



## BAB 1 LATAR BELAKANG

### 1.1. PENDAHULUAN

Tujuan utama Transparency Internasional (TI) adalah menguatkan sistem nilai secara global dengan menerapkan transparansi dan akuntabilitas sebagai bagian dari norma-norma masyarakat. Korupsi memiliki banyak manifestasi. Untuk menanggapi hal tersebut, banyak negara membangun sejumlah institusi, hukum dan peraturan-peraturan yang kompleks untuk memerangi korupsi. TI menyebut hal tersebut sebagai Sistem Integritas Nasional Negara<sup>85</sup>.

Beberapa pekerjaan di pemerintahan kerap memberikan banyak kesempatan yang menggiurkan untuk melakukan korupsi, dibandingkan dalam pengadaan barang dan jasa publik. Sektor Publik dalam konteks ini meliputi pemerintah nasional atau pemerintah propinsi, administrasi-administrasi kota, pemerintah lokal atau komunitas lokal, dan juga lembaga lainnya yang terkait pelaksanaan pelayanan kepada publik. Pengadaan barang dan jasa merupakan sektor publik yang paling rawan korupsi. Hampir setiap tingkat pemerintahan dan lembaga pemerintahan melakukan pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut sering dilakukan tanpa penghitungan jumlah keuangan yang terungkap kepada publik.

Transparansi Internasional Pakistan menyadari bahwa saat ini pengadaan barang dan jasa publik di seluruh departemen pemerintahan Pakistan hanya dianggap sebagai pekerjaan dengan fungsi pembelian dan penjualan. Hal tersebut menyebabkan banyak profesional dan staf

---

<sup>85</sup> TI mengembangkan and mempromosikan konsep Sistem Integritas Nasional (SIN) sebagai pendekatan menyeluruh untuk melawan korupsi. Merupakan panduan atau *blueprint* sitem yang efektif dalam mencegah korupsi yang dikembangkan berdasarkan konsensus internasional sebagai fitur penting sistem pemberantasan korupsi yang terbaik

pemerintah yang memiliki keahlian tidak tertarik mengurus pengadaan barnag dan jasa publik. Sejak tahun 2000, TI Pakistan telah mencoba mendorong lembaga dan pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengadaan barang dan jasa menjadi lebih profesional, melalui aktivitas-aktivitas pembangunan kapasitas yang terarah. Aktifitas-aktifitas ini ikut berkontribusi dalam menguatkan sistem-sistem yang ada, transparansi dan mencegah korupsi.

TI Pakistan melakukan advokasi perubahan sistem pengaturan di Pakistan, termasuk di sektor swasta. TI Pakistan juga bekerja sama dengan Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau –NAB*) dalam melakukan kampanye penyadaran Anti-korupsi dan penerapan rekomendasi-rekomendasi Strategi Anti-Korupsi nasional (*National Anti-Corruption Strategy-NACS*). Kampanye TI Pakistan mengenai penerapan Prosedur Pengadaan Barang dan Jasa Publik yang Transparan. Kampanye ini kemudian juga didukung oleh NAB, yang juga mensyahkan penerapan Model Manual Pengadaan Barang dan Jasa Publik yang dikembangkan TI.

### 1.2. STRATEGI ANTI KORUPSI NASIONAL PAKISTAN

Berdasarkan masukan dari TI, pada tahun 2001 pemerintah Pakistan memulai persiapan Strategi Anti-korupsi Nasional (National Anti-Corruption System-NACS). Startegi tersebut mengacu pada konsep Sistem Integritas Nasional yang menggambarkan negara sebagai sebuah bangunan yang bertumpu pada tiang-tiang penyangga yang berlainan. Dalam hal ini seperti institusi-institusi penting negara, hukum dan nilai-nilai yang berkontribusi membangun integritas, transparansi dan akuntabilitas.<sup>86</sup> Proyek ini dijalankan oleh Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau -NAB*) yang didanai *British Department for*

---

<sup>86</sup> Konsep tentang Sistem Integritas Nasional yang dikembangkan TI (lihat penjelasannya pada bab ini)

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

*International Development* (DFID). Pelaksanaan proyek ini juga didukung oleh rekomendasi yang diberikan oleh seluruh pemangku kepentingan dan TI Pakistan.

Pilar Sistem Integritas Nasional Pakistan merupakan eksekutif dan badan yang bertanggungjawab terhadap akuntabilitas publik ( badan pemeriksaan keuangan, Komite komite keuangan publik, dan ombudsman), lembaga anti korupsi dan penegakan hukum, sistem dan peradilan hukum, legislatif, sektor swasta, media, dan masyarakat sipil.

Ada 3 tahapan dalam NACS yaitu Tahap peninjauan dan pengkajian, Tahap membangun kerangka kerja startegis, dan penerapan perencanaan untuk seluruh pilar.

Strategi Anti korupsi Nasional Pakistan (NACS) yaitu:

- Menyusun hasil dari keseluruhan peninjauan dan pengkajian termasuk sifat, cakupan dan dampak dari korupsi (Bab 2 dari dokumen NACS);
- Memberikan garis besar titik awal praktik korupsi, dan inisiatif-inisiatif anti korupsi, serta menyelidiki penyebab utama terjadinya korupsi (Bab 3 dari dokumen NACS);
- Memeriksa kelemahan secara sistemik yang terjadi dalam pilar-pilar sistem integritas nasional dan bagaimana mereka membiarkan korupsi berkelanjutan dilembaganya (Bab 4 dari dokumen NACS);
- Membangun strategi dan rencana penerapannya di setiap pilar integritas nasional (Bab 5 dari dokumen NACS)

Setelah meninjau prosedur pengadaan barang dan jasa di tingkat internasional (seperti FIDIC, Bank Dunia, Asian Development Bank, African Development Bank, Pakistan Engineering Council, and WTO), TI Pakistan mempersiapkan proposal prosedur transparansi dalam pengadaan barang dan jasa, dan disebarluaskan kepada seluruh pemangku kepentingan di

Pakistan oleh Biro Akuntabilitas Nasional. Proposal tersebut kemudian dimasukkan dalam naskah laporan akhir NACS. Setelah mendapat sedikit perbaikan, proposal tersebut disetujui oleh Pemerintah Pakistan. Selama pelaksanaan workshop internasional selama 3 hari di Islamabad, 19-21 Juli 2003, proposal TI Pakistan tentang prosedur transparansi dalam pengadaan barang dan jasa publik sempat dibahas dan kemudian disetujui oleh semua pemangku kepentingan (stakeholders). Peserta workshop ini adalah para pelaku bisnis, akademisi, para ahli pemerintahan, konsultan mesin, kontraktor, ahli dari Biro Akuntabilitas Nasional, konsultan-konsultan KPMG, dan ahli pengadaan barang dan jasa publik dari TI Inggris, LSM dan lainnya.

Isi proposal tersebut difokuskan pada penghapusan intervensi penguasa dalam proses evaluasi dan proses pemilihan pemenang tender. Ketika proses pembuatan proposal dilakukan, ditemukan lebih dari 27 prosedur pengadaan barang dan jasa yang berbeda, semuanya mengacu pada kebijakan pejabat publik yang melaksanakan tender. Hal ini tentunya membuka kesempatan terjadinya korupsi. Dengan menggunakan sistem tender saat ini, anggota dari Komite Evaluasi memperkirakan besarnya pengaruh penguasa dalam proses tender.

Rekomendasi TI Pakistan tentang pelaksanaan sistem transparansi dalam pengadaan barang dan jasa publik berdasarkan prosedur pekerjaan, barang, perlengkapan, IT, dan jasa, yaitu :

- Bank dunia atau peraturan Dewan Engineering Pakistan (*Pakistan Engineering Council –PEC*) harus secara serentak dijalankan oleh departemen pemerintahan dan lembaga semi-pemerintah hingga lembaga otoritas pengadaan barang dan jasa publik (*Public Procurement Regulatory Authority –PPRA*) telah memiliki peraturan sendiri;
- Panduan TI Pakistan berupa “Pakta Integritas” harus dibuat sebagai persyaratan dalam sistem tender untuk memastikan proses tersebut

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

- dilaksanakan secara transparan dan adanya partisipasi masyarakat;
- *Public hearing* (dengar pendapat) harus dilakukan sebagai kewajiban bagi setiap pelaksanaan proyek baru untuk mengukur tingkat kebutuhan sebuah proyek, dampak proyek, serta mendahulukan persetujuan konsep perijinan.
- Seluruh tender jasa konsultasi (kecuali hanya ada satu pilihan) harus diproses berdasarkan sistem 2 amplop dan harus dievaluasi berdasarkan keahlian teknis dengan nilai minimum kelulusan adalah 75%. Apabila proposal penawaran dari badan usaha bernilai kurang dari 75% harus dikembalikan tanpa dibuka. Sebagai pengingat bahwa proposal keuangan harus dibuka depan publik dan pemenang tender diberikan kepada penawar terendah;
- Panitia tender kontrak harus mempublikasikan laporan evaluasi mereka paling lambat 10 hari sebelum pemilihan pemenang tender. Segala bentuk sanggahan yang diterima dari peserta tender yang kalah harus ditinjau dan apabila diperlukan akan dievaluasi kembali dan pemberian kontrak hanya diberikan kepada penawar terendah; dan
- Dalam melakukan penilaian pra-kualifikasi dan pemberian kontrak, panitia tender harus disertai paling tidak 2 pejabat departemen, dan minimum 3 ahli-ahli independent (masing-masing berasal dari Dewan Engineering Pakistan, institusi akuntan serta FPCCI).

### 1.3. BADAN PENGADAAN BARANG DAN JASA NASIONAL PAKISTAN

Kabinet Pakistan menyetujui Strategi Anti Korupsi Nasional pada 20 September 2002 dan 5 oktober 2002. Kemudian dilanjutkan dengan persetujuan presiden terhadap mekanisme pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik pada 24 oktober 2002. Komite Pelaksanaan

dibawah kepemimpinan NAB Letnan Jenderal Muneer Hafiez, untuk memastikan efektifitas mekanisme tersebut.

Perdana Menteri Pakistan Shaukat Aziz, yang kemudian menjabat sebagai Menteri Keuangan Federal pada tahun 2002, mengundang Transparency International ke Pakistan untuk melakukan *assesment* pelaksanaan strategi anti korupsi yang dilakukan pemerintah Pakistan. Selain juga untuk meminta rekomendasi yang dapat membantu pelaksanaan strategi tersebut. Sebagai respon, TI mengirim tim kecil dan mengadakan pertemuan yang dihadiri oleh hampir seluruh kementerian pemerintahan dan perwakilan bisnis dan komunitas hukum.

Diantara beberapa rekomendasi, tim TI tersebut menganjurkan agar pemerintah Pakistan secara menyeluruh memperbaiki pengadaan barang dan jasa, institusi-institusi dan aturannya serta sesegera mungkin melaksanakan rekomendasi Bank Dunia, sebuah kesepakatan yang sempat tertunda sejak tahun 1998, serta untuk mendirikan badan yang memiliki otoritas yang mengatur pengadaan barang dan jasa.

Setelah pertemuan tersebut, peraturan mengenai Public Procurement Regulatory Authority (PPRA) ditandatangani oleh presiden Pakistan. PPRA mempunyai fungsi dasar untuk menghasilkan peraturan, prosedur dan panduan mengenai pelaksanaan tender di setiap tingkatan negara, serta mengawasi prosedur-prosedur tender. Kemudian, PPRA juga melakukan pengembangan kapasitas lokal dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa publik serta pencegahan korupsi dalam proses tersebut. Pelaksanaan peraturan ini sempat tertunda selama 2 tahun karena proses birokrasi panjang.

Biro Akuntabilitas Nasional dan TI Pakistan (dan dukungan dari Menteri keuangan Shaukat Aziz), mendorong PPRA untuk menyelesaikan peraturan pengadaan barang dan jasa publik selama satu setengah tahun. Peraturan tersebut mengacu pada rekomendasi NACS mengenai

## Bagaimana Mengurangi Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik TI Pakistan

pengadaan yang transparan. Akhirnya, pada 8 Juni 2004, Menteri Keuangan Pakistan mengeluarkan peraturan pengadaan barang dan jasa publik melalui S.R.O. 432 (I)/2004. Beberapa tahapan dalam Pakta Integritas juga turut dimasukkan dalam peraturan tersebut. Sejak Pakta integritas dapat dihubungkan dengan hukum, maka dokumen Pakta Integritas telah digabung dalam satu halaman.<sup>87</sup>

- Elemen yang penting masuk dalam peraturan pengadaan barang dan jasa tahun 2004 adalah *check and balance* dalam prosedur penilaian;
- Standarisasi proses dan dokumen tender, mengumumkan semua pra-kualifikasi atau tender-tender melalui iklan surat kabar yang dilakukan oleh panitia pengadaan atau tender serta situs internet bila tidak ada Koran nasional umum dalam bahasa Inggris dan bahasa Urdu minimal 15 hari kerja sebelum pelaksanaan tender;
- Kelengkapan pra-kualifikasi dan dokumen tender bagi peserta termasuk kriteria evaluasi dan metodologi penentuan pemenang tender;
- Penandatanganan Pakta Integritas, penetapan hak sanggah kepada peserta tender yang tidak terpilih, persyaratan tender, dan ketentuan untuk tidak meminta sesuatu apapun kepada salah seorang kontraktor atau penyedia serta tidak berlaku diskriminatif terhadap salah satu atau peserta tender lainnya;
- Mengumumkan hasil evaluasi tender dalam bentuk laporan yang dilakukan 10 hari sebelum pernyataan pemenang tender;
- Tidak melakukan negosiasi dengan peserta tender dengan penawaran terendah atau dengan peserta lainnya;
- Menyelesaikan laporan evaluasi setelah meninjau semua pengaduan atau sanggahan yang masuk;

<sup>87</sup> Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Publik 2004 dapat dilihat dalam [http://www.transparency.org.pk/documents/Pakistan\\_Handbook\\_3\\_May.doc](http://www.transparency.org.pk/documents/Pakistan_Handbook_3_May.doc).

- Pemberian keputusan kontrak hanya kepada konsultan, kontraktor dan penyedia dengan penawar yang paling rendah, mempublikasikan laporan evaluasi dan pelaksanaan kontrak setelah diputuskan.

### 1.4. LEMBAGA ANTI-KORUPSI PAKISTAN

Banyak lembaga donor internasional, PBB dan departemen pemerintah ikut terlibat dalam tindak korupsi. Bank Dunia merupakan salah satu institusi keuangan internasional yang mempunyai strategi detil tentang anti korupsi, termasuk memperbaiki mekanisme pengaduan terhadap penyelewangan dan praktik korupsi.

Ada 4 propinsi yang berada dibawah pemerintahan federal.

Institusi-institusi anti korupsi adalah sebagai berikut ini:

- **Departemen Anti korupsi Propinsi** bekerja di 4 propinsi dibawah *West Pakistan Anti-Corruption Establishment (ACE)* yang berdiri pada bulan September 1961. Biro Akuntabilitas Nasional (*National Accountability Bureau -NAB*) merupakan lembaga anti korupsi nasional yang berada dibawah NAB sejak tahun 1999;
- **Badan pemerikas keuangan Pakistan (*Auditor General*)** merupakan departemen Federal pemerintah yang dimana departemen tersebut bertindak sebagai pengawas belanja publik yang melakukan pemeriksaan tahunan;
- **Komite Keuangan Publik (*Public Accounts Committee*)** merupakan badan pemerintah yang melakukan peninjauan laporan pemeriksaan keuangan yang diserahkan oleh badan pemeriksa keuangan.