / usulan sampai dengan penandatanganan kontrak.

e. Penyiapan dan Penandatanganan Kontrak

Penyiapan dokumen kontrak adalah kegiatan menyiapkan naskah kontrak yang dilakukan oleh pengguna dan penyedia barang / jasa yang memang ditunjuk. Dalam menyiapkan

naskah kontrak kedua belah pihak mengacu kepada naskah draf kontrak yang ada dalam dokumen lelang / permintaan usulan.

Penandatanganan kontrak dilalukan oleh kedua belah pihak yang berhak untuk menandatangani kontrak setelah para pihak setuju dan menyepakati seluruh isi dari naskah kontrak.

Pada setiap tahapan proses pemilihan penyedia barang/jasa, pengguna barang/jasa/panitia/pejabat pengadaan dilarang membebani atau memungut biaya apapun kepada penyedia barang/jasa, kecuali biaya penggandaan dokumen pengadaan.²³ Artinya biaya yang dikeluarkan mulai dari perencanaan pengadaan, penyiapan dokumen pengadaan, penyusunan daftar peserta pengadaan, pelaksanaan pengadaan, sampai penyiapan dan penandatanganan kontrak ditanggung oleh pemerintah kecuali untuk penggandaan dokumen.

5. Pengawasan dan Pelaksanaan serta tindak lanjut Pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa

a. Pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen diartikan sebagai suatu kegiatan pengamatan dan penilaian secara berkesinambungan terhadap suatu obyek kegiatan dengan menggunakan metode dan aturan tertentu untuk menjamin

²³ Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

pelaksanaannya sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditetapkan²⁴.

Pengawasan pengadaan barang dan jasa adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dengan maksud agar pelaksanaannya sesuai dengan rencana, prinsip dasar pengadaan, prosedur dan aturan yang berlaku.

Hakekat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, dan kegagalan, serta agar pengadaan dilaksanakan secara efisien, efektif, hemat dan tertib.

Pengawasan pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah merupakan tanggung jawab setiap pimpinan dalam instansi Pemerintah yang terkait dengan pengadaan.

b. Pelaksanaan Pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa

1) Obyek Pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa

Obyek pengawasan pengadaan barang dan jasa instansi Pemerintah pada dasarnya meliputi dua aspek keuangan dan aspek pelaksanaan pengadaan.²⁵

2) Pengawasan terhadap aspek keuangan menyangkut antara lain sebagai berikut :

- a) Administrasi umum seperti pembukuan, laporan keuangan, laporan perpajakan

²⁴ Indonesia Procurement Watch, *Op. Cit.* Hal 21.

²⁵ *Ibid.* Hal 22.

- b) Pelaksanaan anggaran seperti pertanggungjawaban fiskal dan keuangan, penyampaian laporan realisasi anggaran, penyelenggaraan pembukuan.

Pengawasan terhadap aspek keuangan tersebut agar pengguna uang/dana/anggaran dalam rangka barang dan jasa sesuai dengan tujuan serta aturan penggunaan anggaran tersebut, sehingga dapat dicegah terjadinya penyimpangan dan kebocoran keuangan Negara.

- 3) Pengawasan terhadap aspek pelaksanaan pengadaan menyangkut antara lain meliputi :

- a) Prosedur pelelangan
- b) Prosedur evaluasi penawaran
- c) Pelaksanaan prakualifikasi
- d) Penyusunan dan pembuatan perjanjian/kontrak
- e) Pengendalian pelaksanaan pekerjaan/kontrak
- f) Penyusunan kerangka acuan kerja
- g) Penetapan dan pengesahan harga perkiraan sendiri.

Pengawasan terhadap pelaksanaan pengadaan dimaksudkan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dilakukan dengan efektif, efisien, transparan, tidak diskriminatif, persaingan sehat, serta bertanggung jawab, sehingga dapat dicegah terjadinya penyimpangan dan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang merugikan masyarakat dan Negara.

4) Pelaksanaan Pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa

Pelaksanaan pengawasan pengadaan barang dan jasa pada dasarnya dapat dilakukan secara internal dan eksternal

- a) Pengawasan internal dilakukan oleh unit pengawasan intern pada instansi Pemerintah (pengawasan fungsional/Wasnal) yang disertai tugas untuk melakukan pengawasan, seperti Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat Utama Lembaga Pemerintah Non Departemen, Satuan Pengawasan Intern pada BUMN/BUMD, dan unit pengawasan pada Pemerintah Daerah. Selain itu, pengawasan internal dapat dilakukan oleh atasan langsung (wastal) terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansinya, dan atau pengawasan yang dilakukan oleh setiap pejabat yang terkait (waskat) yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Pengawasan internal tersebut dimasukkan untuk mengawasi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansi masing-masing, serta menampung dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan masalah atau penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan.

b) Pengawasan eksternal dilakukan oleh pengawas di luar instansi Pemerintah yang bersangkutan yang diberikan tugas untuk mengawasi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansi Pemerintah, seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Selain itu pengawasan eksternal dapat pula dilakukan oleh suatu lembaga pengawas yang independen, lembaga donor, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat luas. Pengawasan eksternal tersebut dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan pengadaan barang dan jasa instansi Pemerintah sesuai dengan tugas dan wewenangnya ataupun karena adanya suatu kasus tertentu yang menghendaki adanya pengawasan yang dilakukan oleh pengawas independen. Selain itu pengawasan eksternal dimasukkan pula untuk menindaklanjuti terhadap penyimpangan dan atau pelanggaran terjadi.

c. Tindak Lanjut Pengawasan

Hasil pengawasan wajib ditindak lanjuti dengan memberikan sanksi kepada yang berbuat kesalahan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Ketentuan tersebut antara lain menyatakan, bahwa: Kepada para pihak terkait dalam

pelaksanaan pengadaan barang dan jasa termasuk penyedia atau pengguna barang dan jasa yang ternyata terbukti melanggar ketentuan dan prosedur pengadaan dikenakan sanksi;

Sanksi bagi pengguna yang melakukan kesalahan dapat berupa tindakan administrasi, tuntutan ganti rugi, atau diproses melalui gugatan perdata, pengaduan tindak pidana. Bagi penyedia barang/jasa yang bersalah dapat dikenakan sanksi administrasi, misalnya dikenakan sanksi tidak diikuti sertakan dalam pengadaan barang dan jasa dalam kurun waktu tertentu atau dituntut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi atas terjadinya penyelewengan dalam pengadaan barang/jasa ini diatur dalam pasal 49 Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

1. Asas dan Tujuan Persaingan Usaha Sehat

Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.²⁶ Demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi atau pemasaran barang atau jasa.

Tujuan diadakannya persaingan usaha yang sehat merupakan penjabaran dari asas demokrasi ekonomi, yaitu:²⁷

²⁶ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

²⁷ Diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat, sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi para pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

2. Tender dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Dalam penjelasan pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.²⁸ Tender adalah tawaran mengajukan harga terbaik untuk membeli atau mendapatkan barang dan atau jasa, atau menyediakan barang dan atau jasa, atau melaksanakan suatu pekerjaan”.²⁹ Lelang adalah serangkaian kegiatan untuk menyediakan kebutuhan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang

²⁸ Penjelasan pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

²⁹ Pedoman Tentang Larangan Dalam Persekongkolan Tender Berdasarkan UU No. 5/1999, 2004, www.kppu.go.id (Diakses tanggal 15 November)

telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat asas sehingga terpilih penyedia jasa terbaik.³⁰

Tujuan diadakannya tender adalah untuk memberikan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha, serta pihak pelaksana bisa mendapatkan barang dan atau jasa dengan harga termurah dengan kualitas terbaik.

Pada saat tender memungkinkan untuk terjadinya persekongkolan. Persekongkolan atau konspirasi usaha merupakan bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.³¹

Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan melalui kerjasama yang dilakukan pengusaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Bentuk-bentuk dari persekongkolan tersebut antara lain adalah dengan melakukan kerjasama antara satu pihak atau lebih, secara diam-diam atau terang-terangan melakukan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya, membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menciptakan persaingan semu, menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan, serta pemberian kesempatan khusus kepada peserta tender dengan cara melawan hukum. Melihat dari bentuk-bentuk persekongkolan, maka persekongkolan tender dapat dilakukan secara horizontal, vertical,

³⁰ Penjelasan pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

³¹ Pasal 1 huruf h Undnag-Undang Nomor 5 Tahun 1999

dan gabungan dari keduanya. Aturan yang melarang adanya persekongkolan tender ini diatur dalam pasal 22-24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 22 menjelaskan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.³² Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.³³

Tender yang berpotensi untuk menciptakan persaingan usaha tidak sehat atau menghambat persaingan usaha antara lain: tender bersifat tertutup atau tidak transparan dan tidak diumumkan secara luas, tender bersifat diskriminatif sehingga tidak dapat diikuti semua pelaku usaha dengan kompetensi yang sama, dan tender dengan persyaratan dan spesifikasi teknis atau merek yang mengarah kepada pelaku usaha tertentu sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut.

³² Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

³³ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

3. KPPU

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, menyebutkan lembaga yang diberi kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ini mempunyai status yang independen dari kekuasaan pemerintah dan bertanggungjawab kepada Presiden.³⁴

Tugas dari KPPU dijelaskan dalam pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan, maupun penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, selain itu KPPU memiliki tugas untuk mengambil tindakan sesuai dengan kewenangannya, memberikan saran dan nasehat sehubungan dengan kebijakan yang diambil pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) juga bertugas menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan memberikan laporan secara berkala tentang kerja KPPU kepada Presiden dan DPR.

³⁴ Diatur dalam pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Kewenangan KPPU adalah meneliti, menyelidiki, dan menydik suatu pelanggaran dan memutus suatu dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, selain itu juga berhak untuk mengenakan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan.³⁵ Dengan kata lain KPPU mempunyai kewenangan sebagai lembaga yang mirip dengan kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis dari penelitian ini adalah penelitian empiris dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yang berusaha menelaah dengan meneliti implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dan mengetahui faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambatnya.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Dinas Kesehatan Kota Batu sebagai Panitia Lelang dan Pihak-pihak yang menjadi peserta dalam pelaksanaan lelang pembangunan Puskesmas di Kota Batu karena adanya

³⁵ Diatur dalam pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

laporan kepada Badan Pengawas Kota Batu yang merasa dirugikan dalam pengandaan Dokumen Lelang atas tender tersebut.

C. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penulisan ini terbagi dalam 2 jenis data, yaitu:

1. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan terkait dengan implementasi pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 dalam pembangunan Puskesmas di Kota Batu oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu.
2. Data Sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi mengenai bahan primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti didapat dari buku-buku, dokumen, pendapat pakar, artikel, jurnal serta Peraturan Perundang-undangan lain yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep dan teori hukum yang terdapat pada bahan hukum primer secara mendalam mengenai pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003.

D. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

1. Data Primer, diperoleh dari wawancara yang mendalam (*indepth interview*) dengan panitia lelang pembangunan Puskesmas dan peserta lelang.

2. Data sekunder, bersumber dari kajian-kajian penulis dan studi dokumentasi dan kepustakaan yang dilakukan di perpustakaan umum Kota Malang, perpustakaan pusat Universitas Brawijaya Malang dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dan artikel-artikel dari majalah, jurnal, skripsi, thesis, desertasi, maupun internet.

E. Teknik Pengambilan Data

Untuk mendapatkan data yang lengkap, maka pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dua cara, yaitu:

1. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara mewawancarai pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Wawancara dilakukan langsung dengan panitia dan peserta lelang dimana penulis terlebih dahulu menyusun daftar pertanyaan yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan wawancara.

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini di peroleh dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan data melalui penelusuran bahan pustaka, dengan mempelajari dan mengutip data dari sumber yang ada, studi dokumentasi berkas-berkas dari Panitia Lelang Dinas kesehatan Kota Batu, serta Peraturan presiden Nomor 8

Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang / Jasa Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

F. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama.³⁶ Populasi dalam penelitian skripsi ini adalah panitia lelang dan peserta lelang.

2. Sampel

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Pengambilan sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu penarikan sampel dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu.³⁷ Sampel dari penelitian ini adalah Panitia Lelang dinas Kesehatan Kota Batu Tahun Anggaran 2008, peserta lelang dan puskesmas yang berada di kota Batu.

3. Responden

³⁶ Saifudin Aswar, 2003, *Metode penelitian*, Pustaka Pelajar., hal 118

³⁷ Ibid.

Responden yang dipilih dalam penelitian ini adalah panitia lelang yang berasal dari Dinas Kimpraswil Kota Batu yang ditunjuk oleh Dinas Kesehatan untuk membantu.

G. Teknik Analisis Data

Guna mempermudah pembahasan serta mendapatkan kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian di lapangan, maka penulis menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa apa adanya dan menyandarkan pada logika dalam bentuk uraian kalimat. Dimana penulis mendeskripsikan dan menganalisis data-data yang diperoleh di lapangan kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dikaji.³⁸

H. Definisi Operasional

1. Implementasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan.

2. Tender/Pelelangan

Tender dalam hukum persaingan usaha Indonesia mempunyai pengertian tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa. Tawaran dilakukan oleh pemilik kegiatan atau proyek. Demi alasan efektivitas dan efisiensi proyek dilaksanakan sendiri maka lebih

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta, 1983, hal.24.

baik diserahkan kepada pihak lain yang mempunyai kapabilitas melaksanakan proyek atau kegiatan.³⁹ Menurut aturan Keppres Nomor 80 Tahun 2003, tender diadakan dalam pengadaan barang/jasa dengan nilai di atas Rp. 100 Juta.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan tender adalah tender untuk pembangunan gedung Puskesmas di Kota Batu tidak termasuk tender perbaikan puskesmas di kota Batu.

3. Panitia Lelang/Panitia Pengadaan

Panitia lelang atau panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran Dewan Gubernur BI / Pimpinan BHMN / Direksi BUMN / Direksi BUMD, untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.⁴⁰ Panitia Lelang atau pengadaan dalam tender yang dimaksud dalam penelitian ini berjumlah gasal yaitu 3 orang sesuai dengan ketentuan pasal 10 Angka 1 Perpres Nomor 8 Tahun 2006 dimana Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp. 50 Juta.

4. Puskesmas

Puskesmas adalah suatu kesatuan organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat disamping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Dengan kata lain Puskesmas mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan

³⁹ Persekongkolan Tender sebagai Suatu Tindakan yang Anti Persaingan Sehat, 2008, www.hukumonline.com (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

⁴⁰ Pasal 1 Angka 8 Perpres Nomor 8 Tahun 2006.

kesehatan masyarakat dalam wilayah kerjanya.⁴¹ Dalam penelitian ini poliklinik desa diartikan sama dengan pengertian puskesmas.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Kota Batu

Dahulu, Kota Batu merupakan bagian dari Kabupaten Malang, tetapi setelah permohonan peningkatan status kota Batu diterima dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pada tanggal 17 Oktober 2002 secara resmi Kotatiff Batu ditingkatkan statusnya menjadi Pemerintah Kota.⁴²

Kota Batu merupakan salah satu bagian dari wilayah Jawa Timur yang secara Geografis Kota Batu terletak pada posisi antara : 7,44deg 55,11" s/d 8,26deg 35,45" Lintang Selatan, 122,17deg 10,90" s/d 122,57deg 00,00" Bujur Timur. Pembagian wilayah kota Batu terdiri dari 3 kecamatan dan 23 desa/ kelurahan. Ketiga kecamatan itu adalah : Kecamatan Batu dengan luas 46,377 Km²,

⁴¹ Ryan Angga, Analisis Kualitas Pelayanan Puskesmas (Studi Kasus di Kelurahan Argasanya, Kecamatan Harjamukti Kota Cirebon), skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Bandung.

⁴² Sejarah Pemerintahan Kota Batu, 2008, www.batukota.go.id, (Diakses Tanggal 10 Oktober 2008)

Kecamatan Bumiaji dengan wilayah yang paling luas, yaitu sekitar 130,189 Km², dan Kecamatan Junrejo dengan luas 26,234 Km².⁴³

Jumlah Penduduk 172.015 jiwa terdiri dari Kecamatan Batu sekitar 80.528 jiwa, Kecamatan Bumiaji sekitar 51.054 jiwa dan Kecamatan Junrejo sekitar 172.015 jiwa. (Sumber dari Dispendukcapilnaker Kota Batu, Data: Desember 2006).

2. Dinas Kesehatan Kota Batu

Dinas Kesehatan Kota Batu bertempat di Jl. Samadi Kota Batu, dipimpin oleh Kepala Dinas yang bertanggungjawab langsung kepada Walikota Batu dan mempunyai kedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintahan Kota Batu di bidang Kesehatan. Dinas Kesehatan bertugas untuk melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang Kesehatan. Guna melaksanakan tugasnya, Dinas Kesehatan Kota Batu mempunyai fungsi:

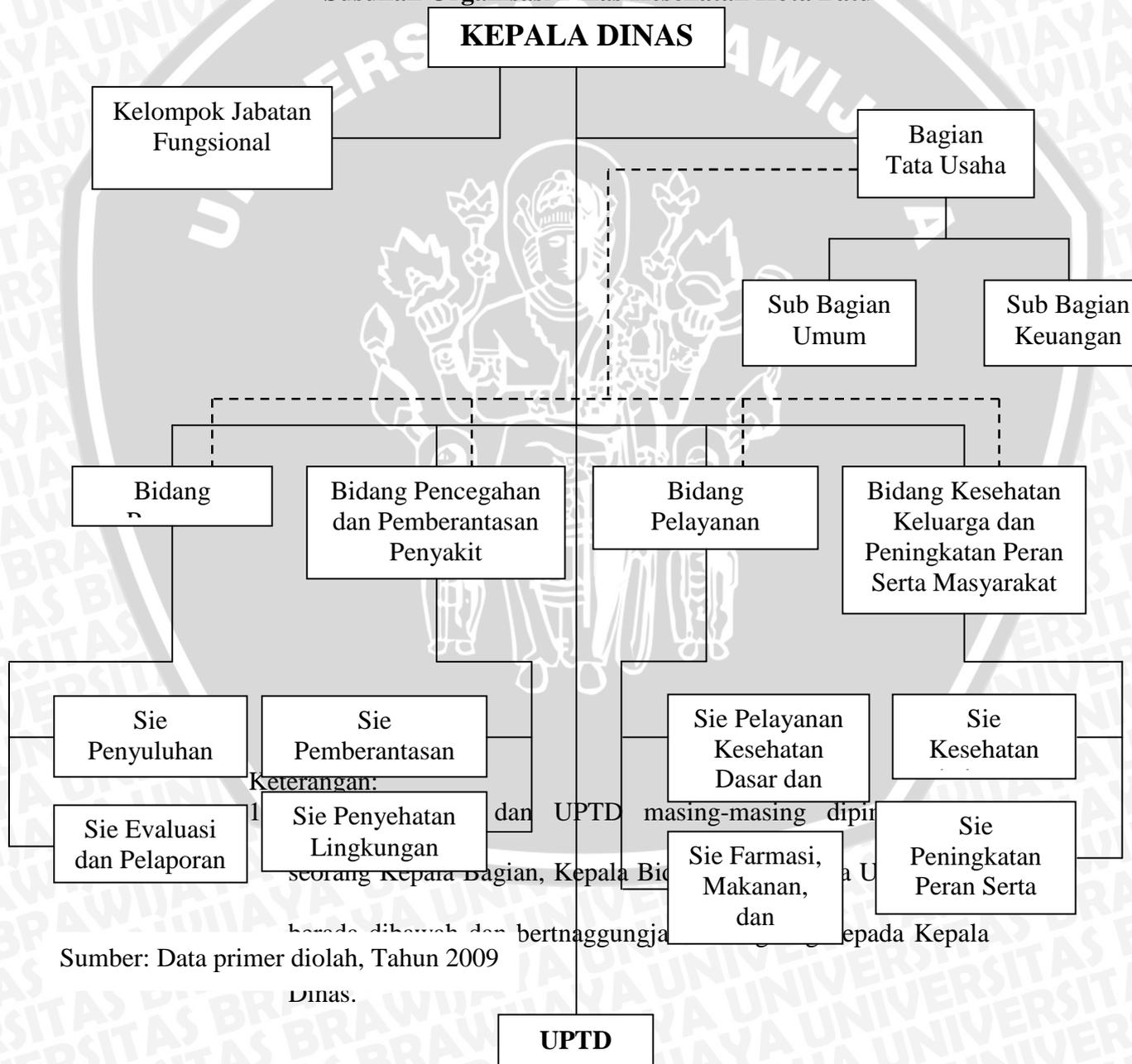
- a. penyusunan perencanaan dan program di bidang pembangunan kesehatan,
- b. pelaksanaan pembinaan teknis di bidang pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan rujukan sesuai dengan peraturan dan kebijakan rujukan yang ditetapkan oleh Pemkot Batu,
- c. pelaksanaan penyuluhan kesehatan dan pembinaan tenaga pengolah kesehatan serta pemberian sertifikasi teknologi kesehatan dan gizi,

⁴³ Wilayah dan Penduduk Kota Batu, 2008, www.batukota.go.id, (Diakses tanggal 10 Oktober 2008)

- d. pelaksanaan proses perijinan di bidang pelayanan kesehatan, distribusi obat, ketersediaan farmasi, dan makanan, serta obat tradisional,
- e. pengembangan sistem pembiayaan kesehatan melalui jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat,
- f. perencanaan dan pengadaan obat pelayanan kesehatan dasar esensial,
- g. pengawasan segala usaha dan kegiatan untuk melaksanakan pengamanan atas pelaksanaan tugas pokok,
- h. pelaksanaan koordinasi dengan instansi atau unit kerja terkait,
- i. pengelolaan administrasi umum yang meliputi penyusunan program ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, ketatalaksanaan dan pembinaan organisasi dinas,
- j. pengelolaan penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) dan pembinaan teknis kepada kelompok jabatan fungsional,
- k. pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Walikota.

Gambar 1

Susunan Organisasi Dinas Kesehatan Kota Batu



Sumber: Data primer diolah, Tahun 2009



2. Kepala Dinas Kesehatan mempunyai tugas memimpin, merumuskan, merencanakan melaksanakan pembinaan dan mengendalikan penyelenggaraan kegiatan di bidang kesehatan.
3. Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan administrasi umum, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, tata laksana dan kerumahtanggaan dinas.
4. Bidang Program mempunyai tugas melaksanakan perencanaan dan penyusunan program pembangunan kesehatan melalui pengumpulan dan pengelolaan dan analisis data, penelitian dan pengembangan kesehatan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan program yang diselenggarakan oleh masing-masing bidang.
5. Bidang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit mempunyai tugas menyiapkan penyelenggaraan dan pembinaan kegiatan pengamatan, pencegahan dan imunisasi, pemberantasan penyakit menular dan pengendalian penyakit tidak menular, melakukan pendataan pengawasan dan pengendalian kesehatan lingkungan pemukiman, pengawasan kesehatan dan kebersihan tempat-tempat umum (TTU) dan industri serta usaha peningkatan kualitas kesehatan lingkungan pemukiman.
6. Bidang Pelayanan Kesehatan mempunyai tugas membina pengembangan Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), pelayanan rujukan dan kesehatan khusus, pelayanan kesehatan dasar swasta dan sarana penunjang kesehatan, serta

melaksanakan penyiapan rumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan/pengendalian teknis produksi, pengadaan, distribusi dan penggunaan sediaan farmasi, zat adiktif, narkotika dan bahan berbahaya, kosmetika, alat kesehatan, makanan, dan minuman serta obat asli Indonesia.

7. Bidang Kesehatan Keluarga dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat mempunyai tugas menyusun perencanaan, melaksanakan kebijaksanaan teknis operasional, pembinaan dan peningkatan kesehatan keluarga, peningkatan gizi masyarakat dan kesehatan reproduksi serta melaksanakan pembinaan dan pengembangan peran serta masyarakat, promosi kesehatan, pengadaan sarana media dan metode penyebarluasan informasi, serta pembinaan dan pengembangan jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat (JKPS) dan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS).
8. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kesehatan merupakan unsure pelaksana teknis yang melaksanakan sebagian tugas dinas kesehatan pada wilayah kerja tertentu, dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah berdasarkan kebutuhan Daerah serta telah memenuhi criteria dan ketentuan yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
9. Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas membantu melaksanakan sebagian tugas Dinas Kesehatan sesuai dengan keahlian dan kebutuhan.

10. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Dinas, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Sub Bagian, Kepala Seksi, dan Kepala UPTD serta Kelompok Jabatan Fungsional menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi secara vertical dan horizontal.
11. Setiap pimpinan satuan organisasi dalam lingkungan Dinas Kesehatan bertanggungjawab memimpin, mengawasi dan memberikan koordinasi bawahan masing-masing serta memberikan bimbingan dan petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.
12. Dalam menyampaikan laporan kepada atasan, tembusan laporan disampaikan pula kepada satuan organisasi lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

B. Penerapan Efektif dan Efisien dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam Tender Pembangunan Puskesmas di Kota Batu

1. Interpretasi Efektif dan Efisien dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono menyadari bahwa pengadaan barang dan jasa merupakan sektor yang paling rawan korupsi. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, terutama adendum keenam disebutkan untuk melaksanakan penerapan Keppres Nomor 80 Tahun 2003. Pemerintah juga secara aktif melakukan perbaikan dan pembaruan dalam Keppres tersebut. Kelahiran Keppres Nomor 80 tahun 2003 secara khusus ditujukan untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi, meningkatkan persaingan usaha yang sehat, menyederhanakan prosedur, mempercepat proses pengadaan barang dan jasa, mengurangi kemungkinan KKN, dan meningkatkan profesionalisme pengelola proyek dengan mengatur tata cara pengadaan barang dan jasa di pemerintah, baik yang bersumber kepada anggaran Negara (APBN/APBD) maupun non anggaran. Prinsip pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam Keppres Nomor 80 tahun 2003 yaitu efektif, efisien, terbuka dan bersaing, adil/tidak diskriminatif, transparan dan akuntabel.

Penelitian ini akan diparsialkan dengan meneliti pelaksanaan dari prinsip efisien dan efektif pada saat pengadaan dokumen lelang. Guna mengantisipasi adanya kesalahpahaman atau perbedaan pandangan mengenai efektif dan efisiensi yang dimaksud dalam penelitian ini, maka penulis akan terlebih dahulu menjelaskan dan menyamakan mengenai sudut pandang tentang pengertian efektif dan efisiensi yang dimaksud dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Efektif dan efisien merupakan prinsip dasar yang digunakan dalam setiap proses pengadaan barang dan jasa Pemerintah baik yang menggunakan dana dari APBN/APBD maupun dana non anggaran pemerintah.

Pasal 3 huruf a Keppres Nomor 80 Tahun 2003 menjelaskan bahwa efisiensi berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Efisien yang ditekankan dalam pasal tersebut adalah penggunaan waktu yang sesingkat-singkatnya dengan dana dan daya yang terbatas tetapi tetap mengacu pada ketentuan sehingga dapat dipertanggungjawabkan yaitu waktu yang cukup untuk penayangan pengumuman, kesempatan untuk pengambilan dokumen, kesempatan untuk mempelajari dokumen, dan penyiapan dokumen penawaran.⁴⁴

Efektif berarti pengadaan barang/jasa sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.⁴⁵ Artinya pengguna barang/jasa harus memanfaatkan persyaratan yang ditentukan untuk memperoleh hasil yang optimal dalam pengadaan barang/jasa.

2. Prosedur dan Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas

Kota Batu oleh oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu

a. Prosedur Pengadaan Barang/Jasa

⁴⁴ Pasal 12 Keppres Nomor 80 Tahun 2003

⁴⁵ Pasal 3 huruf b Keppres Nomor 80 tahun 2003

Setiap Pengadaan Barang/Jasa yang menggunakan anggaran APBN/APBD sebagian atau seluruhnya dengan nilai di atas Rp. 50.000.000,- wajib dibentuk panitia pengadaan.⁴⁶ Panitia yang dibentuk berjumlah gasal beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang yang memahami tata cara pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan bidang lain yang diperlukan, baik dari unsur-unsur di dalam maupun dari luar instansi yang bersangkutan.⁴⁷

Panitia atau pejabat yang dibentuk harus memenuhi persyaratan antara lain: memiliki integritas moral, disiplin, bertanggungjawab dalam melaksanakan tugas, memahami keseluruhan pekerjaan yang akan diadakan, memahami jenis pekerjaan tertentu yang menjadi tugas panitia/pejabat pengadaan yang bersangkutan, memahami isi dokumen pengadaan/metode dan prosedur pengadaan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat dan menentukannya sebagai panitia/pejabat pengadaan, dan memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah.⁴⁸

Metode Pemilihan untuk pengadaan barang/jasa dengan nilai di atas Rp. 50.000.000,- diadakan melalui pelelangan umum yaitu metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media

⁴⁶ Diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Keppres Nomor 80 Tahun 2003

⁴⁷ Diatur dalam Pasal 10 ayat (6) Keppres Nomor 80 Tahun 2003

⁴⁸ Diatur dalam Pasal 10 ayat (4) Keppres Nomor 80 Tahun 2003

massa dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya dan metode penyampaian dokumen penawaran yang dapat digunakan adalah metode satu sampul, dua sampul, ataupun tiga sampul. Metode satu sampul adalah metode yang sering digunakan dalam pelelangan umum yaitu dokumen penawaran yang terdiri dari persyaratan administrasi, teknis, dan penawaran harga yang dimasukkan ke dalam 1 (satu) sampul tertutup kepada panitia/pejabat pengadaan.

Pemilihan penyedia barang/jasa dapat dipilih salah 1 (satu) dari 3 (tiga) metode evaluasi penawaran berdasarkan jenis barang/jasa yang akan diadakan, dan metode evaluasi penawaran tersebut harus dicantumkan dalam dokumen lelang, yang meliputi : sistem gugur, sistem nilai, atau sistem penilaian biaya selama umur ekonomis, dan sistem yang sering dipakai dalam pengadaan barang/jasa dalam pelelangan umum adalah sistem gugur dengan metode satu sampul dimana evaluasi penilaian penawaran dengan cara memeriksa dan membandingkan dokumen penawaran terhadap pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa dengan urutan proses evaluasi dimulai dari penilaian persyaratan administrasi, persyaratan teknis dan kewajaran harga, terhadap penyedia barang/jasa yang tidak lulus penilaian pada setiap tahapan dinyatakan gugur.

Proses yang digunakan dalam pengadaan barang/jasa dengan pelelangan umum adalah pascakualifikasi, kecuali untuk pekerjaan yang kompleks maka dilakukan dengan prakualifikasi.

Hampir keseluruhan tender yang bernilai lebih dari Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) yang diadakan oleh Pemerintah Daerah menggunakan metode pascakualifikasi.⁴⁹ Pascakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukkan penawaran.⁵⁰

Prosedur Proses Pascakualifikasi adalah:⁵¹

- 1) pengumuman pelelangan umum;
- 2) pendaftaran untuk mengikuti pelelangan;
- 3) pengambilan dokumen lelang umum;
- 4) penjelasan dokumen lelang (*Aanwijzing*);
- 5) penyusunan berita acara penjelasan dokumen lelang dan perubahannya;
- 6) pemasukan penawaran;
- 7) pembukaan penawaran;
- 8) evaluasi penawaran termasuk evaluasi kualifikasi;
- 9) penetapan pemenang;
- 10) pengumuman pemenang;
- 11) masa sanggah;

⁴⁹ Hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu, tanggal 5 Maret 2009.

⁵⁰ Pasal 14 ayat (2) Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

⁵¹ Pasal 20 ayat (1) huruf b Keppres Nomor 80 Tahun 2003.

- 12) penunjukan pemenang;
- 13) penandatanganan kontrak.

b. Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu

Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu Tahun Anggaran 2008 merupakan tender dengan nilai diatas Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dengan jumlah 10 paket kegiatan pembangunan fisik yang tersebar di 3 kecamatan Kota Batu. Masing-masing dari nilai paket tersebut adalah:

Tabel 2. Paket Kegiatan dan Pagu Anggaran Pembangunan Puskesmas di Kota Batu

NO	Nama Kegiatan	Pagu Anggaran (Rp.)
1	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Batu	600.000.000
2	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Bumiaji	850.000.000
3	Pembangunan Pustu Temas	418.000.000
4	Pembangunan Pustu Giripurno	418.000.000
5	Pembangunan Polindes Bulukerto	264.000.000
6	Pembangunan Polindes Mokorejo	264.000.000
7	Pembangunan Polindes sonngokerto	264.000.000
8	Pembangunan Polindes Punten	264.000.000
9	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Temas	132.000.000
10	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Giripurno	132.000.000

Sumber: Data Primer diolah, Tahun 2009.

Menurut Keppres Nomor 80 tahun 2003, apabila proyek pengadaan barang/jasa memiliki nilai di atas Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah) maka harus dilakukan melalui metode pelelangan umum dan dibentuk panitia anggaran yang berjumlah gasal. Pelaksanaan tender pembangunan Puskesmas Kota Batu ini terdiri dari 5 orang panitia yang diketuai oleh Dra. Tritabiyansih yang juga berkedudukan sebagai Kabag Tata Usaha Dinas Kesehatan, sedangkan untuk anggota yang lain diambilkan dari Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu Dinas Kimpraswil Kota Batu).⁵²

Proses pelelangan umum dalam tender pembangunan puskesmas Kota Batu ini dilaksanakan dengan prosedur pascakualifikasi, dimana proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukkan penawaran.

Pengumuman Lelang/Tender Pembangunan Fisik Puskesmas Kota Batu diumumkan di Koran Surya pada tanggal 11 Juni 2008 dan diumumkan di papan pengumuman Dinas Kesehatan Kota Batu selama 1 minggu hingga tanggal 18 Juni.⁵³ Isi dari pengumuman tersebut adalah Nama dan Alamat pengguna barang/jasa dalam hal ini Dinas Kesehatan Kota Batu, uraian singkat pekerjaan, perkiraan nilai anggaran (pagu anggaran),

⁵² Hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu, tanggal 5 Maret 2009.

⁵³ Ibid.

kualifikasi dan klasifikasi BU (Badan Usaha), dan yang terakhir tempat, tanggal, hari, dan waktu pengambilan dokumen pengadaan.

Pada saat pendaftaran peserta untuk mengikuti pelelangan dan pengambilan dokumen pengadaan ini tiap peserta dikenakan biaya yang berbeda-beda sesuai dengan paket yang dipilih oleh peserta.⁵⁴

Besarnya biaya dalam lelang ini tergantung pada besarnya besaran pagu anggaran masing-masing paket, yaitu:

Tabel 3. Biaya Paket Kegiatan Pembangunan Puskesmas di Kota Batu

NO	Nama Kegiatan	Biaya (Rp.)
1	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Batu	400.000
2	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Bumiaji	500.000
3	Pembangunan Pustu Temas	300.000
4	Pembangunan Pustu Giripurno	300.000
5	Pembangunan Polindes Bulukerto	200.000
6	Pembangunan Polindes Mokorejo	200.000
7	Pembangunan Polindes songkokerto	200.000
8	Pembangunan Polindes Punten	200.000
9	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Temas	150.000
10	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Giripurno	150.000

Sumber: Data primer diolah, Tahun 2009.

⁵⁴ Ibid.

Pada tanggal 19 Juni 2008 panitia mengadakan penjelasan terhadap dokumen lelang (*Aanwijzing*) yang bertempat di Pondok Jatim. Penjelasan dokumen pengadaan dan lelang tersebut disertai dengan evaluasi tahap pertama yaitu seleksi administrasi melalui metode penilaian sistem gugur. Bagi peserta yang tidak lolos seleksi maka tidak diperkenankan untuk ikut mengajukan dokumen penawaran. Dari penjelasan dokumen lelang dan seleksi peserta tersebut, panitia menyusun Berita Acara Penjelasan Dokumen dan peserta dapat memasukkan penawaran. Pada tanggal 21 Juni 2008, pembukaan dokumen penawaran diumumkan dan melakukan evaluasi terhadap dokumen penawaran yang diajukan oleh peserta lolos seleksi. Tahap selanjutnya adalah tahap usulan penetapan calon pemenang, baru ditetapkan pemenang serta diumumkan. Selama 5 hari setelah pengumuman pemenang, panitia menunggu untuk masa sanggah, berikutnya adalah penunjukkan pemenang dan penandatanganan kontrak.⁵⁵

Tabel 4. Daftar Pemenang dan Nilai Tender Pembangunan Puskesmas Batu

NO	Nama Kegiatan dan Nama Pemenang	Pagu Anggaran (Rp.)	Nilai Penawaran (Rp.)	Penghematan (Rp.)	%
1	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Batu CV. ATTA Jl. Villa Puncak Tidar Blok I 29 A Malang	600.000.000	489.583.000	110.417.000	18,40
2	Rehabilitasi dan Perluasan Puskesmas Bumiaji	850.000.000	689.343.000	160.657.000	18,90

⁵⁵ Hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu, tanggal 5 Maret 2009.

	CV. DE DE Jl. Raya Dadaprejo No. 9 Junrejo				
3	Pembangunan Pustu Temas CV. BANGUN TEKNIK Jl. Ir. Rais V/17 Malang	418.000.000	309.200.000	108.800.000	26,02
4	Pembangunan Pustu Giripurno CV. CIPTA BERSAMA Desa Langlang RT 1 RW 1 Singosari – Malang	418.000.000	334.404.000	83.596.000	20,00
5	Pembangunan Polindes Bulukerto CV. GLOBAL UTAMA Jl. M.Sahar No. 20 Batu	264.000.000	211.217.000	52.783.000	20,00
6	Pembangunan Polindes Mokorejo CV. SURYA UTAMA Jl. Ikan Tombro No. 8 Malang	264.000.000	202.800.000	61.200.000	23,18
7	Pembangunan Polindes sonngokerto CV. IDEAL Perum Embong Anyar II Q 7 Jetis – Malang	264.000.000	207.845.000	56.155.000	21,37
8	Pembangunan Polindes Punten CV. ANDI KARYA JAYA Perum Pondok Alam Sigura-Gura Blok A4 16/17 Malang	264.000.000	213.921.000	50.079.000	18,97
9	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Temas CV. INDRA CIPTA Jl. Brigjen Abd. Manan No. 346 Pujon	132.000.000	109.772.000	22.228.000	16,84
10	Pembangunan Rumah Dinas Paramedis Pustu Giripurno CV. KARYA BABATAN Mangliawan Permai E-39 Malang	132.000.000	105.663.000	26.337.000	20,00

Sumber: Data primer diolah, Tahun 2009

3. Analisa Penerapan Efektifitas dan Efisiensi dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 Terhadap Pelaksanaan Tender Pembangunan Puskesmas Kota Batu

Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 menjelaskan bahwa pada setiap tahapan proses pemilihan penyedia barang/jasa, pengguna barang/jasa/panitia/pejabat pengadaan dilarang membebani

atau memungut biaya apapun kepada penyedia barang/jasa, kecuali biaya penggandaan dokumen pengadaan. Permasalahan yang kemudian muncul adalah apa yang dimaksud dengan biaya penggandaan dokumen pengadaan dan berapa besarnya biaya penggandaan dokumen pengadaan yang wajar. Pada pelaksanaan tender pembangunan puskesmas pembantu ini biaya pendaftaran dan penggandaan dokumen disesuaikan dengan besarnya pagu anggaran pada masing-masing paket pekerjaan pembangunan, dan telah disetujui oleh rekanan sehingga tidak melanggar aturan yang berlaku.⁵⁶ Biaya pendaftaran tersebut pada prakteknya oleh panitia digunakan untuk konsumsi panitia dan peserta serta penyewaan gedung pada saat penjelasan dokumen lelang (*Aanwijzing*).⁵⁷ Benarkah penyesuaian biaya dokumen pengadaan dengan besarnya pagu anggaran telah memenuhi prinsip efisiensi dan efektifitas yang dimaksud oleh Keppres Nomor 80 tahun 2003.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa akan memperoleh apa dari suatu kebijakan.⁵⁸

⁵⁶ Hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu, tanggal 5 Maret 2009.

⁵⁷ Hasil wawancara dengan salah satu staf Dinas Permukiman, Sarana dan Prasarana Wilayah Kota Batu, tanggal 5 Maret 2009.

⁵⁸ Sujianto, Implementasi kebijakan publik, Alaf, Riau, 2008, Hal 31.

Menurut George Edwar III ada empat faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, Struktur Birokrasi.⁵⁹

Keppres Nomor 80 tahun 2003 telah mengatur agar setiap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dapat menekan biaya/dana dan daya dengan waktu yang singkat dan dapat dipertanggungjawabkan, dapat memberikan manfaat serta tepat sasaran. Perlu diingat, salah satu alasan yang mendasari dikeluarkannya Keppres Nomor 80 Tahun 2003 adalah untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi dan meningkatkan persaingan usaha yang sehat. Agar tujuan itu dapat tercapai maka dibutuhkan kerjasama dari aparat, struktur birokrasi yang bagus, dan komunikasi yang baik serta kebijakan yang tepat. Apabila dalam pelaksanaan tender biaya yang dibutuhkan untuk pendaftaran dan penggandaan dokumen lelang masih tinggi dan secara tidak langsung menghambat pelaku usaha kecil untuk ikut berkompetisi maka dengan kata lain Keppres Nomor 80 tahun 2003 masih belum dapat dilaksanakan bahkan tidak efektif karena tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dituju dan masih memiliki celah.

Pengertian efisien itu sendiri sebenarnya lebih ditekankan kepada waktu yang sesingkat mungkin, sehingga biaya yang harus dikeluarkan dapat ditekan. Selain dari waktu yang singkat juga wajib untuk diterapkan prinsip efektif, sehingga waktu digunakan sebaik mungkin dan menggunakan biaya sekecil-kecilnya. Bahkan bila perlu,

panitia maupun pengguna barang/jasa memanfaatkan fasilitas misalnya seperti gedung tanpa harus menyewa gedung pada saat pelaksanaan penjelasan (*aanwijzing*), dengan begitu panitia tidak dibebankan biaya operasional mahal yang pada akhirnya dijatuhkan kepada peserta.

Menurut pasal 14 ayat(12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa ini telah disebutkan bahwa panitia dilarang memungut biaya kepada peserta selain biaya penggandaan dokumen. Pada praktik penawaran tender puskesmas ini memang panitia hanya memungut biaya dengan judul untuk penggandaan dokumen, tetapi besarnya biaya penggandaan dokumen tersebut tidaklah masuk akal, apalagi bila disesuaikan dengan besarnya pagu anggaran yang ditawarkan. Semakin besar pagu anggaran maka semakin besar biaya penggandaan dokumen. Selain itu, apabila alasan panitia seluruh biaya digunakan untuk menutupi kekurangan biaya konsumsi, sewa gedung, transportasi dan lainnya seharusnya tidak perlu semahal itu, karena hampir dari semua paket tender yang ditawarkan pesertanya sama, yang artinya panitia hanya menyediakan konsumsi sekali untuk penjelasan beberapa paket. Yang menjadi masalah lagi adalah panitia ataupun masyarakat umum tidak pernah mengetahui laporan dari penggunaan biaya yang didapat dari pembelian formulir dan penggandaan dokumen dari peserta. Sehingga secara tidak langsung apabila prinsip efisien dan efektif tidak terlaksana maka prinsip dasar yang lain seperti transparan, akuntabel,

persaingan sehat, dan adil/tidak diskriminatif tidak dapat diterapkan juga.

Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh penulis terhadap pelaksanaan lelang atas tender pembangunan puskesmas di Kota Batu, dapat disimpulkan bahwa panitia pelaksanaan tender belum menerapkan pasal 14 ayat (12) secara benar, karena besarnya biaya yang ditentukan tidak sesuai dengan biaya penggandaan dokumen pengadaan yang sebenarnya, juga dianggap kurang efektif karena besarnya biaya pendaftaran dan penggandaan dokumen pengadaan dinilai kurang wajar dan tidak sesuai dengan persaingan usaha yang sehat karena tidak semua peserta mampu membayar besarnya biaya yang ditetapkan oleh panitia, akan tetapi panitia telah melaksanakan prinsip efisien dengan melaksanakan lelang dengan waktu yang singkat dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Penerapan Efektif dan Efisiensi dalam Pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 Tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu

1. Faktor Pendukung

Setelah penelitian dan observasi yang dilakukan, penulis menemukan beberapa faktor yang mempengaruhi penerapan efektif dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu. Salah satunya yaitu faktor pendukung yang terdiri dari faktor

pendukung intern dan faktor pendukung ekstern. Adapun faktor tersebut adalah :

a. Intern

Adanya niat dari sebageian staf untuk berlaku jujur dan adil dalam melaksanakan pengadaan barang dan jasa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berlaku jujur dan adil berdasarkan prinsip pengadaan barang dan jasa, dapat diartikan sebagai tindakan yang memberikan perlakuan yang sama bagi peserta pengadaan barang/jasa dan tidak menetapkan kriteria dan persyaratan pengadaan barang/jasa yang diskriminatif serta tidak obyektif.

b. Ekstern

- 1) Keinginan atau niat dari Pemerintah untuk memberantas Korupsi, yang dibuktikan dengan sering atau rutinnya BPK untuk mengaudit pembelanjaan Negara/daerah termasuk pengadaan barang dan/atau jasa merupakan pilar utama yang mendukung penerapan efektif dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu. Selain itu pemerintah dalam hal ini selaku *stake*

holder (pihak terkait) dengan segala kebijakan dan kekuasaannya telah mampu meminimalisir terjadinya praktik pungutan liar yang dilakukan oleh panitia lelang.

2) Semakin kritisnya masyarakat yang sering diwakili oleh LSM untuk menanggapi ketimpangan yang terjadi dalam pemerintahan. Dimana dalam hal ini peran dan fungsi LSM sebagai sebuah lembaga yang independen, secara tidak langsung dapat meningkatkan partisipasi publik (peran masyarakat) dalam mengawasi proses lelang. Sehingga hal tersebut juga menjadi faktor pendukung dari efektif dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu.

3) Percepatan waktu dan pemudahan prosedur yang dijalankan sesuai dengan aturan telah membantu membuka peluang usaha kecil untuk ikut dalam proses tender. Adanya perubahan prosedur dari sistem lelang itu sendiri, telah terbukti dapat mendukung efektif dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu.

2. Faktor Penghambat

Setelah penelitian dan observasi yang dilakukan, penulis menemukan adanya faktor penghambat efektifitas dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu. Salah satunya yaitu faktor pendukung yang terdiri dari faktor penghambat intern dan faktor penghambat ekstern. Adapun faktor tersebut adalah :

a. Intern

Dalam penerapan efektif dan efisiensi dalam pasal 14 ayat (12) Keppres Nomor 80 tahun 2003 oleh Panitia Lelang Dinas Kesehatan Kota Batu dalam tender pembangunan Puskesmas di Kota Batu. Ditemukan adanya faktor penghambat intern, diantaranya adalah :

- 1) Terbatasnya jumlah sumber daya manusia yang memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa, sedangkan untuk menjadi panitia diharuskan untuk memiliki sertifikat tersebut.
- 2) Panitia pengadaan tidak memiliki itikad yang baik, sehingga kemungkinan untuk melakukan kecurangan sangat rentan, hal ini dikarenakan rendahnya tingkat kesejahteraan dari individu tersebut atau karena rusaknya moral.
- 3) Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh tim pengawas terhadap pelaksanaan pengadaan, atau bahkan

sudah ada kerjasama yang disepakati antara panitia pengadaan dengan tim pengawas.

- 4) Terbatasnya biaya yang dialokasikan dari biaya umum terhadap pelaksanaan proses tender sehingga panitia menutupi kekurangan dari biaya yang dikenakan kepada peserta.

b. Ekstern

- 1) Pengaturan mengenai pasal 14 Keppres Nomor 80 tahun 2003 khususnya ayat (12) masih memiliki celah dan dapat disalahartikan.
- 2) Keppres Nomor 80 tahun 2003 belum tersosialisasikan dengan baik kepada semua lapisan masyarakat, termasuk penyedia barang/jasa.
- 3) Respon yang lambat dari pemerintah untuk menindak dugaan kasus yang menyalahi aturan.
- 4) Peserta lelang bersikap acuh terhadap ketimpangan yang dilakukan oleh panitia lelang, dan kadang peserta lelang sudah terpolo dalam rangka berkolusi baik dengan panitia maupun dengan peserta lelang yang lain.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

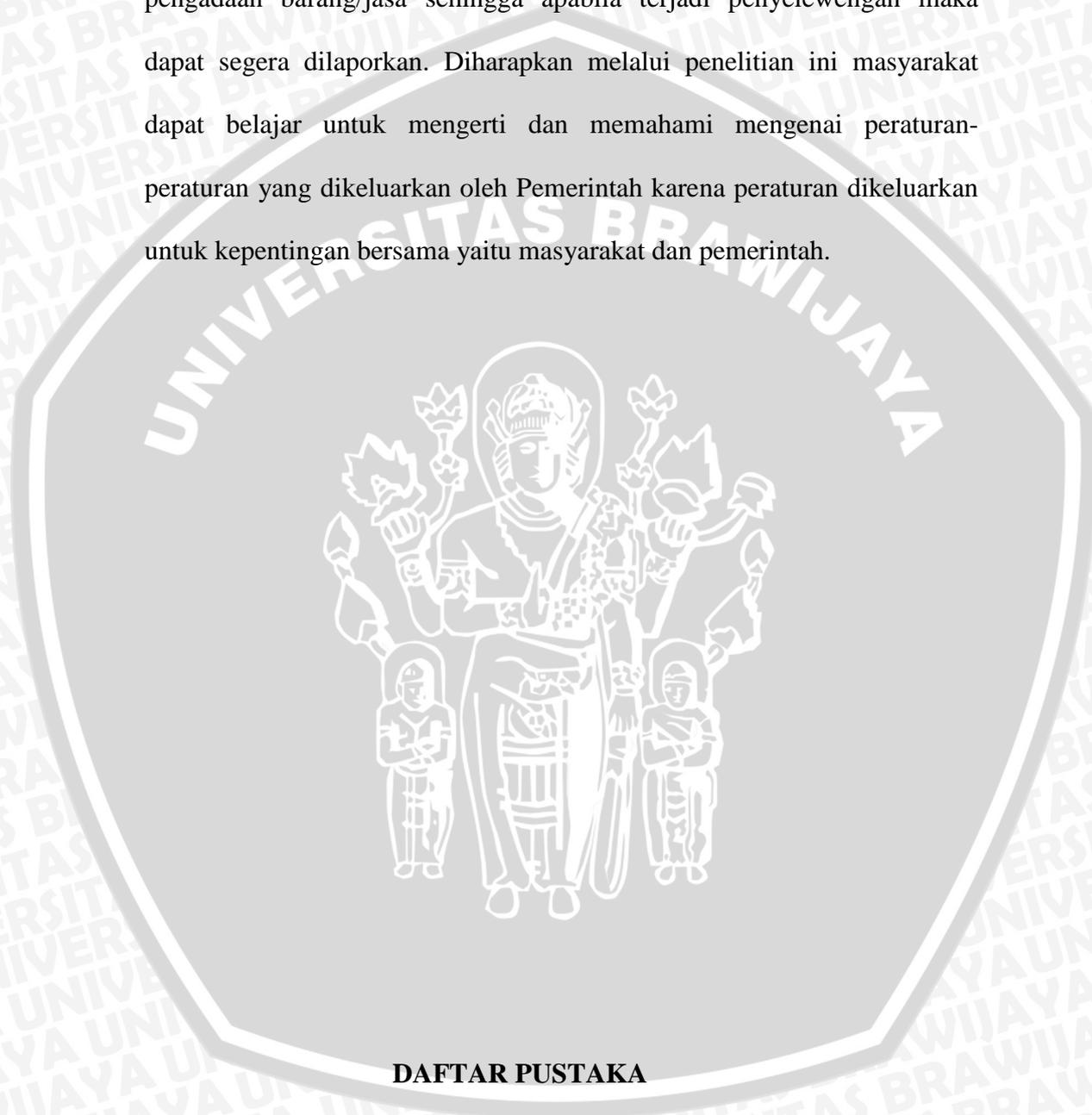
1. Pasal 14 ayat 12 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa masih belum dapat dilaksanakan oleh panitia lelang dalam tender pembangunan puskesmas Kota Batu karena belum memenuhi prinsip efektif karena besarnya biaya yang ditentukan tidak sesuai dengan biaya pengandaan dokumen pengadaan yang sebenarnya, tetapi cukup efisien karena pelaksanaan tender tersebut telah dilakukan dalam waktu yang singkat.
2. Faktor yang mendukung implementasi pasal 14 ayat 12 tersebut adalah faktor intern yaitu adanya keinginan dari panitia untuk berlaku jujur dan adil, selain itu juga berasal dari faktor ekstern dimana adanya niatan dari pemerintah untuk memberantas korupsi, semakin kritisnya masyarakat, dan prosedur yang semakin mudah dan cepat. Sedangkan faktor yang

menghambat implementasi pasal 14 ayat 12 adalah terbatasnya jumlah sumber daya manusia yang memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa, panitia yang tidak memiliki itikad baik, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh tim pengawas, serta terbatasnya biaya yang dialokasikan dari biaya umum terhadap pelaksanaan tender, selain itu faktor penghambat juga berasal dari luar (ekstern) yaitu Keppres Nomor 80 Tahun 2003 khususnya pasal 14 ayat 12 masih memiliki celah dan belum tersosialisasikan dengan baik, lambatnya penanganan terhadap kasus yang diduga menyalahi aturan, serta aguhnya peserta tender.

B. Saran

Kepada pemerintah seharusnya segera memperbaiki peraturan-peraturan yang memiliki celah untuk disalahgunakan atau disalahartikan agar terdapat kepastian hukum dan pemerintah memiliki wibawa. Selain itu pemerintah juga harus mensosialisasikan dengan baik peraturan-peraturan yang baru dan sulit untuk dipahami agar tidak ada lagi peraturan yang belum diketahui atau dimengerti baik oleh pemerintahan yang ada dibawah atau oleh masyarakat. Disini pemerintah dituntut untuk lebih cepat dan tanggap menindak kasus yang diduga menyalahi aturan khususnya tentang pengadaan barang/jasa sehingga lebih tertib. Bdalam hal ini dituntut juga peran serta KPPU dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas. Panitia lelang seharusnya juga harus lebih menerapkan peraturan – peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah sehingga terjadi keserasian untuk menghindari adanya persaingan usaha yang tidak sehat dan mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.

Di dalam hal ini masyarakat harus bertindak pro aktif kepada program pemerintah untuk memberantas korupsi dengan ikut serta menjadi pengawas terhadap jalannya pemerintahan khususnya mengenai pengadaan barang/jasa sehingga apabila terjadi penyelewengan maka dapat segera dilaporkan. Diharapkan melalui penelitian ini masyarakat dapat belajar untuk mengerti dan memahami mengenai peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah karena peraturan dikeluarkan untuk kepentingan bersama yaitu masyarakat dan pemerintah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

Abdul Hakim G Nusantara dan Benny K Harman. 1999. *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli: Undang-Undang Larangan*

Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.

Ayudha D Prayoga et al, ed. 1999. *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturinya Di Indonesia*. Jakarta : ELIPS.

Black's Law Dictionary. 1968. *Revised Fourth Edition*. West Publishing Co.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1995. "*Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*". Jakarta : Balai Pustaka.

Indonesia Procurement Watch. 2006. Prinsip Dasar Kebijakan dan Kerangka Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Publik.

Ine Minara S. Ruky. 2004. "*Implementasi Kebijakan Persaingan Melalui Hukum Persaingan dan Liberalisasi Perdagangan*", Desertasi Doktor, Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia,.

Ketua Umum BPP Gapensi. 2007. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut Pelaku Usaha, disampaikan pada seminar di Hotel Nikko Jakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro. 1983. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarata : Graha Indonesia.

Ryan Angga, Analisis Kualitas Pelayanan Puskesmas (Studi Kasus di Kelurahan Argasunya, Kecamatan Harjamukti Kota Cirebon), skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Bandung

Yakub Adi Krisanto, Pelaksanaan Keppres Nomor 80 Tahun 2003 dan Indikasi Persekongkolan tender di Salatiga, Jurnal Studi Pembangunan Inter Disiplin Volume XVIII No. 1 April – Juni 2006, hal.10-12.

-----, Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha, Majalah Hati Beriman, Edisi November –Desember 2004.

-----, Penolakan Rekanan Sebagai Peningkaran Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Majalah Hati Beriman Edisi Juni-Juli 2007.

Undang-Undang :

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, beserta perubahannya.

Intrenet:

Bisnis Tender, 2006, <http://manajemen-unnes.blogspot.com/2008/01/bisnis-tender.html> (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

Latar Belakang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, 2008, <http://www.bappenas.go.id/modules/Filemanager/pnuser.php>. (Diakses tanggal 10 Oktober 2008)

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, 2008, [html://Blogarchive: Getok tular//Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah \(Government Procurement\) #1](http://Blogarchive: Getok tular//Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Government Procurement) #1) (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

Persekongkolan Tender sebagai Suatu Tindakan yang Anti Persaingan Sehat, 2008, www.hukumonline.com (Diakses Tanggal 7 Nopember 2008)

Sejarah Pemerintahan Kota Batu, 2008, www.batukota.go.id, (Diakses Tanggal 10 Oktober 2008)

What Is Good Governance?, 2007, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> (Diakses tanggal 28 Oktober 2008)

Wilayah dan Penduduk Kota Batu, 2008, www.batukota.go.id , (Diakses tanggal 10 Oktober 2008)