

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Secara singkat administrasi negara di definisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi kenegaraan sesuai dengan tujuan negara (P.Siagian, 2003:02). Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah yaitu pengadaan barang dan jasa pemerintah. Kegiatan pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu unsur utama dalam penyelenggaraan pembangunan negara. Salah satu contoh kecilnya adalah pengadaan batu untuk keperluan konstruksi jalan. Sebagian besar orang mungkin beranggapan bahwa pengadaan batu bukan kegiatan besar namun, jika terjadi permasalahan dalam pengadaan batu maka akan berdampak pada keterlambatan proyek pembangunan jalan yang akan berakibat pada ketidaknyamanan saat berkendara atau bahkan akan menimbulkan kecelakaan lalu lintas. Bagi masyarakat biasa kegiatan pengadaan barang/jasa bukan menjadi persoalan yang serius padahal hampir 30-40% APBN 2012 atau kurang lebih senilai 450 triliun disalurkan pada kegiatan pengadaan ini.

Berkaitan dengan praktek pengadaan barang dan jasa memegang peran yang cukup besar dalam APBN dimana jumlahnya terus berkembang dari tahun ke tahun. Total belanja negara dalam APBN 2012 mencapai Rp 1.069 Triliun. Anggaran Rp 162 Triliun adalah merupakan belanja Pemerintah Pusat yang melalui proses pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pada tahun 2013 anggaran belanja barang/jasa mengalami peningkatan dari total belanja negara Rp. 1.683

Triliun. sekitar Rp. 200 Triliun di anggarakan untuk melakukan kegiatan pengadaan barang/jasa (Kementrian Keuangan RI, 2013).

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa terjadi banyak penyelewengan kegiatan. Kontrak yang tidak sesuai ketentuan, proses tender yang tidak benar, *mark-up* harga dengan besaran yang tidak masuk akal, pejabat pembuat komitmen yang nakal, tidak maksimalnya hasil kerja penyedia, serta berbagai kasus lainnya, merupakan bentuk-bentuk penyelewengan yang pada akhirnya membuat kegiatan pengadaan menjadi sebuah kegiatan pemborosan anggaran. Hal ini terbukti dengan 80% kasus korupsi yang ada dan dilaporkan ke KPK terkait pengadaan barang/jasa pemerintah. Kondisi di atas membuktikan bahwa pemerintah Indonesia tidak *accountable* dalam menjalankan pemerintahan (www.lkpp.go.id).

Sistem pengadaan barang/jasa yang efektif dan transparan sangat penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Melihat besarnya pengaruh pengadaan barang/jasa pemerintah bagi negara, daerah dan masyarakat serta dengan mempertimbangkan kekurangan-kekurangan sistem pengadaan barang/jasa secara manual maka diperlukan sebuah tata pengelolaan pengadaan barang/jasa yang baik sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyelewengan pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa yang *accountable*, transparan, efektif dan efisien sangat diperlukan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance*.

Sebagai implementasi dari pengembangan *e-governance* dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang profesional, pemerintah menerapkan sistem

pengadaan barang/jasa secara elektronik yang sering disebut dengan *e-procurement*. Menurut Croom&Brandon-Jones dalam Purwanto et al (2008:10) “*e-procurement* adalah sistem *data base* yang terintegrasi dan area luas yang berbasis internet dengan jaringan sistem komunikasi dalam sebagian atau seluruh proses pembelian”. Kebijakan implementasi *E-Procurement* dilakukan dengan cara mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk mewujudkan *good governance* melalui pengadaan barang dan jasa yang bebas dari KKN. *E-Procurement* dapat menjadi instrumen untuk mengurangi tindakan KKN karena melalui *E-Procurement* lelang menjadi terbuka sehingga akan muncul tawaran-tawaran yang lebih rasional dan meningkatkan persaingan sehat.

Di Indonesia *E-Procurement* sendiri sudah lama di jalankan pada sektor *privat*, sedangkan di sektor *public* mulai diwacanakan sejak digalakkannya model *e-government* di Indonesia, yang kemudian pada tahun 2003 dikeluarkan Keppres 80 sebagai pengganti Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yang didalamnya memuat tentang ketentuan baru tentang *e-announcement* dan *e-procurement*. Peraturan tentang pelaksanaan pengadaan barang dan jasa di atur dalam Keputusan Presiden No. 08 Tahun 2003 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang mana telah mengalami tujuh kali perubahan dan yang terakhir mengalami perubahan lagi pada tahun 2010 menjadi Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010. Namun, pada tahun 2012 Peraturan Presiden No.54 Tahun 2010 mengalami perubahan menjadi Peraturan Presiden No.70 Tahun 2012 tentang Perubahan kedua atas peraturan presiden No.54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah. Saat ini sudah ada

lebih dari 35 kementerian, 40 lembaga negara, dan lebih dari 520 kabupaten dari 30 provinsi yang sudah menerapkan sistem pengadaan barang/jasa secara elektronik (*e-procurement*).

Secara umum tujuan digalakkannya *e-procurement* adalah untuk meningkatkan akuntabilitas publik dalam pengadaan barang dan jasa. Dari sudut pandang normatif dalam Perpres No.54 Tahun 2010 *e-procurement* bertujuan untuk memberikan media proses pengadaan barang/jasa yang efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil dan akuntabel.

E-Procurement merupakan sebuah istilah untuk pengadaan (*procurement*) atau pembelian secara elektronik. *E-procurement* didesain untuk meningkatkan kualitas pelayanan pengadaan barang/jasa pemerintah. *E-Procurement* merupakan bagian dari *e-bisnis* dan digunakan untuk mendesain proses pengadaan berbasis internet yang dioptimalkan dalam sebuah perusahaan. Sedangkan dalam instansi pemerintah *E-Procurement* dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik.

Setelah dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi tahun 2012 yang salah satu isinya adalah mewajibkan pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara elektronik (*E-Procurement*) untuk Kementerian/Lembaga/Insitusi untuk 75% dari paket pelelangan serta 40% untuk Pemerintah daerah, maka pada tanggal 25 Januari 2013 Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Inpres terbaru yaitu Inpres Nomor 1 Tahun 2013 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi tahun 2013. Salah satu isinya adalah mewajibkan pelaksanaan pengadaan barang/jasa

dengan sistem pelelangan secara elektronik (*E-Procurement*) untuk 100% pengadaan di lingkup Kementerian dan Pemerintah Daerah. Hal ini tertuang pada butir 147 pada lampiran Inpres tersebut.

Pada tahun 2009 KPK melakukan penelitian terhadap beberapa instansi yang sudah menerapkan *e-procurement*, dari penelitian tersebut dapat diketahui bahwa instansi-instansi yang telah menerapkan *e-procurement* dapat menghemat anggaran rata-rata 23,5%, menurunkan harga pendapatan sendiri (HPS) rata-rata 20% dan menghemat waktu penyelenggaraan pembelian dari rata-rata 36 menjadi berkisar 20 hari (anonymous, 2009).

Untuk mendukung aktifitas pengadaan barang/jasa, beberapa instansi pemerintah mendirikan pusat-pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). LPSE merupakan unit kerja yang dibentuk di seluruh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi Lainnya (K/L/D/I) untuk menyelenggarakan sistem pelayanan pengadaan barang/jasa secara elektronik serta memfasilitasi ULP/Pejabat Pengadaan dalam melaksanakan pengadaan barang/jasa secara elektronik. Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) diimplementasikan dalam bentuk situs pengadaan barang/jasa secara elektronik (*E-Procurement*) yang memfasilitasi proses lelang secara elektronik. Penyelenggaraan Pengadaan barang/jasa secara elektronik akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat, memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan, mendukung proses monitoring dan audit serta memenuhi kebutuhan akses

informasi yang tepat waktu guna mewujudkan *clean and good government* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE) dibuat untuk mewujudkan harapan pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa pemerintah secara elektronik. Layanan yang tersedia dalam SPSE saat ini adalah *E-Tendering* yaitu tata cara pemilihan penyedia Barang/Jasa yang dilakukan secara terbuka dan dapat diikuti oleh semua penyedia barang/jasa pemerintah secara elektronik dengan menyampaikan 1 (satu) penawaran dalam waktu yang ditentukan. Tata cara *E-Tendering* syarat dan ketentuan serta panduan penggunaan (*User Guide*) di atur dalam peraturan kepala LKPP Nomor 18 Tahun 2012 tentang Tata Cara *E-Tendering*. Selain itu di dalam SPSE juga telah disiapkan fasilitas untuk proses audit secara online (*E-Audit*). Katalog Elektronik (*E-Catalogue*) yang merupakan sistem informasi elektronik yang memuat daftar, jenis, spesifikasi teknis dan harga barang tertentu dari berbagai penyedia barang/jasa pemerintah dan tata cara pembelian barang/jasa melalui sistem katalog elektronik (*E-Purchasing*). Sedangkan yang berperan sebagai penyedia fasilitas teknologi informasi komunikasi dan sistem aplikasi serta layanan pengadaan elektronik adalah Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Nasional dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah atau LKPP.

Pemerintah Kabupaten Kediri merupakan salah satu instansi pemerintah daerah yang sudah menerapkan sistem pengadaan barang/jasa secara elektronik sejak dua tahun belakangan ini. Melalui sistem aplikasi LPSE yang tersedia pemerintah Kabupaten Kediri membentuk LPSE Kabupaten Kediri. LPSE

Kabupaten Kediri merupakan suatu unit kerja K/L/D/I untuk menyelenggarakan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik di Kabupaten Kediri. Unit kerja LPSE Kab.Kediri terdiri dari beberapa bagian kerja yaitu Bagian administrasi, bagian verifikasi, bagian *Help Desk* dan bagian *training* yang masing-masing beranggotakan dua orang. Sesuai dengan peraturan LKPP pusat LPSE Kabupaten Kediri didesain sebagai unit yang terpisah dengan panitia pengadaan/ULP (Unit Layanan Pengadaan). Pemisahan ini dilakukan untuk menjamin independensi LPSE terhadap proses pengadaan barang/jasa. Sedangkan ULP Kabupaten Kediri terdiri dari tiga program kerja (Pokja) yaitu pokja konstruksi, pokja barang dan pokja konsultan yang masing-masing terdiri dari lima anggota. Sebelum adanya sistem *E-Procurement* proses pengadaan barang/jasa pemerintah Kabupaten Kediri dilakukan dengan sistem manual. Secara keseluruhan ada beberapa tahapan dalam sistem manual dimulai dari proses pendaftaran, penyerahan dokumen persyaratan, *Aanwijzing* (penjelasan), rekanan, pengumpulan dokumen penawaran, pembukaan, evaluasi, pengumuman pemenang sementara, sanggah (*banding*) dan pengumuman pemenang. Dalam proses pengadaan barang dan jasa secara manual memiliki tahapan yang cukup panjang sehingga menyebabkan kegiatan pengadaan barang/jasa menjadi kurang efektif dan efisien.

Pelaksanaan sistem pengadaan barang/jasa secara elektronik dapat memangkas waktu serta biaya yang dibutuhkan sehingga menjadi lebih efektif dan efisien. Penawaran paket lelang secara keseluruhan sudah di *publish* dalam *website* resmi LPSE kabupaten Kediri sehingga memudahkan masyarakat untuk

mengikuti kegiatan lelang. Namun sesuai dengan peraturan LPSE nasional di Indonesia masih menerapkan *semi e-procurement plus* sehingga masih ada beberapa tahapan yang dilakukan secara manual. Dalam pelaksanaannya sampai saat ini belum ada payung hukum yang jelas tentang konsekuensi dari pelaksanaan *e-procurement*. *E-procurement* sendiri bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan keterbukaan publik sehingga pelaksanaan *e-procurement* Kabupaten Kediri harus memenuhi beberapa prinsip dari akuntabilitas publik. Menurut Sjamsiar (2007:41), “Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik”. Menurut Bovens (2003:6) dalam kehidupan pejabat publik sehari-hari setidaknya terdapat lima jenis akuntabilitas publik yaitu 1). *Organisational accountability*, 2). *Political Accountability*, 3). *Legal Accountability*, 4). *Professional Accountabilty*, 5). *Administrative Accountability*. Dalam penelitian ini pelaksanaan *e-procurement* akan dilihat dari dua macam akuntabilitas yaitu akuntabilitas administratif dan akuntabilitas profesional. LPSE dan ULP kab. Kediri melaksanakan akuntabilitas administratif vertikal kepada pimpinan pusat yaitu kepala bagian pembangunan yang kemudian akan dipertanggungjawabkan kepada bupati selaku pimpinan politik. Akuntabilitas administratif menurut Jabra dan Dwiwidi oleh Widodo (2001:155) adalah:

“Akuntabilitas administratif memerlukan adanya hubungan hierarki yang tegas di antara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit dibawahnya. Hubungan-hubungan hierarki seperti ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas, dalam bentuk

aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan informal”.

Dalam akuntabilitas administratif prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti kebawah dengan dilakukan pengawasan agar aparat tetap mengikuti perintah atasan. Mekanisme akuntabilitas administratif berupaya untuk menjamin pejabat pengadaan barang/jasa baik yang berada dalam lingkungan LPSE ataupun ULP agar tetap berada dalam proses administrasi yang telah ditetapkan dan memastikan bahwa segala tindakan dan keputusan yang diambil memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Sehubungan dengan semakin kompleksnya proses pengadaan barang/jasa pemerintah, akuntabilitas profesional dibutuhkan untuk menjamin tidak terlaksananya ketidakadilan, ketidak jujuran, penyalahgunaan wewenang serta penyelewengan. Sikap serta prinsip netral dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengadaan barang dan jasa sangat dibutuhkan mengingat bahwa pengadaan barang/jasa erat kaitannya dengan APBN/APBD. Akuntabilitas profesional pertama kali diperkenalkan oleh Ramek dan Dubnik. Menurut Romzek & Dubnick dalam Behn (2001:59) “akuntabilitas profesional dilakukan informal oleh organisasi itu sendiri melalui keahlian dan standard yang telah ditetapkan”. Akuntabilitas profesional dapat diukur berdasarkan perilaku teknis pejabat publik dengan berpedoman pada nilai, norma dan kode etik profesi yang telah ditetapkan.

Dalam sistem pengadaan barang/jasa secara elektronik (*e-procurement*) seharusnya dapat meningkatkan akuntabilitas profesional karena prosedur operasional dilaksanakan dengan online tanpa ada kegiatan tatap muka antara petugas ULP dengan penyedia barang/jasa.

Berdasarkan pada pemikiran di atas menarik minat penulis untuk mengadakan penelitian dengan mengambil judul “**Akuntabilitas Administratif dan Akuntabilitas Profesional dalam Pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui sistem *E-Procurement* (Studi pada Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Pemerintah Kabupaten Kediri)**” .

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang pada masalah pada pemaparan diatas maka rumusan masalah yang akan di kaji pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana akuntabilitas administratif dan akuntabilitas profesional dalam pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement* di Pemerintah Kabupaten Kediri?
2. Apa saja faktor penghambat dan faktor pendorong akuntabilitas administratif dan akuntabilitas profesional dalam pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement* di Pemerintah Kabupaten Kediri?

C. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis akuntabilitas publik dalam pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement* di Pemerintah Kabupaten Kediri.

2. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis faktor penghambat dan pendorong akuntabilitas publik dalam pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement* di Pemerintah Kabupaten Kediri.

D. Kontribusi Penelitian.

Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Kontribusi Akademis.
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mampu memberikan kontribusi bagi dunia akademik untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan studi akuntabilitas publik dalam pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement*.
 - b. Memberikan kontribusi bagi pengembangan konsep Layanan Pengadaan Sistem Elektronik dilihat dari sisi akuntabilitas publik
2. Kontribusi Praktis.
 - a. Bagi masyarakat sebagai media pengetahuan terkait dengan akuntabilitas pengadaan barang dan jasa melalui sistem *E-Procurement* sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pelelangan barang dan jasa pemerintah melalui media elektronik.
 - b. Bagi pemerintah penelitian ini dapat di gunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan selanjutnya terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah melalui sistem *E-*

Procurement sekaligus sebagai sumbangan pemikiran terakit dengan akuntabilitas publik di Pemerintah Kabupaten Kediri.

- c. Bagi perusahaan yang ikut tender penelitian ini dapat dijadikan sebagai media untuk mempelajari dan mengetahui sejauh mana akuntabilitas publik dalam pelaksanaan *e-procurement* yang kemudian dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengikuti kegiatan pengadaan secara elektronik.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui secara garis besar yang di paparkan dalam penulisan skripsi ini, maka sistematika pembahasan secara singkat sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Menjelaskan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian baik dari sisi akademis maupun praktis, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Menjelaskan tentang Teori-teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada dan berhubungan dengan judul. Berisi pernyataan dari pakar terkait dengan akuntabilitas publik khususnya akuntabilitas profesional dan akuntabilitas administratif serta penjelasan tentang sistem pengadaan baeang/jasa secara elektronik (*E-Procurement*).

BAB III METODE PENELITIAN

Mengungkapkan tentang metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini, termasuk di dalamnya terdapat jenis penelitian, fokus

penelitian, lokasi dan situs penelitian, teknik pengumpulan data serta metode analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab hasil penelitian dan pembahasan berisi tentang penyajian data yang di dapat dari hasil penelitian serta terdapat pembahasan yang merupakan analisis hubungan antara hasil penelitian di lapangan dengan teori yang ada dalam landasan teori.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dari seluruh bab-bab yang ada dan dari data yang di sajikan serta berisi rekomendasi dan saran atas permasalahan yang di angkat dalam penelitian ini.

