

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah menjalankan tugas dan fungsi negara dalam rangka melayani dan melindungi kepentingan masyarakat dan negaranya. Dalam bidang ekonomi, pemerintah mewakili negara untuk meningkatkan kesejahteraan yang berkelanjutan atas warganya (Noor, 2015). Dalam pandangan ekonom klasik, pasar persaingan merupakan cara mengalokasikan sumber daya yang paling efisien sehingga penggunaan mekanisme pasar akan memberikan hasil (*output*) yang paling besar. Menurut pandangan ini, intervensi pemerintah dalam perekonomian dapat dibenarkan dalam kondisi adanya kegagalan pasar (*market failure*) dan peran penting negara melakukan redistribusi hasil-hasil perekonomian dari kelompok yang beruntung kepada kelompok masyarakat yang kurang beruntung (Gruber, 2012).

Peran negara tersebut utamanya dilakukan lewat kebijakan pajak dan anggaran (pengeluaran). Terdapat dua pandangan mengenai ukuran pemerintah yang besar, apakah baik atau buruk bagi perekonomian (Dada, 2017). Pandangan pertama melihat bahwa pengeluaran pemerintah bersifat endogen dalam kaitannya dengan perkembangan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan dampak perkembangan ekonomi. Pandangan ini melihat secara pesimis, bahwa pengeluaran pemerintah seharusnya dikurangi atau dibatasi agar pengeluaran tidak tumbuh lebih besar daripada pertumbuhan ekonomi. Kebijakan yang ditawarkan adalah konsolidasi fiskal, di mana defisit anggaran dapat dikurangi tanpa khawatir

akan berpengaruh buruk terhadap perekonomian (Keho, 2015). Pandangan kedua lebih optimis, melihat bahwa pengeluaran pemerintah bersifat eksogen dalam kaitannya dengan perkembangan ekonomi. Maknanya, pengeluaran pemerintah dapat mendorong perkembangan perekonomian dengan digunakan sebagai salah satu alat kebijakan fiskal.

Dalam perekonomian Indonesia, salah satu variabel utama pendorong pertumbuhan ekonomi adalah faktor konsumsi, dan belanja pemerintah yang merupakan konsumsi pemerintah turut menjadi penentu pertumbuhan ekonomi nasional. Penyerapan anggaran pemerintah: pusat dan daerah akan memberikan efek multiplier yang berasal dari belanja yang dilakukan pemerintah itu sendiri. Dengan demikian, penyerapan anggaran yang merupakan salah satu bentuk konsumsi yang dilakukan pemerintah akan dapat menggerakkan sektor swasta. Keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis, apabila pengalokasian anggaran dilakukan secara efisien. Oleh karenanya, manajemen pemerintahan dalam pelaksanaan anggaran harus fokus terhadap realisasi penyerapan anggaran, untuk menjamin bahwa dana yang telah dialokasikan dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Manajemen pemerintahan merupakan proses pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup aspek perencanaan pemerintahan pengorganisasian kelembagaan pemerintahan, penggunaan sumber-sumber daya pemerintahan (sumber daya aparatur, alam, buatan, sosial, keuangan, dan peralatan), serta pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian aspek-aspek

manajemen pemerintahan tersebut dapat digunakan dalam asas penyelenggaraan pemerintahan, seperti asas efisiensi yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya baik manusia maupun anggaran, dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik (Wasistiono, 2003) .

Selama beberapa tahun terakhir, tuntutan publik terhadap efisiensi penggunaan sumber daya anggaran melalui belanja pemerintah mengalami peningkatan yang signifikan. Tuntutan tersebut bukan hanya isu nasional, tetapi juga merupakan isu global yang timbul karena besarnya anggaran yang digunakan untuk belanja pemerintah dan fakta bahwa anggaran tersebut berasal dari rakyat (Hui, et al., 2011). Publik menuntut pemerintah untuk meningkatkan efisiensi karena menganggap bahwa tingkat kebocoran keuangan negara yang terjadi melalui belanja pemerintah sangat tinggi.

Anggaran adalah faktor yang sangat penting dan relevan dalam suatu pemerintahan. Kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberi pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung dari anggaran. Anggaran juga merupakan alat untuk mencegah perilaku disfungsional misalnya, kebocoran keuangan dari pemerintah serta merupakan proses akuntabilitas publik.

Dari perpektif teori akuntabilitas publik, tindakan pemerintah berkaitan dengan alokasi dan belanja anggaran merupakan subjek akuntabilitas. Akuntabilitas berkaitan dengan kontrol dan kemampuan untuk mempertanggungjawabkan (Vries dan Sobis, 2010). Dari perspektif politik akuntabilitas berarti bahwa mereka yang memiliki kekuasaan harus dapat mempertanggungjawabkan tindakannya kepada publik, baik secara langsung

maupun tidak langsung (Therkildsen, 2001). Dari perspektif keuangan, akuntabilitas merupakan konsep keuangan yang telah mendapatkan perhatian dan penekanan dalam literatur akuntansi dan keuangan publik di era modern karena ketiadaan akuntabilitas dapat membuka keran korupsi, penyimpangan dan mismanajemen sumber daya publik (Raimi, Suara dan Fadipe, 2013).

Salah satu penyebab utama tingginya tingkat kebocoran keuangan negara adalah praktik pengadaan barang/jasa pemerintah yang tidak akuntabel dan kompetitif. Praktik pengadaan pemerintah yang tidak kompetitif dapat mengurangi minat pengusaha untuk ikut serta dalam tender dan memberikan peluang bagi pegawai pemerintah untuk melakukan kolusi dengan pengusaha yang ikut serta. Hal ini dapat mengakibatkan kerugian yang substansial pada keuangan pemerintah karena pemerintah mungkin akan membayar harga yang terlalu tinggi dan memberikan kontrak kepada perusahaan yang kinerjanya buruk (Ohashi, 2009).

Pengadaan barang/ jasa pemerintah yang efisien, terbuka dan kompetitif diperlukan bagi ketersediaan barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas. Pemerintah berusaha mensyaratkan berbagai kualifikasi dan inovasi untuk memotivasi pelaku usaha agar dapat berpartisipasi dalam lelang (Hanak & Muchova, 2015). Persaingan dalam lelang berpengaruh pada nilai penawaran yang dimasukkan oleh penawar lelang karena penyedia jasa konstruksi akan bersaing memberikan harga penawaran terendah untuk memenangkan lelang. Pemerintah akan memilih harga penawaran konstruksi terendah jika lebih banyak penawar berpartisipasi dalam proses lelang (Shrestha & Pradhananga, 2010). Sebagian besar

paket-paket pengadaan dimenangkan oleh penawar dengan penawaran terendah, sehingga penyedia harus berkompetisi memberikan harga penawaran untuk menang.

Peraturan Presiden No.12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang dan Jasa yang juga merupakan perubahan dari Perpres No. 16 Tahun 2018 dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 1 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah disebutkan bahwa pengadaan barang/ jasa pemerintah yang selanjutnya disebut pengadaan barang/ jasa 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. Perencanaan pengadaan meliputi identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal, dan anggaran pengadaan barang/ jasa yang dilakukan oleh instansi pemerintah merupakan aktivitas yang sangat penting dalam mendukung kegiatan operasional guna mewujudkan pembangunan Indonesia.

Dengan adanya peraturan ini, pengadaan barang/ jasa pemerintah pun semakin dituntut membuat kebijakan pengadaan barang/ jasa untuk memberikan *value for money* yakni menghasilkan barang/ jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, banyaknya jumlah barang, lamanya waktu dalam pengerjaan tender, alokasi biaya, dan penyedia, meningkatkan penggunaan produk dalam negeri, meningkatkan peran serta usaha mikro, kecil, dan menengah, meningkatkan peran perusahaan nasional, meningkatkan pemanfaatan barang/ jasa hasil penelitian dan industri kreatif, mendorong pemerataan ekonomi, dan mendorong pengadaan berkelanjutan. Oleh karena

pengadaan barang/ jasa harus menjadi lebih sederhana, tidak berbelit-belit agar mudah di cek, diawasi serta dikontrol.

Di Indonesia, publik menuntut pemerintah untuk mengupayakan 4 efiseinsi terhadap belanja pemerintah, karena didorong oleh anggapan bahwa tingkat kebocoran keuangan negara yang terjadi dalam pengadaan barang/ jasa sangat tinggi. Anggapan tersebut berdasarkan dengan banyaknya kasus korupsi pada proses pengadaan barang/ jasa yang melibatkan pejabat pemerintahan dan perusahaan yang terlibat. Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat sepanjang tahun 2017 sedikitnya ada sekitar 84 kasus korupsi dalam sektor Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) yang diproses oleh aparat penegak hukum (APH) dengan total kerugian negara mencapai Rp. 1,02 Triliun

Pratik pengadaan barang/ jasa tidak terlepas dari adanya penyimpangan antara pejabat pemerintahan dengan perusahaan yang memenangkan tender, sehingga menyebabkan kerugian keuangan negara dimana uang tersebut berasal dari rakyat. Praktik penyimpangan tender ini akan menghambat proses pembangunan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, pengadan barang/jasa pemerintah melalui sistem elektronik (*e-procurement*) menjadi salah satu sistem pengadaan pemerintah untuk mengurangi berbagai penyimpangan dan kebocoran keuangan negara.

Penelitian mengenai *e-procurement* di Indonesia sudah banyak dilakukan yang sebagian besar berfokus pada analisis terhadap pelaksanaan atau implementasi *e-procurement* pada instansi tertentu baik instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun perusahaan swasta serta penelitian yang berkaitan dengan faktor-

faktor yang mempengaruhi pelaksanaan *e-procurement* (Udoyono, 2012; Yuwinanto, 2013; Putri, 2016; Pauntru, 2017; Tuslaela, 2017; Nurchana, 2018; Ikhsan, 2018; dan Sawidar, 2018; Jacob,et.al, 2023).

Hasil berbagai riset tersebut menunjukkan bahwa implementasi *e-procurement* meniadakan peluang adanya interaksi langsung antara calon penyedia barang/jasa dengan kelompokkerja (Pokja) sehingga peluang KKN dapat berkurang. Selain itu, proses bisa lebih transparan, lebih efisien dari sisi waktu dan biaya serta dalam pelaksanaannya mudah untuk melakukan pertanggungjawaban keuangan (Tefa, 2010). Riset lainnya mempertegas bahwa pelaksanaan *e-procurement* di Indonesia mampu mendukung ketahanan tata kelola pemerintah daerah (Hidayat, 2017).

Pengadaan melalui *e-procurement* akan memungkinkan akses sangat terbuka sehingga seluruh penyedia mendapatkan informasi yang sama (simetris). ICW (2021) menyampaikan bahwa secara nasional terdapat penurunan tingkat konsentrasi pasar dalam proses tender sebesar 30% dari tahun 2011 sampai 2019. Temuan ini menunjukkan bahwa dengan adanya *e-procurement* secara umum kompetisi pada pengadaan pemerintah membaik, karena semakin banyak penyedia yang melakukan penawaran dan memenangkan proyek pengadaan pemerintah. Penghematan atau efisiensi pengeluaran keuangan negara akan semakin besar pada pengadaan secara elektronik, dan ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Boyne (1998), pada tender yang bersifat sukarela dan kompetitif (*voluntary competitive tendering*), kompetisi yang tinggi berhubungan dengan penghematan pengeluaran.

Latar belakang sebagaimana digambarkan sebelumnya, penulis ingin mengembangkan penelitian untuk melihat efisiensi belanja pemerintah dalam pengadaan barang/jasa di Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan dengan menggunakan pendekatan pengadaan kompetitif (*competitive bidding*). Pendekatan kompetisi ini akan melihat dari banyaknya jumlah penyedia, nilai pekerjaan (*project size*), dan lama waktu menyelesaikan pekerjaan. Setelah itu faktor-faktor kompetisi ini akan diuji untuk membuktikan pengaruhnya terhadap nilai penawaran pemenang sehingga nilai pemenang penawaran ini akan dicatat atas nilai belanja pemerintah sebagai efisiensi belanja pemerintah. Berdasarkan fenomena dan latar belakang peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Analisis Efisiensi Belanja Pemerintah Daerah Melalui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Kabupaten Halmahera Selatan.**

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berusaha mengetahui efisiensi belanja atau pengeluaran pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan melalui pengaruh jumlah penyedia, nilai pekerjaan, lama waktu menyelesaikan pekerjaan yang ditenderkan terhadap nilai penawaran pemenang dalam proses pengadaan barang/jasa. Maka penelitian ini akan mencoba menjawab beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah jumlah penyedia berpengaruh signifikan negatif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan?
2. Apakah nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) berpengaruh signifikan positif

terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan?

3. Apakah nilai pagu anggaran berpengaruh signifikan negatif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan?
4. Apakah nilai penawaran berpengaruh signifikan positif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka peneliti dapat mengambil tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk memberikan pembuktian secara empiris jumlah penyedia berpengaruh signifikan negatif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan.
2. Untuk membuktikan secara empiris nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) berpengaruh signifikan positif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan.
3. Untuk membuktikan secara empiris nilai pagu anggaran berpengaruh signifikan negatif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan.
4. Untuk membuktikan secara empiris nilai penawaran berpengaruh signifikan positif terhadap nilai kontrak pekerjaan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Halmahera Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan atau referensi yang dapat memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan ini serta menambah pemahaman tentang faktor-faktor yang memengaruhi efisiensi belanja pemerintah.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pembaca, sebagai bahan masukan dan gambaran bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan serta menentukan arah dan strategi untuk perbaikan kinerja belanja daerah khususnya dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.
2. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi yang berguna kepada masyarakat tentang belanja daerah khususnya dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sebagai bentuk akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah.
3. Bagi peneliti, penelitian ini menjadi ruang belajar yang positif dan sangat membantu dalam meningkatkan kapasitas serta pengalaman berkaitan dengan kondisi sosial yang ada dalam masyarakat terutama berkaitan langsung dengan konsentrasi pengadaan barang/jasa pemerintah .