

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Beragam strategi yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam rangka pembangunan nasional guna meningkatkan laju perekonomian masyarakat, mengentaskan kemiskinan serta mengurangi kesenjangan sosial, salah satunya pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Seperti kita ketahui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting yang mempunyai tujuan untuk mencapai nilai manfaat ekonomis pada owner/pengguna jasa dan masyarakat dan untuk mengurangi dampak negatif bagi lingkungan.

Pada proses pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah khususnya jasa konstruksi sering berpotensi timbulnya risiko-risiko yang dapat berdampak pada hasil pengadaan, potensi terjadinya risiko dapat terjadi pada pihak pengguna maupun pihak penyedia jasa konstruksi dan masyarakat sebagai penerima manfaat hasil pekerjaan tersebut, dan potensi risiko tersebut dapat berdampak negatif ataupun berdampak positif.

Dalam hal ini yang menjadi perhatian adalah dampak negatif dalam hal proses pengadaan jasa konstruksi di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Probolinggo. Dampak negatif yang muncul menjadi suatu permasalahan yang mau tidak mau harus diterima oleh pihak terkait baik secara teknis berupa pembengkakan anggaran, keterlambatan penyelesaian pekerjaan, dan terjadinya kegagalan bangunan konstruksi, serta secara administratif berupa Tuntutan Ganti Rugi (TGR) dari auditor dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan juga dapat berupa tuntutan hukum pidana oleh Aparat Penegak Hukum (APH) yang berakibat kerugian materil dan immateril yang mengganggu tujuan organisasi dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Probolinggo sebagai pemilik pekerjaan (owner), Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan, Pejabat Pengadaan (PP), bahkan staf

pelaksana yang membantu dalam hal teknis maupun administratif, yang berdampak pada keengganan para pelaku pengadaan tersebut untuk menerima tanggungjawab melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah khususnya jasa konstruksi.

Dalam perjalanannya, penyelenggaraan jasa konstruksi yang masuk dalam salah satu jenis Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah telah melalui beberapa perubahan dalam hal aturan perundang-undangan. Dalam sejarahnya kita mengetahui Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, kemudian Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan seluruh aturan turunan dan perubahannya, dimana peraturan ini menggantikan Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2003 dan menjadi kerangka dasar baru dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden ini mencakup aspek transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik. Setelah itu ditetapkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menggantikan Perpres No. 54 Tahun 2010 dan semua perubahannya, Peraturan Presiden ini memperkenalkan pendekatan yang lebih fleksibel, modern, dan mendukung prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dimana dalam perjalanannya mengalami perubahan dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2021, perubahan ini dilakukan untuk menyesuaikan aturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan perkembangan terbaru dan untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Peraturan Presiden ini memperkenalkan sejumlah penyesuaian untuk mempercepat proses pengadaan dan memberikan dukungan terhadap usaha mikro, kecil, dan koperasi.

Menurut Peraturan Presiden tersebut, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya dimulai sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Hal tersebut bertujuan untuk memperoleh barang atau jasa yang dibutuhkan instansi pemerintah dalam jumlah yang cukup, dengan

kualitas dan harga yang dapat dipertanggungjawabkan, dalam waktu dan tempat tertentu, secara efektif dan efisien (Ariani & Jati, 2016). Dalam rangka kegiatan penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa dapat dilaksanakan melalui 2 cara, yaitu dengan penyedia barang/jasa dan melalui swakelola (Indonesia, 2021).

Memperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), yang secara garis besar menyatakan bahwa setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk menerapkan SPIP. Salah satu unsur SPIP mengharuskan setiap instansi pemerintah untuk melakukan penilaian risiko (*risk assessment*) dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis risiko dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Untuk mengetahui risiko-risiko yang dapat mempengaruhi tujuan organisasi pemerintahan daerah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Penerapan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern pada Pengadaan Barang/Jasa Konstruksi di Lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo Jawa Timur”.

Proses Pengadaan Barang/Jasa melalui Penyedia Barang/Jasa di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo secara bertahap telah dilakukan secara elektronik (*e-Procurement*) sejak tahun 2012, sehingga peluang munculnya kecurangan akibat ketidaktransparanan dalam proses pengadaan dapat diminimalisir. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) juga menyebutkan Pengadaan Barang/Jasa secara konvensional memiliki kelemahan seperti adanya *kickback*, adanya suap, pemasok memasang harga yang lebih tinggi (*mark up*), pengelola proyek tidak mengumumkan rencana pengadaan dan proses pengadaannya tidak transparan. Hal tersebut dapat berakibat pada kerugian negara dan/atau masyarakat yang melaksanakan proyek konstruksi. Namun demikian, dengan dilaksanakannya Pengadaan Barang/Jasa secara elektronik (*e-Procurement*) tidak serta merta menutup kemungkinan terjadinya risiko. Oleh sebab itu, identifikasi risiko pada proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah khususnya pada Jasa Konstruksi sangat penting untuk mengetahui penyebab yang menjadi pemicu kemunculan dari suatu peristiwa risiko. Dengan mengetahui

penyebab munculnya suatu risiko, maka diharapkan dapat dilakukan tindakan untuk meminimalisir peluang munculnya risiko dari sumber penyebabnya.

Selain itu, suatu risiko tidak hanya muncul dikarenakan sebuah penyebab risiko muncul, namun juga dikarenakan adanya hubungan pengaruh keterkaitan yang terjadi antar risiko-risiko lainnya. Adanya hubungan pengaruh keterkaitan juga berkontribusi dalam menyumbang besarnya dampak risiko yang ditimbulkan dalam pengadaan. Sehingga penelitian tentang topik ini perlu untuk dilakukan. Identifikasi risiko akan dilakukan dengan mengevaluasi beberapa risiko yang mungkin muncul dalam proses pengadaan berdasarkan literatur studi serta melakukan wawancara kepada responden dengan *purposive sampling* untuk mengetahui risiko yang telah terjadi dan mungkin akan terjadi dan sumber penyebab terjadinya suatu peristiwa risiko.

Banyak penelitian dan tulisan yang telah dilakukan perihal Manajemen Risiko, namun hanya beberapa yang menyajikan secara spesifik terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan berbasis pada beberapa penelitian yang telah ada dan teori-teori terkait Manajemen Risiko maupun Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah ada sebelumnya, penelitian ini dilakukan. Oleh sebab itu sejauh yang penulis ketahui, tulisan ini bukanlah merupakan suatu tiruan ataupun duplikasi dari penelitian yang sudah dipublikasikan kecuali pada bagian sumber informasi yang penulis sampaikan sebagaimana adanya.

Research Gap penelitian ini adalah sebagai berikut: Pertama, penelitian oleh Fairuz, dkk., (2024), yang berfokus pada Analisis Penerapan Manajemen Risiko Pengadaan Barang atau Jasa pada Badan Usaha Milik Daerah dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan observasi langsung dan wawancara. Studi kasus pada Badan Usaha Milik Daerah di wilayah Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Temuan penelitiannya adalah agen pengadaan hanya berfokus pada pemilihan peserta, dimana terdapat 15 kegiatan yaitu pengumuman lelang, registrasi, *aanwijzing* kualifikasi, pembukaan dokumen kualifikasi, pembukaan evaluasi dokumen kualifikasi, pembuktian dokumen kualifikasi, pengumuman hasil evaluasi

kualifikasi, pengunduhan dokumen pemilihan di website resmi *e-Proc, aanwijzing* dokumen pemilihan, memasukkan dokumen penawaran, pembukaan dokumen penawaran, evaluasi dokumen penawaran, uji tuntas, penetapan peringkat hasil evaluasi penawaran. Dari kegiatan tersebut dapat diidentifikasi risiko-risikonya yang terbagi menjadi tiga jenis risiko yaitu tinggi, sedang, dan rendah. Dalam pemilihan penyedia, ditemukan 36 risiko yang berasal dari eksternal dan internal agen pengadaan. Dari 36 risiko tersebut terdapat 15 risiko dengan tingkat tinggi, 15 risiko dengan tingkat sedang, dan 6 risiko dengan tingkat rendah. Risiko sulit dikendalikan, seperti cuti bersama dan perbedaan pendapat, diatasi dengan pemungutan suara mayoritas untuk mencapai kesepakatan. Kedua, penelitian oleh Safitri, dkk., (2024), yang berfokus pada Analisis Risiko Proses Pengadaan Barang dan Jasa Program Hibah Swakelola Masyarakat dimana untuk pengaruh keterkaitan risiko diolah menggunakan metode DEMATEL-ANP (DANP) sedangkan tindakan mitigasi risiko dilakukan menggunakan metode *House of Risk* (HOR). Studi kasus pada Program Hibah Swakelola Masyarakat. Temuan penelitiannya adalah menunjukkan hubungan pengaruh keterkaitan memberi dampak yang signifikan. Analisis diagram pareto diperoleh sebanyak 16 penyebab risiko (55,17%), berkontribusi sebesar 80,9% menyebabkan kemunculan risiko. Tindakan mitigasi risiko dilakukan menggunakan metode *House of Risk* (HOR) dan diperoleh upaya pencegahan risiko dengan membuat kebijakan sanksi yang jelas dan sistem online yang transparan dengan satu data (*one big data*) (TM1), merekrut fasilitator dengan SDM yang berkualitas (TM2), dan memberi pelatihan dan peningkatan kapasitas kepada PIC (TM12).

Novelty yang diharapkan dalam penelitian ini adalah penerapan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern pada proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia Barang/Jasa yang berfokus pada Jasa Konstruksi dimana studi kasus dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo dengan menggunakan metode analisis *Failure Mode and Effects Analysis* (FMEA).

1.2 Identifikasi Masalah

Di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP), ada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 dengan seluruh aturan turunan dan perubahannya, disingkat Perpres 16/2018. PBJP adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. PBJP bertujuan mencapai *Value for Money* (VFM) dari setiap belanja pemerintah. Capaian VFM berupa PBJP harus menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan Penyedia.

Sementara dibidang manajemen risiko, ada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), disingkat PP 60/2008. Salah satu unsur SPIP berupa penilaian risiko. Secara umum risiko dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang dihadapi oleh seseorang atau organisasi dimana terdapat kemungkinan yang merugikan atau konsekuensi penyimpangan atas hasil yang ingin dicapai. Risiko juga dapat merupakan sebagai suatu kejadian yang mungkin terjadi dan apabila terjadi akan memberikan dampak negatif pada pencapaian tujuan instansi pemerintah (PP 60/2008). Oleh karena itu risiko harus dinilai dan dikelola dengan baik.

Dalam rangka penilaian risiko, PP 60/2008 mengungkap bahwa Pimpinan Instansi Pemerintah wajib melakukan identifikasi risiko dan analisis risiko. Identifikasi risiko dapat dilaksanakan dengan menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan secara komprehensif serta mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor eksternal dan faktor internal, sedangkan analisis risiko dilaksanakan untuk menentukan dampak dari risiko yang telah diidentifikasi terhadap pencapaian tujuan Instansi Pemerintah. Pimpinan Instansi Pemerintah perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menentukan tingkat risiko yang dapat diterima.

Untuk mencapai tujuan PBJP sesuai arah kebijakannya maka PBJP harus dijalankan dengan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Salah satu mandat untuk mencapai tujuan PBJP dan implementasi prinsip PBJP adalah pelaku PBJP harus melakukan perencanaan, pemilihan, pengendalian kontrak, dan pengawasan PBJP. PP 60/2008 mengungkapkan bahwa rancangan pengendalian harus memenuhi karakteristik, salah satunya, harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko. Hal ini berarti perencanaan, pemilihan, pengendalian kontrak, dan pengawasan PBJP harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko PBJP.

Namun demikian penilaian risiko PBJP tersebut belum dilakukan oleh Pemerintah Kota Probolinggo, Bagian Pengadaan Barang/Jasa Setda Kota Probolinggo khususnya. Dokumen manajemen risiko yang telah disusun hanyalah terkait Kelembagaan dan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE).

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari identifikasi masalah di atas, dapat dirumuskan suatu perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa peristiwa risiko yang dihadapi pelaku pengadaan yang dapat menimbulkan potensi kegagalan dalam proses Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo?
2. Bagaimana penilaian level prioritas risiko yang dihadapi pelaku pengadaan pada proses Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo tersebut?
3. Apa tindakan yang dilakukan untuk memitigasi risiko dengan level prioritas tinggi dan/atau sangat tinggi tersebut?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis peristiwa risiko yang dihadapi pelaku pengadaan yang dapat menimbulkan kegagalan dalam proses Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.

2. Menganalisis penilaian level prioritas risiko yang dihadapi pelaku pengadaan pada proses Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.
3. Menganalisis tindakan yang dilakukan untuk memitigasi risiko dengan level prioritas tinggi dan/atau sangat tinggi pada pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.

1.5 Batasan Masalah

Ruang lingkup atau cakupan PBJP sangat luas dan kompleks, karena melibatkan lebih dari satu macam disiplin ilmu dan fokus, sehingga diperlukan banyak waktu untuk dapat melakukan penelitian secara keseluruhan. Guna lebih mengarahkan penelitian ini, maka perlu beberapa batasan masalah meliputi:

1. Penelitian ini dilakukan berdasarkan potensi risiko sesuai dengan karakteristik yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.
2. Penelitian ini hanya meninjau terkait potensi risiko dan prioritas penanganannya untuk Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia Barang/Jasa dengan kualifikasi usaha Kecil.
3. Penelitian ini hanya berfokus pada potensi risiko yang mungkin muncul dari perspektif Pejabat Pembuat Komitmen/Pejabat Penandatangan Kontrak (PPK) dan Pejabat Pengadaan (PP)/Pokja Pemilihan (Pokmil) sebagai bagian dari pelaku pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Kota Probolinggo.
4. Penelitian ini hanya berfokus pada potensi risiko yang mungkin muncul dalam Proses Pemilihan Penyedia dan Pelaksanaan Kontrak dibidang Jasa Konstruksi yang merupakan bagian dari tahapan pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sesuai Perpres 16/2018 beserta perubahannya.
5. Analisis risiko menggunakan metode *Failure Mode and Effects Analysis* (FMEA).
6. Asumsi tidak terjadi perubahan aturan dari pemerintah yang signifikan.

1.6 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah, memberikan informasi serta menambah pengetahuan terkait penerapan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern untuk mengidentifikasi dan menganalisis risiko, serta prioritas penanganannya guna mencapai tujuan Instansi Pemerintah.
2. Bagi pelaku pengadaan barang/jasa, dapat menjadi bahan acuan mengenai penerapan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi sebagai konsep preventif.
3. Bagi akademisi, sebagai literatur untuk karya ilmiah mengenai penerapan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa bidang Jasa Konstruksi. Serta dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian lanjutan pada masalah lain yang berkaitan dengan Manajemen Risiko dan Pengendalian Intern Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.