

**BAGIAN I DASAR PENCEGAHAN RESIKO KORUPSI DALAM
PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK**

PENDAHULUAN

Jumlah pengadaan barang dan jasa di lembaga publik rata-rata mencapai sekitar 15% - 30 % dari Penghasilan Kotor Dalam negeri (*Gross Domestic Product-GDP*). Namun di beberapa negara, angkanya dapat lebih besar lagi. Banyaknya pengadaan barang dan jasa di lembaga-lembaga pemerintah, merupakan peluang yang menggiurkan dan tentunya meningkatkan resiko terjadinya korupsi. Besarnya kerugian akibat korupsi diperkirakan mencapai 10% - 25% pada skala normal. Dalam beberapa kasus, kerugian yang ditimbulkan mencapai 40% - 50% dari nilai kontrak.

Seperti diketahui, prosedur dalam pengadaan barang dan jasa sangatlah kompleks. Belum adanya transparansi menyebabkan sulit untuk mendeteksi adanya penyelewengan dan manipulasi. Beberapa pihak mulai menyadari bahwa rendahnya transparansi dan kesulitan untuk mendeteksi manipulasi ini akan memunculkan korupsi dan menghabiskan uang negara.

Bagian pertama *Buku Panduan Mencegah Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah* ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang persoalan korupsi dalam proses tender di pemerintahan (bab 1) serta menawarkan gagasan dan contoh penyelesaian yang telah dilakukan (bab 2 dan 3). Buku ini diharapkan akan menjadi panduan bagi pejabat pemerintah, sektor swasta, pengusaha, peserta tender dan konsultan proyek untuk menciptakan sistem pengadaan barang dan jasa di pemerintah.

**BAB I ANALISIS MASALAH KORUPSI DALAM PENGADAAN
BARANG DAN JASA PUBLIK**

1.1. ISTILAH PENGADAAN BARANG DAN JASA

“Pengadaan Barang dan Jasa” - atau dalam istilah asing disebut sebagai *procurement*- muncul karena adanya kebutuhan akan suatu barang atau jasa, mulai dari pensil, seprei, aspirin untuk kebutuhan rumah sakit, bahan bakar kendaraan milik pemerintah, peremajaan mobil dan armada truk, peralatan sekolah dan rumah sakit, perlengkapan perang untuk instansi militer, perangkat ringan atau berat untuk perumahan, pembangunan, untuk jasa konsultasi serta kebutuhan jasa lainnya (seperti pembangunan stasiun pembangkit listrik atau jalan tol hingga menyewa jasa konsultan bidang teknik, keuangan, hukum atau fungsi konsultasi lainnya).

Istilah pengadaan barang dan jasa – atau *procurement*- dalam buku panduan ini diartikan secara luas, mencakup penjelasan dari tahap persiapan, penentuan dan pelaksanaan atau adminstrasi tender untuk pengadaan barang, lingkup pekerjaan atau jasa lainnya. Pengadaan barang dan jasa juga tak hanya sebatas pada pemilihan rekanan proyek dengan bagian pembelian (*purchasing*) atau perjanjian resmi kedua belah pihak saja, tetapi mencakup seluruh proses sejak awal perencanaan, persiapan, perijinan, penentuan pemenang tender hingga tahap pelaksanaan dan proses administrasi dalam pengadaan barang, pekerjaan atau jasa seperti jasa konsultasi teknis, jasa konsultasi keuangan, jasa konsultasi hukum atau jasa lainnya.

Buku panduan ini bertujuan agar proses pengadaan barang dan jasa dapat diterapkan secara *mutatis mutandis* ke dalam pelaksanaan proses lainnya seperti proses pemberian ijin (misalnya penyediaan layanan umum, baik secara resmi atau tidak), perijinan (bangunan, restoran,

alkohol atau ijin tinggal), pemberian konsesi (pengelolaan sumber daya alam), serta mendorong proses privatisasi berjalan secara fair.

Pengadaan barang dan jasa di pemerintah meliputi seluruh kontrak pengadaan antara pemerintah (departemen pemerintah, badan usaha milik negara, dan lembaga negara lainnya) dan perusahaan (baik milik negara atau swasta) bahkan perorangan. Diakhir penulisan buku panduan ini ditemukan banyak permasalahan serupa, baik pengadaan barang dan jasa di pemerintah dengan pengadan barang dan jasa di sektor swasta.

1.2. DEFINISI KORUPSI

Transparency International (TI) mendefinisikan korupsi sebagai suatu tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang bertujuan menghasilkan keuntungan pribadi. Pengertian “keuntungan pribadi” ini harus ditafsirkan secara luas, termasuk juga di dalamnya keuntungan pribadi yang diberikan oleh para pelaku ekonomi kepada kerabat dan keluarganya, partai politik atau dalam beberapa kasus ditemukan bahwa keuntungan tersebut disalurkan ke organisasi independen atau institusi amal dimana pelaku politik tersebut memiliki peran serta, baik dari sisi keuangan atau sosial. Definisi tersebut merupakan definisi korupsi yang dimaksud dalam buku panduan ini.

Sejauh ini, jarang sekali ditemukan penjelasan terperinci dalam hukum kriminal tentang definisi korupsi. Umumnya, hukum kriminal masih mencampur-adukan tindak kejahatan korupsi dengan tindak kejahatan lainnya, yang kemudian juga disebut sebagai sebagai tindak pidana korupsi (misalnya. penyuapan (baik pemberi maupun penerima) oleh para pejabat pemerintah baik lokal maupun asing dan perusahaan-perusahaan pribadi, pemberian uang pelicin, penipuan, penipuan data dalam tender, penggelapan, pencurian, tender arisan (kolusi antar sesama peserta tender), suap di lembaga legislatif, dan lain-lain. Biasanya, bentuk dan hukuman atas pelanggaran terhadap hukum

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

kriminal masing-masing negara berbeda, meski pada intinya perbuatan tersebut merupakan tindak pidana korupsi.

Korupsi politik seringkali diasumsikan hanya terkait dalam proses pemilihan umum, dana kampanye, atau politik uang untuk membeli suara, baik kepada rakyat dalam Pemilu atau anggota legislatif untuk memuluskan agenda tertentu yang menjadi wewenang legislatif (seperti kasus amplop di DPR). Nyatanya, korupsi politik juga sering dilakukan oleh politisi yang memanfaatkan posisinya untuk bertindak sebagai “pelobi” atau “pemeran”. Selain itu, banyak politisi senior yang melakukan korupsi politik melalui gerakan yang sebut sebagai “*Revolving – Door*”. Gerakan ini merupakan jalan singkat seorang politisi untuk menguasai atau menekan perusahaan-perusahaan negara atau swasta, agar berada dibawah kekuasaannya atau kelompok pendukungnya. Dalam buku panduan ini juga menyebutkan bagaimana praktik korupsi politik juga mempengaruhi proses pengadaan barang dan jasa di pemerintah, yang diindikasikan dengan banyaknya keterlibatan para politisi (dibanding pegawai negeri) dalam proses tender.

Korupsi adalah tindak kejahatan yang diatur. Hal tersebut berdasar pada kenyataan bahwa pemberi dan penerima suap adalah penjahat, maka diperkirakan kedua belah pihak akan berupaya untuk menutupi kejahatan mereka. Pengawasan yang ketat oleh pihak penguasa adalah upaya yang harus dilakukan untuk mengungkap praktik-praktik korupsi dan memberi hukuman atas perbuatan tersebut.

1.3. BENTUK KORUPSI

Dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah, ada beberapa bentuk korupsi. Bentuk yang paling sering dilakukan dan terang-terangan adalah penyuapan dan pemberian uang pelicin (uang rokok, uang bensin dan sebagainya) hingga bentuk lainnya yang lebih halus dalam bentuk korupsi politik.

Penyuapan vs Uang Pelicin

Biasanya, kasus penyuapan dalam jumlah yang besar diberikan kepada pejabat senior pemerintah (pembuat keputusan) untuk menghasilkan keputusan menguntungkan si penyuap. Sedangkan Uang Pelicin, biasanya berupa pemberian uang dalam jumlah yang lebih kecil, yang pada umumnya diberikan kepada pegawai rendahan dengan maksud untuk mempercepat atau mempermudah masalah terutama yang terkait persoalan hukum (misalnya dalam pemeriksaan bagasi oleh pihak Bea cukai) atau uang pelicin untuk memperlancar pembayaran akibat keterlambatan pembayaran, misalnya pembayaran pajak. Kedua bentuk kejahatan tersebut termasuk tindak pidana korupsi yang dilarang di hampir seluruh negara.

Suppy vs Demand

Biasanya, praktik penyuapan dapat dilakukan apabila ada pertemuan antara si pemberi suap dengan si penerima suap; kasus terakhir (juga disebut sebagai pemerasan) seringkali diartikan sebagai “korupsi pasif”, akan tetapi arti istilah ini menjadi salah pengertian karena pelaku pemerasan akan mampu melakukan apa saja kecuali bersikap “pasif”.

Kartel atau Kolusi

Kartel biasanya sering terbentuk oleh para peserta tender dengan tujuan untuk memanipulasi pemenang tender, yang menguntungkan salah satu anggota kartel tersebut. Praktik yang juga digolongkan sebagai korupsi ini dapat dilakukan dengan atau tanpa tersebut dapat dilakukan dengan atau tanpa adanya keterlibatan pejabat negara didalamnya. Sementara, kolusi biasanya merupakan bentuk kesepakatan dari peserta tender untuk menetapkan giliran pemenang tender atau kesepakatan pembayaran kompensasi kepada pihak yang kalah dalam tender karena memasukan penawaran yang lebih tinggi.

Struktural vs Situasional

Korupsi dalam konteks bisnis sering berbentuk “struktural”, yang berarti telah direncanakan dan dipersiapkan secara matang serta dijalankan secara sistematis. Seringkalinya untuk korupsi “situasional” adalah tanpa direncanakan, misalnya ketika seseorang mengemudi kendaraan dibawah pengaruh minuman keras dan kemudian tertangkap oleh petugas polisi, orang tersebut akan menawarkan uang suap kepada petugas tersebut dengan tujuan membujuknya agar tidak memberikan surat tilang.

1.4. MANIFESTASI KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PUBLIK

1.4.1. MANIFESTASI DAN RESIKO KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA

Korupsi dan resiko korupsi dapat terjadi dalam seluruh proses pengadaan barang dan jasa. Korupsi dapat terjadi dalam tahapan-tahapan berikut:



Manifestasi dan resiko korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat berbeda di setiap tahapnya. Diperlukan strategi yang tepat untuk mencegah atau meminimalisir potensi korupsi sehingga dapat dideteksi sejak awal. Selain itu, diperlukan adanya upaya pencegahan dan pengawasan (atau *due diligence*) untuk menanggulangi munculnya “tanda-tanda bahaya” yang diperkirakan akan berpotensi korupsi. Mengenai upaya pencegahan tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam

buku ini. Aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam menganalisis resiko korupsi adalah menemukan dan membedakan masalah yang menyebabkan korupsi, apakah disebabkan sistem yang tidak efisiensi atau justru pelaksanaan sistemnya yang keliru. Apabila keputusan yang dihasilkan kurang memuaskan, maka pendekatan analisis berikutnya harus ditinjau dari sisi alasan penyebab kejadiannya, terutama jika diduga ada aksi kejahatan.

Tak semua masalah efisiensi dapat dikaitkan dengan korupsi, demikian pula sebaliknya. Disisi lain, hal yang terkadang terlihat sebagai tindakan korupsi dapat disebabkan oleh sebuah kesalahan kecil atau adanya kelemahan kapasitas pelaksanaannya. Meski upaya untuk pencegahan korupsi masih lemah, namun mungkin kelak akan diperlukan dalam sebuah reformasi sistem. Sebagai contoh, jika reformasi bertujuan mengefisienkan proses pengadaan barang dan jasa, tetapi mengacuhkan aspek transparansi dan penyebaran informasi, di kemudian hari rekomendasi yang dihasilkan akan menjadi bumerang

1 Tahap Penilaian Kebutuhan/ Penentuan Kebutuhan dan evaluasi. Demikian pula sebaliknya. Proses pengadaan jasa yang transparan tetapi tidak efisien juga akan ada hasil dan target yang diharapkan karena proses yang Berikut ini adalah contoh manifestasi dan resiko korupsi sering dijumpai dalam setiap tahapan:

- san melakukan investasi dan pembelian. Adanya tawaran dari beberapa perusahaan untuk membuat kesepakatan, walau nilainya kecil atau tidak bermanfaat bagi masyarakat.
- Menerapkan sistem baru (yang potensial menawarkan suap) yang justru lebih rentan terhadap kebocoran dibanding menggunakan sistem pelacakan kebocoran yang sistematis atau sistem yang meminimalkan kerugian secara berjenjang (yang justru meminimalkan korupsi)
 - Adanya investasi yang secara ekonomis tidak adil dan merusak mekanisme yang ada
 - Hanya menguntungkan sebagian penyedia barang. Kebutuhan barang dan jasa dinaikan agar melebihi batas kebutuhan
 - Suap untuk politisi dan uang “terima kasih” (*kickback*) yang dimasukkan dalam anggaran keuangan (biasanya ada pra-perjanjian tertentu dengan kontraktor)
 - Konflik kepentingan (*conflict of interest- termasuk revolving door movement*) dimana pembuat kebijakan mempengaruhi proses tender dengan cara menekan panitia tender.

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

- Dokumen atau panduan tender dibuat untuk menguntungkan salah satu kontraktor, sehingga bisa dipastikan tidak ada persaingan saat tender berlangsung.
- Menaikan atau mengurangi jumlah barang atau jasa yang dibutuhkan – untuk menguntungkan beberapa kontraktor.
- Kompleksitas proyek dalam dokumen dan panduan tender sengaja dihilangkan untuk membingungkan proses pengawasan, yang bertujuan menyembunyikan rencana rencana korupsi.
- Konsultan sengaja membuat perencanaan proyek untuk menguntungkan beberapa peserta tender..
- Menyalahgunakan prinsip penunjukan langsung

- Pembuat kebijakan bersikap tidak adil (karena disuap, mengharapkan “uang terima kasih” (*kickback*) atau adanya konflik kepentingan)
- Seleksi kriteria yang sangat subyektif untuk memudahkan pembuat kebijakan mengambil alih peran didalamnya
- Adanya pemberian informasi yang bersifat rahasia sebelum penawaran dimulai atau pada tahap *anwezing* yang menguntungkan salah satu atau beberapa peserta tender. Informasi serupa tidak diberikan kepada seluruh peserta tender.
- Penyalahgunaan kerahasiaan, bahkan dokumen yang rahasia tersebut justru disebarluaskan sehingga menyebabkan proses pemantuan dan pengawasan sulit dilakukan.
- Kriteria pemilihan pemenang tender diumumkan kepada publik (transparansi hasil evaluasi penawaran)
- Pembayaran harga yang sangat mahal (padahal tidak seharusnya) akibat proses tender yang tidak benar

- Sebagai ganti atas suap dan uang tak resmi lainnya, kontraktor akan mengantinya dengan harga barang yang lebih rendah, kualitas yang kurang baik atau berbeda dari spesifikasi dari kontrak yang telah disetujui. Akibatnya, buruknya hasil pekerjaan menyebabkan adanya perbaikan yang memerlukan biaya lebih mahal dari semestinya.
- Re-negosiasi kontrak atau penggantian klausul kontrak yang mendasar dilakukan pengawas lapangan dan pelaksana dengan sejumlah imbalan.
- Harga yang meningkat “akibat perubahan kontrak” sebagai dampak atas perubahan spesifikasi yang disertai dengan peningkatan biaya untuk suap guna memperlancar kolusi
- Munculnya tuntutan yang dibuat-buat.
- Pengawas atau pemantau telah dibeli atau tidak independen agar mereka membuat laporan yang tidak benar atau memalsukan laporan yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.
- Negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial didalam kontrak diperbolehkan sehingga membuat proses tender menjadi sia-sia

5 Pelaporan Keuangan & audit (bila dilakukan)

- Akuntan dan auditor yang melakukan audit tidak jujur atau telah “dibeli” dan meluluskan banyak bukti-bukti akuntansi yang tidak benar.

Berdasarkan pengalaman dan penelitian yang dilakukan TI, mulai sejak tahap awal dan akhir proses pengadaan barang dan jasa sangat rawan terjadi korupsi.

Hal-hal yang menyebabkan resiko korupsi sebagai berikut¹:

- Keterbatasan atau pelarangan akses mendapatkan informasi
- Penyalahgunaan sistem penunjukan langsung atau tender tertutup

4 ...asan atau tidak efisiennya pengawasan dan pemantauan ...es tender dilakukan, bahkan dalam tahap pelaksanaan

Tahap Pelaksanaan Pekerjaan ...ansparasi dalam tahap penghitungan anggaran

OR RESIKO KORUPSI

Sebagai tambahan tentang resiko dan manifestasi korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa, berikut merupakan gambaran beberapa faktor dan hal yang berpotensi meningkatkan resiko korupsi:

¹ Hasil lebih lengkap tentang penerapan dan metodologi Sistem Pengawasan dalam Pengadaan Barang dan Jasa yang dikembangkan Transparency International untuk memetakan resiko korupsi dalam sistem pengadaan barang dan jasa dapat dilihat pada: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion

“Belanja Mendesak” di Akhir Tahun Anggaran

Belanja yang mendesak pada akhir tahun anggaran, kerap menjadi subyek terjadinya -praktik korupsi. Sebab, biasanya transaksi pada periode ini kurang diawasi secara ketat. Di banyak lembaga publik, banyak dana yang tidak terbelanjakan hingga akhir tahun anggaran sehingga mendorong pejabat di lembaga tersebut untuk segera menghabisannya untuk sesuatu yang sebenarnya tidak diperlukan. Tak aneh, jika kemudian banyak dana yang menghilang atau dihabiskan dalam sekejap menjelang akhir tahun anggaran. Dalam situasi “darurat” tersebut, biasanya proses tender dilakukan dengan penunjukan langsung meski sebenarnya proses tender terbuka masih memungkinkan.

Masa Tanggap Darurat Saat Bencana Alam atau Bencana Lainnya²

Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana beresiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan kemanusiaan. Seperti tempat tinggal sementara, penyediaan air bersih. Berdasarkan pada resiko ini, diharapkan organisasi kemanusiaan memiliki kesadaran untuk melakukan upaya pencegahan korupsi melalui penguatan sistem distribusi bantuan dengan merekrut staf yang profesional³.

Resiko korupsi muncul disebabkan sulitnya proses pengadaan barang dan jasa, termasuk di daerah peperangan dimana bantuan dapat terjebak dalam konflik yang terjadi. Resiko tersebut kian bertambah dengan adanya tekanan agar bantuan dikirim secepatnya kepada korban yang membutuhkan.

² Untuk rekomendasi yang lebih lengkap mengenai strategi pencegahan korupsi dalam bencana alam atau situasi darurat lainnya dapat dilihat di situs <http://www.u4.no/themes/ces/main.cfm> (“Korupsi dan Pengadaan Barang dan Jasa dalam Bantuan Kemanusiaan”)

³ Thomas & Rock Kopczak, 2005.

Masalah korupsi yang terjadi saat situasi darurat adalah pengelolaan prioritas bantuan yang juga membutuhkan bukti transaksi dan hal lain seperti efisiensi. Secara esensial, resiko korupsi dapat dikurangi bila sistem manajemen dilakukan secara benar, akuntabel dan transparan kepada korban.⁴

Kurangnya akses informasi

Korupsi secara diam-diam telah berkembang dengan sangat pesat. Meski pemerintah secara pro aktif telah mengeluarkan kebijakan mengenai kebebasan atas informasi, namun penerapan yang lemah telah menyebabkan peluang untuk memanipulasi informasi tetap terjadi. Oleh sebab itu, transparansi dan kebebasan atas informasi merupakan komponen penting dalam upaya mengurangi terjadinya korupsi. Seharusnya, akses informasi disediakan secara efisien dan layak, misalnya penggunaan situs internet, atau pemasangan *billboard* atau pengumuman di radio dan sebagainya.

Standarisasi Dokumen Tender

Standarisasi dokumen tender dan pengadaan lainnya akan lebih mudah dipredikasi dan lebih sistematis. Bila tidak ada standarisasi dokumen tender akan menimbulkan adanya upaya manipulasi yang menyebabkan kerancuan dalam pengambilan keputusan.

Penetapan Peserta Tender

Pada umumnya, kecenderungan untuk menentukan peserta tender tertentu akan beresiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Misalnya, jika negara atau organisasi untuk pengadaan barang

⁴ Ewins, Pete, Harvey, Paul, Savage, Kevin & Jacobs, Alex; 2006. Untuk informasi selanjutnya tentang hal ini dapat dilihat pada referensi di bab ini.

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

lokal dengan menyertakan calon kontraktor atau supplier pilihannya - diperbolehkan oleh Bank Dunia kepada negara berkembang- maka sejak awal negara atau organisasi tersebut harus terbuka dan menjelaskan tentang siapa dan jumlah persentase pemilihan calon kontraktor yang dipilih.

Keikutsertaan Perusahaan Milik Pejabat Publik

Jika perusahaan peserta tender dimiliki -atau sebagian sahamnya- oleh pejabat publik, maka sistem transparansi dan akuntabilitas tidak dapat dipastikan berjalan dengan baik. Masalahnya, terkadang kepemilikan perusahaan tidak diperiksa terlebih dahulu. Oleh sebab itu, perlu ditambahkan persyaratan khusus bahwa seluruh peserta tender mendapat perlakuan sama. Lebih lanjut juga diperlukan informasi tentang struktur kepemilikan resmi perusahaan dalam dokumen tender.

Beberapa tanda potensi resiko yang harus diperhatikan mengenai status kepemilikan resmi perusahaan agar dapat diambil langkah-langkah pencegahannya, sebagai berikut⁵:

- Perusahaan dengan struktur kepemilikan tidak jelas, tetapi sering memenangkan kontrak-kontrak besar pemerintah;
- Anggota keluarga dari pejabat tinggi publik yang memegang kepemilikan dan memegang peran dalam sebuah perusahaan;
- Kelompok masyarakat yang berhubungan dekat (kolega) dengan pejabat publik atau kelompok bisnis yang dipimpin oleh pejabat publik; dan
- Pejabat publik kerap datang atau berhubungan dengan pemilik perusahaan

⁵ Indikasi ini diambil atau terinspirasi dari "Corruption in Public Procurement: A perennial Challenge." Oleh Ed. Campos et al, in "The Many Faces of Corruption" World Bank. Forthcoming 2007. Artikel tersebut berisi tentang detail indikasi dan praktik korupsi dan publikasi ini menjadi referensi yang bagus untuk pencegahan korupsi di sektor yang berbeda.

Keikutsertaan Perusahaan "Boneka"

Perusahaan-perusahaan boneka biasanya berbadan hukum resmi, namun tidak beroperasi secara aktif dan hanya dibuat untuk membantu menyembunyikan identitas pemiliknya. Selain itu, biasanya perusahaan semacam ini hanya dijadikan sebagai kedok oleh pejabat publik atau anggota keluarganya, sub kontraktor untuk membuat perjanjian yang kolusif antar sesama peserta tender.

Bank Dunia mengindikasikan tanda-tanda keterlibatan perusahaan semacam ini dalam tender, antara lain⁶:

- Ketidakjelasan bentuk pekerjaan sebagai subkontraktor pada proyek besar
- Perusahaan tersebut terdaftar dalam yuridiksi yang memperbolehkan kerahasiaan kepemilikan dan pengelolanya;
- Perusahaan menghendaki pembayaran faktur secara rahasia yang diatur dalam secara hukum;
- Adanya pekerjaan yang terselubung dalam portofolionya;
- Struktur kepemilikan terdiri dari kantor hukum atau kelompok bisnis;
- Minimnya fasilitas yang dimiliki perusahaan;
- Jalur komunikasi untuk perusahaan berupa tempat tinggal perorangan atau layanan mesin penjawab telepon; dan
- Tidak adanya catatan kinerja dalam database perusahaan

⁶ ibid

1.4.3 PERAN PEMBERI PINJAMAN, PEMBERI DANA DAN LEMBAGA PENJAMIN

Lembaga Keuangan Internasional (*International Financial Institutions - IFIs*)

Lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Afrika, Bank Pembangunan Inter-Amerika, Bank Eropa untuk Rekonstruksi dan Pembangunan dan bank-bank pembangunan nasional (seperti *Kreditanstalt für Wiederaufbau* di Jerman) selama bertahun-tahun telah mengembangkan peraturan mengenai pengadaan barang dan jasa sesuai kepentingan mereka. Panduan Bank Dunia tentang pengadaan barang dan jasa (termasuk mengenai penentuan konsultan) merupakan sistem yang paling kompleks dan yang juga telah diadopsi lembaga keuangan lainnya.

Panduan ini juga memasukan sistem yang terbukti berhasil mengurangi korupsi, namun karena sistem ini dijalankan oleh staf pemerintahan, peserta tender dan staf lembaga keuangan internasional, menyebabkan sistem ini sangat rentan. Dimana staf lembaga keuangan internasional dapat terlibat dalam kasus suap bersama peserta tender. Modus adalah keengganan menerapkan transparansi penuh dalam sistem pengadaan barang dan jasa. Meski masih memiliki kelemahan, namun panduan Bank Dunia ini masih merupakan standar internasional yang terbaik saat ini.

Kredit ekspor dan Lembaga Penjamin Kredit Ekspor (ECAs)

Banyak pemerintah menawarkan ekspor dan penanaman modal internasional ke perusahaan-perusahaan domestik dengan cara menyediakan dukungan keuangan dalam bentuk kredit atau asuransi ekspor penanaman modal. Lembaga penjamin kredit ekspor – selanjutnya disebut ECAs- banyak menyediakan dukungan dalam penjualan dan pembelian proyek infrastruktur di seluruh dunia.

Sebelumnya, hanya ECAs yang menjadi anggota kelompok negara-negara maju (OECD) yang mendukung upaya mengidentifikasi korupsi dan menolak perlindungan bagi pelaku korupsi. Dukungan ini diperkuat lagi dengan *Action Agreement* yang dilakukan oleh OECD Export Credit Working Group pada bulan April 2006. Meski masih menuai tantangan saat akan diterapkan di seluruh dunia, *Action Agreement 2006* ini menjadi alat yang penting untuk mencegah dan mengawasi praktik korupsi dalam transaksi-transaksi bisnis Internasional, diantaranya:

- ECAs menginformasikan adanya konsekuensi hukum atas tindakan penyuaipan kepada para eksportir;
- Persyaratan bagi perusahaan penjamin untuk memasukan surat pernyataan bahwa kontrak ekspor yang didanai atau dijaminnya, tidak didapat dengan cara suap atau korupsi;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk menerapkan secara efektif sanksi dan hukuman lainnya jika terjadi pelanggaran;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk meminta informasi tentang para agen, komisi yang diterima dan mandatnya kepada para eksportir;
- Kemungkinan bagi ECAs untuk mengumumkan ekspor yang disetujui.

Bank Komersial

Bank-bank komersial sebenarnya memegang peran penting dalam pencegahan korupsi dan memantau transaksi bisnis. Meski hal ini jarang sekali dilakukan. Bank-bank tersebut lebih sering berperan sebagai penyedia informasi yang dapat menjadi indikasi kuat terjadinya korupsi yang melibatkan agen di luar negeri, terutama pembayaran komisi dan kontrak yang tidak jelas, pergerakan uang untuk pajak pendapatan dan ketidakjelasan struktur kepemilikan perusahaan. Seharusnya, bank-bank tersebut dapat menerapkan *due diligence* kepada nasabahnya serta meningkatkan ketertarikan untuk mengurangi resiko keuangan sekaligus mengurangi resiko korupsi.

Lembaga Donor

Lembaga donor memiliki peran penting dalam pelaksanaan sistem transparansi dan akuntabilitas, baik diluar kegiatan yang didanai maupun kegiatan operasionalnya sendiri. Setiap lembaga donor memiliki sistem pengadaan barang dan jasa sendiri, yang masih memiliki kelemahan dari sisi transparansi dalam mata rantai proyek yang mereka danai. Kesulitan yang muncul adalah ketika terjadi *disharmoni* antara penerapan aturan donor dengan peraturan di negara yang didanainya. Namun hal ini telah dibahas secara mendalam melalui "Increasing Aid Effectiveness" dalam Deklarasi Paris yang ditandatangani sebagian besar lembaga donor dan negara-negara penerima bantuan pada tahun 2005.

Isi Deklarasi Paris (dilengkapi dengan indikator perkembangan), termasuk komitmen negara berkembang, dalam penerapan standar kerjasama saling menguntungkan serta reformasi jangka menengah dan jangka panjang tentang sistem pengadaan barang dan jasa. Lembaga donor juga harus berkomitmen untuk membantu bila negara penerima bantuan yang telah menerapkan standarisasi sistem pengadaan barang dan jasanya. Komitmen lainnya adalah lembaga donor akan melakukan pendekatan secara terpadu bila sistem nasional negara bersangkutan tidak berhasil menerapkan standarisasi yang diharapkan.

OECD-DAC Joint Venture on Procurement bekerjasama dengan Bank Dunia dan pemerintah negara berkembang untuk menyepakati 4 skala peringkat (A-D) dalam penerapan sistem pengadaan barang dan jasa di seluruh negara. Data yang diperoleh sesuai mengacu pada indikator telah disetujui dalam alat standarisasi penilaian sistem pengadaan barang dan jasa OECD (the *OECD Benchmark and Assesment Tool for Public Procurement Systems*) versi empat yang dirilis tahun 2006.

1.4.4 PELAKU KORUPSI

Kesepakatan untuk melakukan korupsi mengisyaratkan adanya keterlibatan pelaku yang berbeda sesuai dengan bentuk korupsi yang dilakukan. Penyuapan dan Uang Pelicin terdiri dari dua pihak, pemberi dan penerima. Atau biasanya melalui seorang perantara atau seseorang yang menyediakan tempat yang aman dalam transaksi korupsi tergantung jumlah nilai korupsinya atau menyiapkan rencana kotor untuk pencucian uang. Berikut ini adalah beberapa catatan para pelaku yang berpotensi terlibat dalam kesepakatan melakukan korupsi:

Pejabat publik (mewakili penguasa dari departemen pemerintah)

Biasanya merupakan sebagai pimpinan atau ketua. Pimpinan ini menggunakan inisiatif kejahatan untuk memeras dan menerima suap dari peserta tender sebelum membuat keputusan resmi yang sesuai dengan permintaan. Sebaliknya, pimpinan ini dapat juga dipilih atas inisiatif dari satu atau lebih peserta tender dan menerima suap sebagai imbalan dari keputusan yang dikehendaki.

Peserta Tender (penyalur, kontraktor, konsultan) dan sub-kontraktor

Para pelaku ekonomi yang berkeinginan menjalin bisnis dengan pemerintah, melalui penyaluran barang atau jasa, biasanya selalu mengambil inisiatif untuk menawarkan uang suap atau keuntungan lainnya kepada pembuat kebijakan, Atau sebaliknya justru menjadi sapi perah pejabat yang korup.

Agen, Perantara, Konsultan, Rekanan Usaha dan Anak Perusahaan

Para pelaku ekonomi yang bertujuan memanipulasi proses pengambilan keputusan pemerintah seringkali tidak melakukan kejahatannya secara langsung, tetapi menggunakan agen-agen, konsultan, kontraktor, perantara lokal, anak perusahaan, dan rekan usahanya untuk melakukan penyuapan. Kerjasama dengan agen juga dilakukan untuk mengaburkan pengawasan, pengungkapan dan

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

pertanggungjawaban. Selain juga, menyiapkan pembayaran untuk memanipulasi nilai pajak dan selalu memunculkan adanya indikasi kejahatan dalam kontak perjanjian.

Penerima atau Pemberi Suap Ditingkat Pejabat (*sebagai pembeda dengan stafrendahan*)

Pengalaman negara-negara industri jelas menunjukkan bahwa – selain uang pelicin– kebanyakan pelaku korupsi (baik dari pihak swasta maupun pemerintah) bukanlah staf bawahan, namun dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan, termasuk para manajer senior atau pejabat yang lebih tinggi.

Politisi

Politisi (terutama di tingkat kota) sering memiliki fungsi ganda (misalnya sebagai anggota dewan) sehingga memunculkan kerumitan dalam posisi hukum sehingga disebut sebagai “korupsi terhormat” (bagi pejabat, baik yang dibawah sumpah atau tidak).

Penyimpanan Hasil Korupsi (*Financial Safe Heaven*)

Korupsi akan sulit dilakukan bila kesempatan untuk menyembunyikan keuntungan korupsi atau pencucian uang korupsi tidak ada.

Saksi

Setiap orang yang mempunyai informasi tentang korupsi berkewajiban untuk menghentikannya. Bila tetap menutup mulut berarti sama saja ikut berpartisipasi dalam praktik korup. Meningkatnya mekanisme perlindungan saksi dan pelapor, tersedianya saluran *hot line* korupsi atau sistem lainnya akan memudahkan kemudahan bagi orang-orang yang ingin melakukan perubahan.

1.4.5 DAMPAK DAN AKIBAT KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA

Tujuan utama pengadaan barang dan jasa di pemerintah adalah meningkatkan kepuasan masyarakat. Seperti tujuan pemerintah yang lainnya. Pengadaan barang dan jasa yang baik, seharusnya mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, persaingan usaha yang sehat dan efisien (dan hindari pemborosan!) dalam penggunaan anggaran. Pengadaan barang dan jasa yang baik merupakan alat yang tepat untuk penerapan kebijakan publik di seluruh sektor dan merupakan instrumen dalam membangun tata kelola yang baik dan tata pemerintahan yang baik.

Sebaliknya, korupsi dalam pengadaan barang dan jasa akan meningkatkan angka kemiskinan dan menyebabkan ketidakmerataan pembangunan akibat penyelewengan uang negara diluar kepentingan rakyat. Selain itu juga akan menciptakan perilaku buruk yang mendorong persaingan usaha yang tidak sehat karena didasari dengan penyuapan, bukan karena kualitas dan bermanfaat. Untuk sektor swasta, korupsi dalam pengadaan barnag dan jasa berdampak pada ketidakadilan, ketidakseimbangan, dan iklim kompetisi usaha yang tidak sehat. Hal ini akan berdampak pada tingginya harga pasaran karena banyak perusahaan kompetitor yang gulung tikar akibat tidak mampu membayar suap. Berikut merupakan aspek yang dikenali sebagai dampak praktik korupsi dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah:

Dampak Finansial

Dampak Finansial dapat terdiri dari:

- Pengeluaran tidak penting dengan biaya mahal untuk pembelanjaan, investasi, jasa, atau pendapatan negara menjadi rendah karena tidak diperlukannya surat ijin, perijinan, konsensi dan sebagainya;

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

- Sub perincian kualitas penyediaan atau pekerjaan tidak sesuai dengan harga yang dibayar;
- Pembebanan kewajiban keuangan kepada pemerintah atas pembelanjaan atau penanaman modal yang tidak diperlukan atau tidak bermanfaat yang secara ekonomi biasanya bernilai sangat besar; dan
- Pembebanan atas biaya perbaikan awal kepada pemerintah yang kerap diikuti dengan berbagai alasan biaya perawatan.

Sebagai contoh, studi yang dilakukan TI Republik Ceko pada tahun 2005 di tingkat nasional dan kota⁷ memperkirakan kebocoran dana publik akibat korupsi setiap tahunnya sebesar 32.4 miliar CZK (lebih dari 1.1 miliar EURO)⁸.

Dampak Ekonomi

Dampak ekonomi dapat terdiri atas beban kepada pemerintah untuk biaya pelaksanaan, perawatan dan peminjaman hutang untuk investasi atau pembelanjaan, yang tidak digunakan secara benar demi kepentingan ekonomi negara. Lebih jauh, dampak ekonomi dapat terjadi apabila tingkat penanaman modal terus berkurang sebagai akibat tingginya angka korupsi yang dapat mengancam para penyelenggara bisnis, sehingga kelak mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja.

⁷ Hasil studi ini digunakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, Kementerian Keuangan dan pelayanan public tingkat kota di Republik Ceko.

⁸ Informasi selanjutnya dapat menghubungi Transparency International – Republic Ceko: Chlumcanskeho 5, 180 21 Prague 8 (David Ondracka or Adriana Krnacova)
Tel: +420 266 790 115; +420 266 790 117; fax: +420 284 682 872.
E-mail: ondracka@transparency.cz. <http://www.transparency.cz>

Dampak Lingkungan

Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa dapat mengakibatkan dampak buruk bagi lingkungan. Karena proyek-proyek yang dikerjakan –biasanya- tidak mengikuti standarisasi lingkungan negara tersebut (atau internasional). Akibat dari penolakan mengikuti standarisasi tersebut akan berdampak kerusakan parah pada lingkungan dalam jangka panjang dan tentunya berimplikasi pada tingginya resiko masalah kesehatan.

Dampak pada Kesehatan dan Keselamatan Manusia⁹

Resiko kerusakan dapat terjadi pada kesehatan dan keselamatan manusia sebagai akibat kualitas lingkungan yang buruk, penanaman modal yang anti-lingkungan atau ketidakmampuan memenuhi standarisasi kesehatan dan lingkungan. Korupsi akan menyebabkan kualitas pembangunan buruk, yang dapat berdampak pada kerentanan bangunan sehingga memunculkan resiko korban.

Dampak pada Inovasi

Korupsi membuat kurangnya kompetisi yang akhirnya mengarah kepada kurangnya daya inovasi. Perusahaan-perusahaan yang bergantung pada hasil korupsi tak akan menggunakan sumber dayanya untuk melakukan inovasi. Hal ini akan memicu perusahaan-perusahaan yang tidak melakukan korupsi untuk tidak merasa harus menanamkan modal berbentuk inovasi karena korupsi telah membuat mereka tidak mampu mengakses pasar.

Erosi Budaya

Ketika orang menyadari bahwa tidak jujurnya pejabat publik dan pelaku bisnis, serta lemahnya penegakan hukum bagi pelaku-pelaku

⁹ Untuk informasi tentang dampak korupsi dan kesehatan serta penjelasan tentang korupsi dalam bidang kesehatan terkait pengadaan barang dan jasa di industri farmasi dapat dilihat dalam TI's Global Corruption Report 2006.

Analisis Masalah Korupsi dalam Pengadaa Barang dan Jasa Publik

korupsi, akan menyebabkan masyarakat meninggalkan budaya kejujuran dengan sendirinya dan membentuk kepribadian masyarakat yang tamak.

Hal serupa juga terjadi pada pelaku bisnis yang akan menyadari bahwa menawarkan harga dan kualitas yang kompetitif saja, tak akan cukup untuk memenuhi persyaratan sebagai pemenang tender.

Menurunnya Tingkat Kepercayaan Kepada Pemerintah

Ketika orang menyadari bahwa pelaku korupsi dilingkungan pemerintahan tidak dijatuhi hukuman, mereka akan menilai bahwa pemerintah tak dapat dipercaya. Kemudian secara moral, masyarakat seakan mendapat pembenaran atas tindakannya mencurangi pemerintah karena dianggap tidak melanggar nilai-nilai kemanusiaan.

Kerugian Bagi Perusahaan Yang Jujur

Jika peserta tender yang melakukan korupsi tidak mendapat hukuman, hal ini akan menyebabkan peserta yang jujur akan mengalami kerugian karena kehilangan kesempatan melakukan bisnisnya. Meski sesungguhnya hasil pekerjaannya jauh lebih baik dibanding perusahaan korup yang mengandalkan korupsi untuk mendapatkan tender dengan kualitas pekerjaan yang dapat dipastikan buruk.

Ancaman Serius Bagi Perkembangan Ekonomi

Jika pemerintah mentolelir korupsi dalam belanja barang dan jasa serta investasi, dan dasar pemilihan investasi yang tidak dilandasi pada perkembangan perekonomian –tetapi lebih karena suap- maka cepat atau lambat negara tidak mampu membiayai investasinya sendiri. Selanjutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan mengundang investor asing dengan iming-iming berbagai fasilitas kemudahan. Kebijakan ini tentu akan melumpuhkan perkembangan ekonomi domestik dan masyarakat miskin akan menjadi korban.