

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Definisi pengadaan barang/jasa pemerintah telah dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD) yang dibiayai dari APBN/APBD. Kebijakan terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dikembangkan dan dirumuskan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah atau biasa disebut sebagai LKPP.

Secara garis besar, regulasi mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah telah diatur dalam Perpres 16 tahun 2018. Namun, setelah disahkannya UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, beberapa kebijakan dalam Perpres 16 tahun 2018 diubah dengan Perpres 12 tahun 2021. Diantara perubahan tersebut meliputi tujuan pengadaan, pelaku pengadaan, persiapan pengadaan, pemilihan penyedia, pengecualian, UMK-K dan produk dalam negeri, sanksi dan pelayanan hukum, hingga ketentuan peralihan.

Pengadaan barang/jasa terbagi menjadi 4 (empat) jenis, yakni pengadaan barang, pengadaan pekerjaan konstruksi, pengadaan jasa konsultasi, dan pengadaan jasa lainnya. Sedangkan berdasarkan cara pelaksanaannya, pengadaan barang/jasa terbagi menjadi 2 (dua) yakni pengadaan barang/jasa melalui swakelola dan pengadaan barang/jasa melalui penyedia. Pengadaan barang/jasa diselenggarakan oleh beberapa pihak yang memiliki tugas dan wewenangnya masing-masing. Beberapa pihak yang terlibat dalam pengadaan barang/jasa dapat disebut sebagai Pelaku Pengadaan. Sebagaimana dijelaskan dalam Perpres 12 tahun 2021, Pelaku Pengadaan terdiri dari Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan, Pokja Pemilihan, Agen Pengadaan, Penyelenggara Swakelola, dan Penyedia.

Secara garis besar, pengadaan barang/jasa terbagi dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu Tahap Perencanaan, Tahap Persiapan, dan Tahap Pelaksanaan. Perencanaan pengadaan merupakan serangkaian tahapan yang harus dilakukan oleh pelaku pengadaan dalam rangka menentukan sasaran dan tujuan dari suatu pengadaan. Perencanaan pengadaan barang/jasa dimulai dengan Perencanaan Pengadaan, lalu kemudian dilanjutkan dengan penetapan Spesifikasi Teknis/Kerangka Acuan Kerja (KAK). Setelah spesifikasi teknis/KAK ditetapkan, maka dapat dilanjutkan dengan Pemaketan Pengadaan Barang/Jasa, Konsolidasi Pengadaan Barang/Jasa, dan setelah itu dilakukan Pengumuman Rencana Umum Pengadaan.

Persiapan pengadaan barang/jasa melalui swakelola memiliki tahapan yang berbeda dengan persiapan pengadaan barang/jasa melalui penyedia. Persiapan pengadaan melalui swakelola meliputi penetapan sasaran, penyelenggaraan

swakelola, penetapan rencana kegiatan dan jadwal pelaksanaan, hingga penetapan RAB. Penetapan sasaran dalam persiapan pengadaan melalui swakelola, dilakukan oleh PA/KPA sedangkan rencana kegiatan ditetapkan oleh PPK. Adapun penyelenggara swakelola ditetapkan oleh pelaku pengadaan yang berbeda-beda bergantung dengan tipe swakelola yang dilakukan.

Persiapan pengadaan melalui penyedia meliputi penetapan HPS, penetapan rancangan kontrak, penetapan spesifikasi teknis/KAK, penetapan uang muka dan jaminan-jaminan yang diperlukan, serta penyesuaian harga. HPS atau harga perkiraan sendiri adalah perkiraan harga barang/jasa yang ditetapkan oleh PPK yang dihitung secara keahlian dan menggunakan data yang dapat dipertanggungjawabkan untuk menilai kewajaran harga penawaran dan kewajaran harga satuan, serta sebagai dasar untuk menetapkan batas harga tertinggi penawaran.

Pelaksanaan pengadaan merupakan kegiatan inti dalam suatu pengadaan yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran dan tujuan dari pengadaan tersebut. Pelaksanaan pengadaan dapat dilakukan secara swakelola maupun melalui penyedia. Pelaksanaan pengadaan melalui Swakelola tipe I dapat dilaksanakan dengan menggunakan pegawai K/L/PD lain ataupun menggunakan tenaga ahli dengan ketentuan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% dari tim pelaksana. Swakelola tipe II PA/KPA dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama yang ditandatangani oleh PPK dan ketua tim pelaksana swakelola. Swakelola tipe III dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama antara PPK dan pimpinan Ormas.

Swakelola tipe IV dilaksanakan berdasarkan kontrak kerja sama antara PPK dengan pimpinan Pokmas.

Pelaksanaan pengadaan melalui penyedia meliputi kegiatan pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, pembayaran prestasi pekerjaan, penyelesaian kontrak, dan serah terima hasil pekerjaan. Pelaksanaan pemilihan penyedia dapat segera dilaksanakan setelah RUP diumumkan. Pemilihan penyedia dapat dilaksanakan setelah penetapan pagu anggaran kementerian/lembaga atau setelah persetujuan RKA perangkat daerah untuk barang/jasa yang kontraknya harus ditandatangani pada awal tahun. Pelaksanaan pemilihan penyedia dapat dilakukan melalui tender/seleksi, tender cepat, penunjukan langsung, maupun *E-purchasing*.

Pelaksanaan kontrak melalui penyedia meliputi kegiatan penetapan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ), penandatanganan kontrak, pemberian uang muka, pembayaran prestasi pekerjaan, perubahan kontrak, penyesuaian harga, penghentian kontrak atau berakhirnya kontrak, pemutusan kontrak, serah terima hasil pekerjaan, serta penanganan keadaan kahar. Pembayaran prestasi pekerjaan adalah pembayaran yang diberikan kepada penyedia sebagai kompensasi atas barang/jasa yang disediakan setelah dikurangi dengan angsuran pengembalian uang muka, retensi, serta denda. Pembayaran prestasi pekerjaan dapat diberikan dalam bentuk pembayaran bulanan, pembayaran berdasarkan termin, serta pembayaran secara sekaligus saat pekerjaan telah selesai.

2.2 Pengadaan Pekerjaan Konstruksi melalui Penyedia

Pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia merupakan pengadaan yang dilakukan dengan menggunakan jasa pelaku usaha yang menawarkan barang/jasa

sesuai dengan kontrak. Pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia dilaksanakan dengan menggunakan Sistem Pengadaan Secara Elektronik (SPSE). Penyedia wajib memenuhi kualifikasi sesuai dengan pekerjaan konstruksi yang diadakan serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Perka LKPP Nomor 12 Tahun 2021, pelaksanaan pengadaan pekerjaan konstruksi yang dilakukan oleh PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan dapat dibantu oleh Tim Teknis, Tim Ahli, dan Tim Pendukung. Secara garis besar penyelenggaraan pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia terbagi menjadi 3 (tiga) tahap, yaitu tahap perencanaan, persiapan, dan pelaksanaan.

2.2.1 Perencanaan Pengadaan Pekerjaan Konstruksi melalui Penyedia

Perencanaan pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia disusun oleh PPK dan selanjutnya ditetapkan oleh PA/KPA. Kegiatan dalam perencanaan pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia antara lain identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal serta anggaran Pengadaan Barang/Jasa. Apabila sumber dana pengadaan pekerjaan konstruksi berasal dari APBN, maka perencanaan dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) di mana penyusunan Renja K/L dilakukan setelah penetapan pagu indikatif. Sedangkan apabila sumber dana pengadaan pekerjaan konstruksi berasal dari APBD, maka perencanaan dilakukan bersamaan dengan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah (RKA-PD) di mana penyusunan RKA-PD dilakukan setelah adanya nota kesepakatan Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS).

2.2.2 Persiapan Pengadaan Pekerjaan Konstruksi melalui Penyedia

Perka LKPP Nomor 12 Tahun 2021 dengan jelas menyatakan bahwa persiapan pengadaan bisa dilaksanakan ketika RKA K/L telah disetujui oleh DPR atau ketika RKA-PD telah disetujui oleh DPRD. Beberapa tahapan yang harus dilakukan oleh PPK dalam persiapan pengadaan pekerjaan konstruksi melalui penyedia adalah sebagai berikut.

1. Penetapan Spesifikasi Teknis/KAK

Spesifikasi Teknis atau Kerangka Acuan Kerja (KAK) merupakan dokumen yang berisi latar belakang pengadaan, maksud dan tujuan, target/sasaran, nama organisasi, sumber dana dan perkiraan biaya, lokasi pekerjaan dan fasilitas penunjang, produk yang dihasilkan, jangka waktu pelaksanaan, tenaga ahli/kualifikasi/peralatan, spesifikasi teknis, dan penutup.

2. Penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS)

HPS disusun dan ditetapkan dengan tujuan untuk mendapatkan nilai wajar harga penawaran. HPS disusun oleh PPK dan dapat meminta bantuan kepada tim ahli atau tenaga ahli sebagai pemberi masukan. HPS juga menjadi dasar untuk menetapkan besaran nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang nilainya $< 80\%$ dari nilai HPS.

3. Penetapan Rancangan Kontrak

Rancangan Kontrak ditetapkan untuk kemudian digunakan sebagai pedoman bagi Pokja Pemilihan dalam proses pemilihan dan pedoman bagi Penyedia dalam menyusun penawaran. Rancangan kontrak yang disusun oleh PPK memuat jenis kontrak, bentuk kontrak, naskah perjanjian, uang muka, jaminan

pengadaan, sertifikat garansi, penyesuaian harga, Syarat-Syarat Umum Kontrak (SSUK), serta Syarat-Syarat Khusus Kontrak (SSKK). Adapun jenis kontrak yang tersedia untuk pengadaan pekerjaan konstruksi antara lain kontrak lumpsum, harga satuan, gabungan lumpsum dan satuan, putar kunci, dan biaya plus imbalan.

4. Penetapan *Detailed Engineering Design*

Rancangan detail (*Detailed Engineering Design*) ditetapkan untuk kemudian disajikan kepada peserta pemilihan agar peserta pemilihan dapat memahami dan memberikan respon untuk menyusun penawaran dengan baik. *Detailed Engineering Design* harus didefinisikan dengan jelas dan tidak mengarah pada merek atau produk tertentu kecuali dimungkinkan. *Detailed Engineering Design* juga menjadi salah satu dokumen yang diperlukan untuk penyusunan HPS.

5. Penetapan Uang Muka dan Jaminan

Uang muka adalah uang yang dibayarkan terlebih dahulu sebagai tanda jadi pembelian atau perjanjian kontrak. Besaran uang muka yang akan diberikan kepada penyedia ditetapkan oleh PPK dan kemudian dicantumkan dalam rancangan kontrak yang terdapat pada Dokumen Pemilihan. Adapun ketentuan besaran uang muka yang diatur dalam Perka LKPP Nomor 12 Tahun 2021 adalah sebagai berikut.

Tabel II.1 Besaran Uang Muka Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Nilai Pagu/Anggaran	Besaran Uang Muka
Rp50.000.000 - Rp200.000.000	$\geq 50\%$
Rp200.000.000 - Rp2.500.000.000	$\geq 30\%$
Rp2.500.000.000 - Rp15.000.000.000	$\leq 30\%$
$>Rp15.000.000.000$	$\leq 20\%$

Sumber: Diolah penulis dari Perka LKPP Nomor 12 tahun 2021

Jaminan pengadaan digunakan sebagai pengendalian dan mitigasi risiko atas kemungkinan terjadinya kegagalan dalam proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa, baik pada tahap pemilihan penyedia maupun pada pelaksanaan kontrak. Adapun jaminan pengadaan barang/jasa terdiri atas jaminan penawaran, jaminan sanggah banding, jaminan pelaksanaan, jaminan uang muka, dan jaminan pemeliharaan.

2.2.3 Pelaksanaan Pengadaan Pekerjaan Konstruksi melalui Penyedia

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui penyedia adalah lanjutan dari tahap persiapan pengadaan barang/jasa melalui penyedia. Pelaksanaan pengadaan yang diselenggarakan oleh PA/KPA/PPK/Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan dapat dibantu oleh Tim Teknis, Tim Ahli atau tenaga ahli, dan Tim Pendukung atau tenaga pendukung. Terdapat 4 (empat) kegiatan penting dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, yakni Persiapan Pemilihan, Pelaksanaan Pemilihan, Pelaksanaan Kontrak, dan Serah terima Hasil Pekerjaan

2.3 Persiapan dan Pelaksanaan Pemilihan Penyedia Barang/Jasa

Tahap pemilihan penyedia terbagi menjadi 2 (dua), yaitu tahap persiapan pemilihan dan tahap pelaksanaan pemilihan. Pemilihan penyedia barang/jasa

diselenggarakan oleh Pokja Pemilihan. Berdasarkan Peraturan LKPP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia, pemilihan penyedia dilakukan setelah PPK menyampaikan dokumen persiapan pengadaan dan permintaan pemilihan penyedia dengan lampiran antara lain Surat Keputusan Penetapan sebagai PPK, Dokumen Anggaran Belanja (RKA-KL/RKA-PD yang telah ditetapkan) atau Surat Persetujuan PA untuk persiapan pengadaan dan proses pemilihan mendahului persetujuan RKA K/L oleh DPR atau RKA Perangkat Daerah oleh DPRD, ID paket RUP, dan rencana waktu penggunaan barang/jasa. Pokja Pemilihan ditetapkan oleh UKPBJ untuk melakukan persiapan pemilihan penyedia setelah pokja menerima lampiran dokumen tersebut dan dinyatakan lengkap. Persiapan pemilihan penyedia yang dilakukan oleh pokja pemilihan dimulai dari reviu dokumen persiapan pengadaan hingga penyusunan dokumen pemilihan.

Seluruh tahapan persiapan pemilihan penyedia kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan pemilihan penyedia. Pemilihan penyedia dapat dilaksanakan segera setelah RUP diumumkan. Pemilihan penyedia dilakukan oleh PPK dan Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan sesuai dengan metode pemilihan yang digunakan. Pelaksanaan pemilihan penyedia diikuti dengan tahapan Pelaksanaan Kualifikasi, Pengumuman dan/atau Undangan Pendaftaran dan Pengambilan Dokumen Pemilihan, Pemberian Penjelasan, Penyampaian Dokumen Penawaran, Evaluasi Dokumen Penawaran, Penetapan dan Pengumuman Pemenang, dan Sanggah.

2.4 Kewajiban Perpajakan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Kewajiban perpajakan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah telah diatur Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 tentang perubahan ketiga Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Pajak merupakan kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewajiban perpajakan atas instansi pemerintah telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 231 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penghapusan NPWP, Pengukuhan dan Pencabutan PKP, serta Pemotongan dan/atau Pemungutan, Penyetoran dan Pelaporan Pajak bagi Instansi Pemerintah. Pengenaan pajak pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah diantaranya adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penghasilan (PPh)

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) merupakan pajak yang dikenakan pada setiap pertambahan nilai atas barang/jasa dalam peredarannya dari produsen ke konsumen. Perhitungan nilai PPN dalam kegiatan pengadaan barang/jasa dilakukan saat PPK menyusun HPS. Sedangkan Pajak Penghasilan (PPh) adalah pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan atas penghasilan yang diterima dalam masa satu tahun pajak yang terdiri atas penghasilan atas keuntungan usaha, gaji, honorarium, hadiah, dan penghasilan lainnya. Pemotongan PPh dalam kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan oleh bendahara instansi pemerintah terkait.

Kewajiban perpajakan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah dikenakan berbeda-beda bergantung pada jenis pengadaannya. Pembagian pengenaan pajak atas setiap jenis pengadaan barang/jasa adalah sebagai berikut.

Tabel II.2 Pengenaan pajak atas setiap jenis pengadaan

Jenis Pengadaan	Pengenaan Pajak
Barang	PPN dan PPh pasal 22
Pekerjaan Konstruksi	PPN dan PPh pasal 4 ayat 2
Jasa Konsultansi	PPN dan PPh pasal 4 ayat 2
Jasa Lainnya	PPN dan PPh pasal 23

Sumber: Diolah penulis dari PMK Nomor 231 Tahun 2019

1. Pengadaan Barang

Pengadaan barang yang dilakukan oleh K/L/PD wajib dikenakan PPN dan PPh 22. Bendahara instansi pemerintah wajib memungut PPN dan PPh pasal 22 apabila pembayaran dilakukan melalui UP, apabila pembayaran dilakukan melalui LS, maka PA/KPA yang diwajibkan memungut PPN dan PPh pasal 22 tersebut. Sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai barang dan jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah tarif PPN tarif PPN adalah 10% (sepuluh persen). Adapun tarif PPh pasal 22 atas pembelian barang adalah 1,5% dari harga pembelian tidak termasuk PPN.

2. Pengadaan Pekerjaan Konstruksi

Pekerjaan konstruksi merupakan salah satu objek yang dikenakan PPh pasal 4 ayat (2) final dan juga dikenakan PPN. Adapun tarif PPh pasal 4 ayat (2) dibagi berdasarkan kualifikasi usaha penyediannya. Penyedia jasa konstruksi terdiri dari penyedia tidak memiliki kualifikasi usaha, penyedia memiliki

kualifikasi usaha kecil, dan penyedia memiliki kualifikasi usaha menengah atau besar.

Penyedia jasa yang tidak memiliki kualifikasi usaha akan dikenakan tarif PPh pasal 4 ayat (2) sebesar 6% pada kegiatan perencanaan dan pengawasan, dan dikenai tarif 4% pada pelaksanaan konstruksi. Penyedia yang memiliki kualifikasi kecil akan dikenakan tarif PPh sebesar 4% pada perencanaan dan pengawasan serta 2% pada pelaksanaan konstruksi. Sementara penyedia dengan kualifikasi menengah dan besar akan dikenakan tarif PPh pasal 4 ayat (2) sebesar 4% pada perencanaan dan pengawasan serta 3% pada pelaksanaan konstruksi.

3. Pengadaan Jasa Konsultansi

Jasa konsultansi adalah Jasa Kena Pajak (JKP) di mana jasa konsultansi merupakan salah satu objek PPh pasal 4 ayat (2). Jasa konsultansi dikenakan PPh pasal 4 ayat (2) karena jasa konsultansi adalah bagian dari jasa konstruksi yang diselenggarakan oleh PKP. Adapun pihak yang berwenang untuk memotong dan menyetor PPh pasal 4 ayat (2) atas jasa konsultansi adalah bendahara instansi pemerintah dengan ketentuan harus disetor selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya setelah masa pajak berakhir dan dilaporkan paling lambat tanggal 20 bulan berikutnya.

4. Pengadaan Jasa Lainnya

PMK 141 Tahun 2015 menyatakan terdapat 62 jenis jasa lainnya diantaranya yaitu jasa penilai (*appraisal*), jasa hukum, jasa arsitektur, jasa maklon, jasa pembasmi hama, jasa pemeliharaan tanaman, dan lain sebagainya.

Pengadaan jasa lainnya merupakan salah satu objek PPh 23 dengan tarif 2% dari jumlah bruto serta dikenakan PPN. Namun terdapat juga beberapa jasa lainnya yang tetap dikenakan PPN seperti jasa katering, jasa ahli kesehatan seperti akupuntur, jasa asuransi, dan lain sebagainya.