

RESEARCH BRIEF:

KONFLIK KEPENTINGAN: PENGADAAN BARANG DAN JASA



Konflik kepentingan adalah masalah yang kerap muncul dalam Pengadaan Barang/ Jasa (PBJ). Meski tidak identik dengan korupsi, konflik kepentingan dalam PBJ penting dikelola dengan baik agar tidak berujung pada korupsi atau persekongkolan yang mencederai prinsip PBJ. Oleh karena itu, regulasi dan sistem PBJ penting disiapkan untuk secara efektif menangani konflik kepentingan.

Indonesia Corruption Watch (ICW) melalui penelitian ini memetakan ragam bentuk dan modus konflik kepentingan dalam PBJ. Dalam penelitian ini juga diidentifikasi berbagai persoalan yang berkontribusi membentuk situasi konflik kepentingan tersebut, baik itu terkait regulasi maupun implementasi. Dari penelitian ini, kami menyimpulkan perlunya evaluasi menyeluruh dan penguatan penanganan konflik kepentingan dalam PBJ. Penguatan ini juga perlu dituangkan dalam rancangan UU PBJ.

Menggunakan pendekatan penelitian kualitatif berbentuk studi kasus, kami memilih 10 PBJ di Provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel), Jakarta, Jawa Timur (Jatim), Nusa Tenggara Timur (NTT), Sumatera Utara (Sumut), dan nasional. PBJ yang dipilih menjadi fokus studi kasus didasarkan pada dua kriteria yaitu, PBJ yang telah/ sedang ditangani penegak hukum terkait korupsi atau PBJ yang dari kajian awal ditemukan dugaan dimensi konflik kepentingannya. Terdapat dua temuan utama dalam penelitian ini, yaitu:

RAGAM BENTUK DAN MODUS KONFLIK KEPENTINGAN DALAM PBJ

Konflik kepentingan dalam PBJ tidak hanya melibatkan petugas yang berwenang langsung dalam PBJ, melainkan juga aktor lain seperti pejabat dengan kewenangan tinggi atau pengaruh serta pelaku usaha. Berdasarkan keterlibatan aktor dan modus, penelitian ini mengklasifikasikan situasi konflik kepentingan dalam tiga bentuk, yaitu:

KONFLIK KEPENTINGAN HORIZONTAL

Konflik kepentingan horizontal adalah situasi konflik kepentingan yang terjadi antar pelaku usaha atau peserta pengadaan. Konflik kepentingan horizontal berbentuk adanya afiliasi antar pelaku usaha, misalnya kekerabatan atau struktur bisnis. Konflik kepentingan horizontal dapat berujung atau bahkan sengaja dibentuk untuk memanipulasi PBJ pada tahap pemilihan penyedia dan pelaksanaan kontrak. Modusnya yaitu menciptakan persaingan semu dalam sebuah tender, pinjam/ sewa perusahaan, arisan pemenang tender, dan subkontrak.

Dalam penelitian ini tergambar konflik kepentingan horizontal disertai manipulasi PBJ bermodus menciptakan persaingan semu saat mengikuti tender oleh sejumlah peserta tender. Persoalan tersebut dapat kita lihat pada PBJ Pelabuhan Paciran dan Pelabuhan Jangkar di Jawa Timur tahun 2018. Para peserta tender yang menyampaikan penawaran dalam dua PBJ ini saling terafiliasi. Meski tidak ada nama pengurus dan pemilik saham yang sama, dari penelusuran akta perusahaan dan temuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) diketahui:

Laporan penelitian dapat
diunduh disini:



bit.ly/COI_PengadaanBarangJasa

- Terdapat kesamaan alamat pengurus perusahaan;
- Terdapat kesamaan IP address para peserta tender;
- Terdapat kesamaan dokumen metode pelaksanaan antar peserta tender; dan
- Terdapat kesamaan dokumen penawaran teknis, yaitu uraian metode pelaksanaan pekerjaan.

KONFLIK KEPENTINGAN VERTIKAL

Konflik kepentingan vertikal adalah situasi konflik kepentingan yang melibatkan pelaku usaha dan panitia pengadaan atau pihak lain yang mempunyai jabatan/ pengaruh, seperti kepala daerah dan anggota legislatif. Konflik kepentingan ini bisa terbangun karena adanya relasi kekerabatan, pemberian dukungan saat pemilu, pemberian *fee*, titipan dari atasan, dst. Konflik kepentingan ini dapat bermuara pada manipulasi PBJ pada tahap pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, dan serah terima hasil pekerjaan. Modus umumnya yaitu perlakuan istimewa kepada pelaku usaha tertentu. Misalnya dengan pemeriksaan dokumen penawaran yang tidak adil, pengawasan tidak sebagaimana mestinya, dan bahkan melakukan addendum kontrak agar dapat dilakukan pembayaran meski hasil pekerjaan tidak sesuai kontrak.

Konflik kepentingan vertikal dapat kita lihat pada sejumlah kasus dalam penelitian ini. **Pertama**, tiga proyek pemeliharaan ruas jalan provinsi Palampang-Munte-Bontolempangan di Sulsel tahun 2019 dan 2020. Kasus ini adalah gambaran sempurna lingkaran setan korupsi politik, dimana Gubernur Nurdin Abdullah mengupayakan karpet merah pemenangan tender untuk pendukungnya dalam pilkada.

Salah satu hal menarik dari kasus ini yaitu Nurdin Abdullah merombak birokrasi sebelum mengintervensi pemilihan penyedia. Perombakan ini diduga sebagai pemulus jalan pengaturan pemenangan tender di Sulsel. Nurdin mengangkat orang kepercayaannya di Bantaeng, yaitu eks Kepala ULP PBJ Bantaeng sebagai Plt. Kepala Biro PBJ Sulsel. Intervensi Nurdin terhadap pemilihan penyedia disampaikan kepada Plt. Kepala Biro PBJ yang kemudian melanjutkan arahan tersebut kepada pokja.

Kedua, PBJ pemeliharaan jalan provinsi di Kabupaten Langkat tahun 2020. Dalam PBJ dengan metode swakelola pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Bina Marga dan Bina Konstruksi Sumut di Binjai ini terdapat pekerjaan yang dikerjakan pihak ketiga senilai Rp 602 juta. Pejabat pengadaan memberi kesaksian dalam persidangan bahwa pihak ketiga yang dipilih adalah perusahaan yang telah menjadi rekanan UPT Binjai sejak 2019. Ia diminta bendahara UPT untuk langsung memilih perusahaan tersebut sebagai penerima Surat Perintah Kerja (SPK). SPK dipecah menjadi empat dengan nilai Rp 111-186 juta per SPK sehingga dapat dilakukan pengadaan langsung. Tidak benar-benar melaksanakan pekerjaan, perusahaan ini hanya mengambil *fee* 2%. Pelaksanaan pekerjaan secara informal dipesan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) kepada perusahaan lain di luar kontrak.

Ketiga, PBJ pembangunan NTT Fair tahun 2018 yang berakhir mangkrak. Dari fakta persidangan diketahui bahwa pokja meloloskan perusahaan yang tidak memenuhi syarat administrasi ke evaluasi teknis. Dalam kasus ini diketahui terdapat permintaan dan pemberian *fee* dari pihak penyedia kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Keempat, PBJ alat berat penunjang perbaikan jalan tahun 2015 di Jakarta. Dalam PBJ dengan metode *e-purchasing* yang telah diusut Kejaksaan ini terdapat dugaan adanya pemberian *fee* atau suap dibalik pemilihan penyedia. Sehingga, PPK tidak netral dalam memilih penyedia dan memeriksa hasil pekerjaan. Kasus ini sekaligus menunjukkan dua modus korupsi PBJ dengan metode *e-purchasing*, yaitu adanya suap bermodus “ongkos klik” untuk memilih penyedia dan laporan fiktif atas pemeriksaan pekerjaan yang tidak sesuai. Lagi-lagi, pemberian *fee* dari penyedia ke panitia pengadaan ini dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam PBJ karena membuat panitia pengadaan tidak bersikap netral dan profesional.

KONFLIK KEPENTINGAN VERTIKAL DAN HORIZONTAL (MIX)

Dalam bentuk konflik kepentingan campuran ini, situasi konflik kepentingan terjadi antara sejumlah pelaku usaha atau peserta tender dan panitia pengadaan. Dari sisi horizontal, sejumlah pelaku usaha menciptakan persaingan semu, arisan, subkontrak, atau sewa perusahaan. Dari sisi vertikal, ada hubungan atau koordinasi antara peserta tender dengan panitia pengadaan atau pejabat berpengaruh dalam rangka pemenangan tender. Bahkan, koordinasi dan pengaturan tender ini dapat dilakukan jauh sebelum tender dimulai, misalnya dalam tahap perencanaan atau pembahasan anggaran. Kasus korupsi proyek KTP elektronik di Kementerian Dalam Negeri tahun 2011-2012 dan kasus korupsi UPS di Dinas Pendidikan Jakarta tahun 2014 menjadi contoh yang sangat relevan.

PENGATURAN KONFLIK KEPENTINGAN DALAM PBJ TIDAK MEMADAI

Konflik kepentingan diatur dalam UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan MenPAN-RB No. 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan beserta Peraturan Gubernur (Pergub) turunannya. Sedangkan konflik kepentingan spesifik terkait PBJ diatur dalam Perpres No. 16 tahun 2018 tentang PBJ. Dalam pasal 7 ayat 2 dijabarkan bentuk-bentuk konflik kepentingan dalam PBJ. Namun, rincian bentuk konflik kepentingan yang teridentifikasi dari penelitian ini melampaui bentuk yang dijabarkan dalam ketentuan tersebut.

Sebagai contoh, terkait situasi konflik kepentingan vertikal. Pasal 7 ayat 2 huruf a dan f Perpres PBJ telah memuat uraian bentuk konflik kepentingan vertikal. Praktikanya, situasi konflik kepentingan tidak sesederhana penjabaran dalam ketentuan tersebut. Sejumlah badan usaha yang mengikuti tender yang sama tidak mencantumkan nama direksi, dewan komisaris, atau personel inti yang sama. Meski demikian, terdapat kesamaan alamat, dokumen penawaran, dan IP address yang seharusnya juga dapat dijadikan sebagai indikator adanya situasi konflik kepentingan. Jika adanya kesamaan alamat, dokumen penawaran, dan IP address tidak dikategorikan sebagai bentuk konflik kepentingan, bagaimana pokja dapat efektif mengambil langkah penanganan ketika melakukan seleksi?

Demikian pula terkait konflik kepentingan horizontal. Pokja, PPK, dan pejabat pengadaan dalam studi kasus ini tidak ditemukan merangkap sebagai penyedia. Meski demikian, ditemukan bahwa pihak-pihak tersebut memanipulasi pemilihan penyedia, baik itu dikarenakan penerimaan *fee* ataupun akibat adanya intervensi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), anggota legislatif, atau kepala daerah.

Pasal 22 UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah melarang pelaku usaha melakukan persekongkolan yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Namun, dalam konteks penanganan dini konflik kepentingan atau pencegahan persekongkolan pelaku usaha dalam PBJ (tahap pemilihan penyedia), siapa pihak yang berwenang melakukan monitoring atas kepatuhan terhadap larangan ini? Apakah pokja, inspektorat, atau KPPU?

KPPU sebagai komisi yang mengawasi pelaku usaha agar tidak melakukan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat mempunyai peran strategis. Namun berdasarkan tugas dan kewenangannya, penyelidikan atau pemeriksaan yang dilakukan KPPU diawali adanya dugaan praktik tersebut atau tidak terhadap semua PBJ. Seperti penyelidikan KPPU terkait pemilihan penyedia pada PBJ Pelabuhan Paciran, Pelabuhan Jangkar, dan proyek KTP elektronik yang menjadi fokus penelitian ini.

Sedangkan Pokja juga mempunyai keterbatasan kewenangan, akses, dan perangkat untuk mengidentifikasi adanya konflik kepentingan. Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), inspektorat daerah mempunyai peran dan unit kerja yang strategis. APIP seharusnya bersikap proaktif dalam mencegah penyimpangan PBJ, salah satunya dengan meningkatkan probity audit. Namun diketahui bahwa masih terdapat keterbatasan untuk meningkatkan pelaksanaan probity audit PBJ.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Regulasi penanganan konflik kepentingan masih belum memadai dan dapat dikatakan tertinggal dari bentuk dan modus konflik kepentingan yang saat ini umum terjadi.
2. Situasi konflik kepentingan dalam PBJ adalah masalah yang terjadi di hilir. Sejumlah kasus dalam penelitian ini menunjukkan akar konflik kepentingan terjadi jauh sebelum PBJ dimulai. Konflik kepentingan bisa jadi sudah terbangun sejak kontestasi elektoral dan proses penganggaran.
3. Pengawasan publik kurang didukung dengan komitmen keterbukaan PBJ. Meski tersedia situs SiRUP dan LPSE, tidak semua informasi PBJ yang kami teliti tercantum dalam kedua situs tersebut, khususnya pengadaan dengan metode swakelola/ penyedia dalam swakelola. Hal ini menyulitkan publik untuk melakukan pengawasan.
4. Situasi konflik kepentingan dalam PBJ tidak hanya rentan terjadi pada PBJ dengan metode tender, tetapi juga metode lain yang juga diteliti dalam penelitian ini, yaitu swakelola dan e-purchasing. Mengingat PBJ kedepan akan diutamakan menggunakan e-purchasing, perlu ada kajian secara mendalam memetakan potensi korupsi dalam PBJ e-purchasing, termasuk dimensi konflik kepentingan didalamnya.
5. Belum ada kolaborasi yang sistematis antara pemangku kewenangan, seperti misalnya panitia pengadaan, Biro PBJ, LKPP, KPPU, dan inspektorat dalam menangani konflik kepentingan ataupun mencegah korupsi PBJ. Temuan KPPU atas persekongkolan dalam PBJ Pelabuhan Paciran dan Pelabuhan Jangkar diketahui tidak diteruskan kepada APIP. APIP juga bersifat pasif atas temuan tersebut karena tidak adanya penyampaian temuan atau rekomendasi dari KPPU.

Dari persoalan yang telah dipaparkan dalam ringkasan simpulan di atas, kami merekomendasikan:

1. Penanganan konflik kepentingan dalam PBJ disertai pembenahan pada aspek politik dan birokrasi.
2. Rancangan UU PBJ yang sedang disiapkan pemerintah perlu memuat penanganan konflik kepentingan yang lebih memadai dan implementatif, diantaranya dengan:
 - a. Memperluas bentuk konflik kepentingan yang saat ini secara minimalis dan sederhana diuraikan dalam pasal 7 Perpres PBJ.
 - b. Memfokuskan pencegahan konflik kepentingan dengan adanya identifikasi yang memadai pada tahapan pemilihan penyedia dengan indikator-indikator yang relevan.
 - c. Memperjelas tugas dan memperkuat kewenangan pihak-pihak terkait dalam menangani konflik kepentingan dalam PBJ.
3. Memperkuat penanganan konflik kepentingan dalam PBJ melalui pengaturan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Peraturan MenPAN-RB No. No. 37 Tahun 2012 beserta Pergub turunannya.
4. Peningkatan kedisiplinan membuka informasi rencana dan realisasi PBJ dalam situs SiRUP dan LPSE. Perlu ada pihak yang secara reguler memonitor dan mengevaluasi apakah PBJ sudah secara lengkap dan tepat waktu dipublikasi melalui situs tersebut.
5. Memperkuat peran APIP dalam pengawasan PBJ, misalnya dengan pelaksanaan probity audit.
6. Membangun sistem kolaboratif antar pihak yang strategis terlibat dalam pencegahan konflik kepentingan dalam PBJ, seperti APIP, KPPU, LKPP, dan Biro PBJ. Temuan KPPU, misalnya, semestinya disampaikan atau ditindaklanjuti oleh APIP.
7. Dilakukan penelitian lanjutan mengenai akselerasi regulasi penanganan konflik kepentingan dalam PBJ beserta strategi implementasinya dan kerentanan situasi konflik kepentingan dalam PBJ dengan metode e-purchasing dan swakelola.