

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Pengadaan barang dan jasa pemerintah**

Menurut Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 (Pemerintah Republik Indonesia, 2018), pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh kementerian/lembaga/lembaga daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD. Selain itu, pengadaan barang/jasa pemerintah meliputi pengadaan barang/jasa publik, pinjaman dalam negeri dan/atau pinjaman yang diperoleh dari pemerintah pusat dan/atau daerah pada berbagai kementerian/lembaga/organisasi daerah melalui anggaran APBN/APBD dan sebagai pinjaman atau hibah yang diterima luar negeri.(Pemerintah Republik Indonesia, 2018).

Perlunya peraturan yang mengatur pengadaan barang/jasa pemerintah karena pengadaan barang/jasa pemerintah menyangkut prinsip-prinsip *good governance* seperti efisiensi, efektivitas, transparansi, keterbukaan, persaingan, keadilan dan akuntabilitas. Hal ini disebabkan oleh pengadaan barang/jasa pemerintah mempunyai peranan yang penting dalam meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan perkembangan perekonomian nasional dan berkaitan erat dengan penggunaan anggaran negara. Hal tersebut menyebabkan adanya urgensi untuk melakukan pengadaan barang yang efektif dan efisien untuk mendapatkan

manfaat yang maksimal dari penggunaan anggaran tersebut. (Apri Listyanto, 2012).

Jika dilihat dari Perpres Nomor 16 Tahun 2018, terdapat 4 jenis pengadaan yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain: barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi dan jasa lainnya.

Selain itu, pengadaan barang/jasa memiliki 8 tujuan yaitu meningkatkan pemanfaatan produk dalam negeri secara kualitas, kuantitas, waktu, biaya, ruang dan penyedia, meningkatkan penggunaan produk dalam negeri, berperan serta dalam usaha kecil dan menengah, memperkuat peran pelaku ekonomi nasional, mendukung implementasi produk penelitian, meningkatkan partisipasi industri kreatif, dan menjamin pemerataan dan keberlanjutan ekonomi. Prinsip-prinsip yang harus diikuti dan diterapkan adalah efisien, efektif, transparan, kompetitif, adil dan akuntabel. Prinsip-prinsip ini diterapkan untuk memastikan pengadaan yang efisien dan efektif oleh pemerintah. Keempat pengadaan Barang/jasa dilakukan dengan menggunakan 2 metode: swakelola dan penyedia. Pengadaan barang/jasa pemerintah secara swakelola dilakukan oleh Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah, Kementerian / Lembaga/ Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan, atau kelompok masyarakat. (Pemerintah Republik Indonesia, 2018). Selain itu, pengadaan barang/jasa pemerintah juga dilakukan dengan cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh penyedia. Dalam karya tulis ini, penulis memfokuskan pada pengadaan barang/jasa publik melalui proses tender dan menjelaskan komitmen dari Pengguna Anggaran (PA) terkait, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) PPK, Pejabat Pengadaan dan Penyedia.

## **2.2.1 Pelaku pengadaan barang dan jasa pemerintah**

### **2.2.1.1 Pengguna anggaran**

Pengguna Anggaran (PA) adalah pejabat yang memiliki kewenangan menggunakan anggaran di lingkungan kementerian/lembaga/lembaga daerah. Tanggung jawab dan wewenang PA meliputi: mengambil tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran, membuat perjanjian dengan pihak lain dalam anggaran yang ditentukan, menyiapkan rencana pengadaan, menyiapkan dan mengumumkan RUP, melakukan integrasi PBJ, dan mengarahkan penawaran/pemilihan ulang yang gagal. Kewenangan tersebut dapat didelegasikan kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam mengolah APBN/APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun tugas dan wewenang PA lainnya yang tidak dapat didelegasikan seperti menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan, PjHP/PPHP, penyelenggara swakelola, tim teknis, juri/tim ahli pelaksana melalui kontes/kompetisi, menyatakan lelang/seleksi gagal, dan menetapkan pemenang/penyedia metode seleksi:

1. Pengadaan/pekerjaan konstruksi/pengadaan paket jasa lainnya/penunjukan langsung/e-purchase dengan pagu anggaran paling sedikit Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
2. Paling sedikit Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dalam pagu anggaran

### **2.2.1.2 Kuasa pengguna anggaran**

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) adalah pejabat yang diberikan kuasa oleh PA untuk melaksanakan atau melaksanakan wewenang dan tanggung jawab tertentu berdasarkan K/L yang terkait. KPA memiliki fungsi antara lain: melakukan pendelegasian atas dasar delegasi dari PA, menanggapi sanggah banding peserta pekerjaan konstruksi dan menugaskan pejabat PPK untuk mengeluarkan anggaran dan mengambil langkah-langkah yang terkait dengan pelaksanaan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang ditetapkan.

Ketika KPA menjalankan tugas dan fungsinya, KPA dapat dibantu oleh pengelola pengadaan barang/jasa dengan syarat bahwa tidak ada personel yang merangkap sebagai PPK.

### **2.2.1.3 Pejabat pembuat komitmen**

PPK adalah pejabat yang diberi wewenang oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau mengambil tindakan dalam pengadaan barang/jasa yang dapat dikenai anggaran belanja pemerintah/APBD. PPK memiliki fungsi lain seperti menyusun rencana pengeluaran, menetapkan spesifikasi teknis (KAK), menetapkan desain kontrak, menetapkan HPS, menetapkan dan menyelesaikan rancangan kontrak, finalisasi HPS, menentukan jumlah uang muka ke penyedia, melakukan perubahan jadwal kegiatan, membentuk tim pendukung dan menugaskan tim atau tenaga ahli, dan membeli e-purchase minimal Rp. 200 juta, menentukan surat penunjukan ke penyedia, memantau kontrak, melaporkan kinerja kepada PA/KPA, dan

menyerahkan hasilnya kepada PA/KPA dengan berita acara, menyampaikan, menyimpan dan memelihara semua dokumen kinerja dan mengevaluasi kinerja penyedia.

#### **2.2.1.4 Penyedia**

Penyedia adalah orang perseorangan atau badan usaha, yang didirikan dan bertempat tinggal berbentuk badan hukum atau beroperasi di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau melakukan berbagai kegiatan ekonomi yang menyediakan barang/jasa sesuai dengan kontrak. Penyedia harus memenuhi persyaratan sesuai dengan barang/jasa yang disediakan dan sebagaimana dipersyaratkan oleh undang-undang. Selain itu, penyedia memiliki sejumlah tanggung jawab termasuk kinerja kontrak, kualitas barang/jasa, perhitungan ukuran/kuantitas, ketepatan waktu pengiriman, akurasi lokasi pengiriman.

### **2.2.2 Proses pengadaan barang atau jasa pemerintah**

#### **2.2.2.1 Tahap perencanaan**

Berdasarkan Perpres Nomor 16 Tahun 2018, perencanaan adalah suatu proses penentuan kebutuhan apa saja yang dibutuhkan untuk pengadaan, kapan harus membeli dan penyedia yang dapat memenuhi kebutuhan barang/jasa yang dibutuhkan. Tahap perencanaan memiliki beberapa tahapan, seperti mengidentifikasi kebutuhan, menentukan barang/jasa, menentukan metode, menetapkan jadwal, dan menyiapkan anggaran untuk pembelian barang/jasa. Rencana pengadaan yang didanai APBN Renja K/L akan digunakan bersamaan dengan Rencana Kerja Kementerian Lembaga (Renja K/L) setelah pagu

indikatif ditetapkan dan Perencanaan Pengadaan yang dananya bersumber dari APBD dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah (RKA Perangkat Daerah) setelah nota kesepakatan Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Perencanaan pengadaan melalui penyedia meliputi:

1. Penyusunan Spesifikasi teknis/KAK

Ada beberapa ketentuan dalam penyusunan spesifikasi teknis/KAK, yaitu penggunaan produk lokal, penggunaan produk bersertifikat SNI dan penggunaan produk industri hijau secara maksimal, penyebutan merek dalam spesifikasi teknis barang/jasa, suku cadang, komponen sistem yang ada, katalog elektronik dan tender cepat untuk barang/jasa.

2. Penyusunan Perkiraan Biaya/RAB

Penyusunan perkiraan biaya/RAB pada pengadaan barang atau jasa pemerintah dapat dilakukan dengan membuat daftar rincian daftar pekerjaan atau aktivitas-aktivitas. Jika pengadaan barang atau jasa dilakukan melalui swakelola dapat diperhatikan dengan besaran upah seperti ketentuan SBM sedangkan jika pengadaan barang atau jasa melalui penyedia dapat diukur besaran upahnya dengan *biling rate*.

3. Pemaketan Pengadaan Barang/Jasa

Pembelian barang atau jasa difokuskan pada hasil atau hasil, kuantitas barang/jasa, penyediaan barang/jasa, kapasitas pelaku usaha dan anggaran.

#### 4. Konsolidasi Pengadaan Barang/Jasa

Konsolidasi pengadaan barang/jasa adalah strategi pengadaan yang dilakukan dengan menggabungkan paket pembelian barang/jasa yang sama menjadi satu atau lebih paket dalam waktu yang bersamaan. Tujuannya adalah untuk mengurangi biaya proses pengadaan, dari mengidentifikasi kebutuhan hingga menerima barang/jasa.

#### 5. Rencana Umum Pengadaan

Setelah perencanaan selesai, maka PA/KPA mengumumkan Rencana Pembelian Umum (RUP) pada aplikasi Sistem Informasi Pembelian Umum (SiRUP).

### **2.2.2.2 Tahap persiapan**

Persiapan pengadaan barang atau jasa pemerintah melalui penyedia oleh Pejabat Pembuat Komitmen melalui beberapa tahap, yaitu:

#### 1. Penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)

HPS merupakan hasil perhitungan harga barang/jasa berdasarkan keahlian dan menggunakan data yang dapat dijelaskan dengan menghitung manfaat dan biaya tidak langsung. HPS membantu mengevaluasi rasionalitas harga penawaran dan harga satuan, menetapkan batas penawaran maksimum, dan menentukan besaran jaminan kinerja. Total HPS merupakan hasil perhitungan HPS ditambah pajak pertambahan nilai (PPN).

## 2. Penetapan rancangan kontrak

Penetapan rancangan kontrak yang jenisnya akan digunakan pada pekerjaan konstruksi nantinya dapat berupa kontrak lumpsum, kontrak harga satuan, kontrak gabungan lumpsum dan harga satuan, kontrak terima jadi (*turnkey*), dan kontrak payung. Adapun bentuk kontrak yang akan digunakan, yaitu:

*Table 1 Bentuk Kontrak berdasarkan nilai dan jenis pengadaan*

Bentuk Kontrak	Jenis Pengadaan	Nilai
Bukti pembelian/pembayaran	Barang/Jasa Lainnya	Maksimal Rp10.000.000,00
Kuitansi	Barang/Jasa Lainnya	Maksimal Rp50.000.000,00
Surat Perintah Kerja (SPK)	Jasa Konsultansi	Maksimal Rp100.000.000,00
	Barang/Jasa Lainnya	Minimal sebesar Rp50.000.000,00 hingga maksimal sebesar Rp200.000.000,00
Surat Perjanjian	Jasa Konsultansi	Minimal sebesar Rp200.000.000,00
Surat Pesanan	Pengadaan Barang/Jasa yang dilakukan	

	melalui <i>E-purchasing</i> atau pembelian melalui toko daring
--	--

Sumber: diolah dari Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018

### 3. Penetapan spesifikasi teknis/KAK

Penyusunan spesifikasi teknis/KAK telah dilakukan pada tahap perencanaan pengadaan barang atau jasa. Pada tahap persiapan akan dilakukan penelaahan ulang terkait dengan spesifikasi teknis/KAK sebelum ditetapkan.

### 4. Menetapkan uang muka

Pembayaran di muka hingga 30% untuk usaha kecil, pembayaran di muka hingga 20% untuk layanan konsultasi dan bisnis non-kecil, dan pembayaran di muka hingga 15% untuk kontrak multi-tahun. Uang muka tercantum dalam draft kontrak yang disertakan dalam dokumen seleksi.

### 5. Jaminan uang muka

Jaminan uang muka diberikan oleh penyedia kepada PPK, sebesar uang muka. Berdasarkan sisa pembayaran di muka, biaya uang muka dikurangi secara bertahap ke jumlah yang wajar.

### 6. Jaminan pelaksanaan

Jaminan pelaksanaan hanya untuk kontrak pengadaan Barang/Jasa Konstruksi/Jasa lainnya yang memiliki nilai kontrak diatas Rp200.000.000,00. Untuk pengadaan jasa konstruksi yang akan dibahas, terdapat jaminan pelaksanaan yang diserahkan oleh penyedia sebesar

Rp17.027.958,00. Adanya jaminan pelaksanaan yang diberikan karena nilai kontrak sebesar Rp340.559.167,94 yang telah disepakati.

7. Jaminan pemeliharaan

Jika penyedia telah menerima pembayaran pemeliharaan pada serah terima pertama, garansi perbaikan diberikan. Jaminan pemeliharaan hanya untuk pembelian pekerjaan konstruksi dan jasa lainnya yang memerlukan waktu pemeliharaan, jaminan pemeliharaan sebesar 5% dari harga kontrak.

8. Sertifikat garansi

Sertifikat jaminan diterbitkan untuk jangka waktu terbatas sesuai dengan ketentuan kontrak. Sertifikat garansi dikeluarkan oleh pabrikan atau pihak yang ditunjuk secara hukum oleh pabrikan.

9. Penyesuaian harga

Penyesuaian harga berlaku untuk kontrak multi-tahun dengan kontrak harga satuan atau kontrak waktu transfer.

### **2.2.2.3 Tahap pelaksanaan**

Tahap pelaksanaan merupakan tahap final dalam Pelaksanaan Barang/Jasa Pemerintah. Pengadaan barang/jasa melalui penyedia dengan pemilihan melalui tender/seleksi meliputi:

1. Pelaksanaan Pemilihan Penyedia

Dengan melaksanakan kualifikasi, undangan dan/atau pemberitahuan yang dipilih oleh peserta lelang, mendaftarkan dan mengembalikan dokumen penawaran, menjelaskan, menyerahkan dokumen penawaran, meninjau

dokumen penawaran, mengidentifikasi dan mengumumkan pemenang, menolak dan terutama b. Pekerjaan konstruksi, ada keberatan.

## 2. Pelaksanaan Kontrak

Pelaksanaan kontrak dilakukan dengan Surat Penunjukan (SPBJ) untuk penyedia, penandatanganan kontrak, prioritas, pembayaran kinerja, perubahan kontrak, penyesuaian harga, pemutusan atau pemutusan kontrak, pemutusan kontrak, penyerahan hasil pekerjaan, kelebihan pembayaran.

## 3. Pembayaran Prestasi Pekerjaan

Pembayaran untuk kinerja dibayarkan kepada penyedia setelah dikurangi pembayaran di muka, retensi, dan pembayaran denda. Retensi 5% merupakan jaminan pemeliharaan pekerjaan konstruksi atau jasa lain yang memerlukan pemeliharaan lebih lanjut. Jika penyedia menyerahkan sebagian pekerjaan kepada kontraktor, maka klaim tersebut harus disertai dengan bukti pembayaran kepada kontraktor berdasarkan pelaksanaan pekerjaan. Pembayaran untuk pekerjaan konstruksi didasarkan pada jumlah pekerjaan yang dimuat.

## 4. Perubahan Kontrak

Apabila terdapat ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dengan gambar dan/atau spesifikasi teknis/KAK yang ditetapkan dalam dokumen kontrak pada saat digunakan, PPK dan penyedia dapat melakukan perubahan kontrak. Jika perubahan kontrak meningkatkan nilai kontrak, perubahan

kontrak akan terjadi jika harga yang ditambahkan ke kontrak terakhir tidak melebihi 10% dari harga yang tercantum dalam kontrak asli.

5. Penyelesaian Kontrak
6. Serah Terima Hasil Pekerjaan

Jika pekerjaan telah selesai 100% sesuai dengan ketentuan yang disepakati dalam kontrak, maka penyedia akan mengajukan permintaan tertulis kepada PPK untuk pengiriman barang/jasa. Setelah diterbitkan oleh penyedia, PPK akan memeriksa barang/jasa dan sesuai dengan ketentuan kontrak, PPK dan penyedia akan menandatangani Berita Acara Serah Terima (BAST). Selain itu, PPK akan memberikan barang/jasa yang telah selesai kepada PA/KPA. PA/KPA mewajibkan PjPHP/PPHP untuk melakukan pemeriksaan administrasi barang/jasa. Dokumen yang akan dikaji antara lain dokumen program/anggaran, Peraturan PKK, dokumen perencanaan pengadaan, RUP/SIRUP, dokumen persiapan pengadaan, dokumen pemilihan penyedia, dokumen kontrak beserta perubahan dan pengendaliannya, serta dokumen serah terima hasil. Hasil pemeriksaan tersebut akan dituangkan ke dalam Berita Acara.

## **2.2 Penelitian terdahulu**

Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah merupakan hal yang cukup penting dalam memberikan layanan masyarakat secara efisien dan efektif, sehingga cukup penting untuk di dalami. Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak sedikit penulis yang membahas tentang pengadaan barang atau jasa pemerintah. Dalam

melakukan penelitian ini, penulis membandingkan beberapa penelitian yang telah ada.

Yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Putri et.al. (2019) yang berjudul ‘Penerapan SIAP dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa secara Elektronik untuk Mewujudkan Good Governance di Pemerintah kota Buleleng’. Penerapan SIAP tersebut dilakukan untuk mempermudah pengadaan barang atau jasa pemerintah dan meminimalisir terjadinya kecurangan sehingga dapat mewujudkan asas-asas *Good Governance* (PUTRI et al., 2019).

Yang kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Mulyono (2020) yang berjudul ‘Analisis Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa secara Elektronik pada Pemerintah kabupaten Gresik’. Penelitian tersebut membahas tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yang ada di kabupaten Gresik secara elektronik secara umum untuk melaksanakan pelayanan publik (Mulyono, 2020).

Kedua penelitian tersebut hanya membahas tentang pengadaan barang/jasa pemerintah secara elektronik dan menjelaskan tentang teknis-teknis atau prosedur yang diterapkan secara luas untuk mewujudkan prinsip *Good Governance*. Adapun penelitian ketiga yang dilakukan oleh Yahya (2021) yang berjudul ‘Tinjauan atas Pengadaan Gedung SMP Negeri 50 Surabaya pada Dinas Perumahan Rakyat dan Cipta Karya, Kawasan Permukiman dan Tata Ruang (DPKRTPR) Kota Surabaya Tahun Anggaran 2020’. Penelitian tersebut membahas tentang pengadaan jasa konstruksi gedung SMP Negeri 50 kota Surabaya dengan metode pemilihan penyedia secara tender oleh Dinas Perumahan

Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya. Penelitian tersebut cukup mirip dengan penelitian yang akan dilakukan penulis, dikarenakan saling membahas tentang pengadaan jasa konstruksi dengan metode pemilihan penyedia secara tender (Siregar, 2021).

Kedua penelitian pertama membahas tentang dasar pengembangan dari implementasi konsep efisiensi dan efektivitas pengadaan barang dan jasa sehingga hanya berfokus pada satu sisi. Hanya penelitian ketiga yang membahas tentang implementasi langsung dari teknis dan prosedur tentang pekerjaan konstruksi dengan metode pemilihan tender yang tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Sebagai contoh, pengadaan jasa konstruksi layanan prasarana internal yang akan dibahas penulis dilakukan hingga 2 tahun anggaran dikarenakan ditariknya dana yang berasal dari DIPA untuk melaksanakan kontrak tersebut. Walaupun cukup menarik, masih sedikit penelitian dilakukan terhadap pengadaan jasa konstruksi sehingga penulis tertarik untuk melakukan tinjauan pada pengadaan jasa konstruksi untuk mendalami kendala-kendala yang dihadapi pada proses pelaksanaannya.