



Gagasan

PERLUKAH MENGANGKAT PEJABAT PEMBUAT KOMITMEN (PPK) PADA PELAKSANAAN PENGADAAN BARANG/JASA DENGAN SUMBER DANA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)?

Ishak Musa

Widyaiswara Madya pada Badan Pendidikan dan Pelatihan Provinsi Banten, Jln. Raya Lintas Timur KM. 4 Karang Tanjung, Pandeglang, Banten.

(Diterima 25 Pebruari 2014; Direvisi ke-1 28 Pebruari 2014; Direvisi ke-2 4 Maret 2014; Disetujui 6 Maret 2014; Diterbitkan 7 Maret 2014)

Abstrak : Tulisan ini mengulas tentang organisasi pengadaan barang/jasa pemerintah yang menggunakan sumber dana APBD, khususnya penetapan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Menurut PERPRES nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya tentang Pengadaan barang/jasa pemerintah, organisasi pengadaan barang/jasa pemerintah terdiri dari Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Unit Layanan Pengadaan (ULP)/Pejabat Pengadaan dan Panitia/Pejabat Penerima hasil Pekerjaan. Dengan organisasi seperti tersebut diharapkan dapat terjadi mekanisme “*check and balance*”. Pelaksana pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBN dapat langsung menggunakan PERPRES tersebut. Sedangkan pelaksana pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD harus juga berpedoman pada PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 beserta perubahannya. Pada PERPRES, PA/KPA menetapkan PPK sebagai pejabat yang bertanggung jawab atas pengadaan barang/jasa termasuk menandatangani kontrak dengan penyedia barang/jasa, sedangkan pada PERMENDAGRI tidak perlu, justru PA/KPA lah yang sekaligus bertindak sebagai PPK. Disinilah terjadi dilema atas perlu atau tidaknya penetapan PPK dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD. Hasil analisa tulisan ini menyimpulkan bahwa PPK memang tidak perlu ditetapkan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD; Namun demikian dalam kondisi tertentu, tidaklah terlarang jika kepala SKPD selaku PA akan menetapkan PPK di SKPD-nya; Atau jika beban kerja pada suatu unit kerja SKPD sangat tinggi dengan jumlah paket pekerjaan yang dilaksanakan melalui penyedia barang/jasa demikian banyak, maka Kepala Unit Kerja selaku KPA dapat menetapkan PPK dengan persyaratan, tugas pokok dan kewenangan sesuai PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.

Keywords: Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), APBD, Pengadaan Barang/Jasa

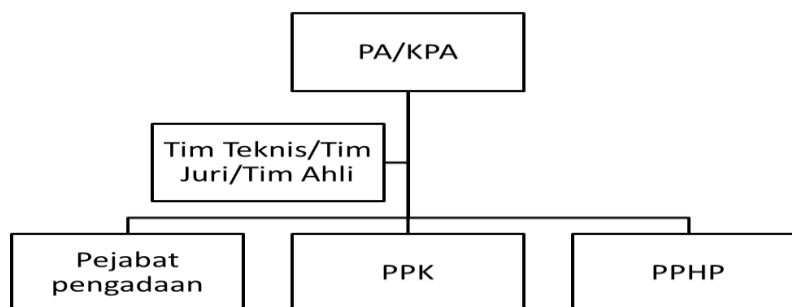
Corresponding author: Ishak Musa, E-mail: ishak_musa@yahoo.com, HP: +6281385444343

Pendahuluan

Diskusi menyangkut judul di atas seolah tidak pernah selesai dan selalu muncul di setiap awal tahun anggaran khususnya bagi mereka yang mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Saat diskusi hampir bisa dipastikan ada pembicaraan mengenai hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dengan membandingkan antara Peraturan Presiden (PERPRES) nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) nomor 13 tahun 2006 beserta perubahannya tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, karena pelaksanaan APBD harus mengacu kepada dua sumber hukum di atas, namun karena PERMENDAGRI “kalah tinggi” dengan PERPRES, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah (PP) nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Undang-Undang (UU) nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Biasanya kubu yang berada dibelakang PERPRES sering terpojokkan di tingkat ini, karena UU tentang Pengadaan Barang/Jasa sampai dengan saat ini masih sebatas Draft. Demikian pula diskusi-diskusi yang selama ini dilakukan menghasilkan kesimpulan yang sama dengan tahun sebelumnya yaitu tidak perlu mengangkat Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa dan penandatanganan kontrak dengan penyedia barang/jasa tetap dilakukan oleh Pengguna Anggaran (PA). Namun apakah benar penetapan PPK dalam pelaksanaan APBD tidak perlu dilakukan?

Analisa

Untuk menganalisa permasalahan ini, pertama kita akan membahas organisasi pengadaan barang/jasa sesuai PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya. Berikut ini adalah organisasi pengadaan barang/jasa sesuai PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Organisasi pengadaan Barang/Jasa sesuai PERPRES 54 tahun 2010

PA/KPA menetapkan:

1. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) : sebagai pejabat yang bertanggungjawab atas pengadaan barang/jasa
2. Pejabat Pengadaan : Personil yang ditunjuk untuk melaksanakan pengadaan langsung.
3. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP) : Panitia/Pejabat yang bertugas memeriksa dan menerima hasil pekerjaan.
4. Tim Teknis/Tim Juri/Tim Ahli ditetapkan jika diperlukan.

Pejabat-pejabat tersebut di atas ditetapkan dengan hierarki yang sama dan bertanggungjawab kepada PA/KPA. Pejabat yang memiliki kewenangan untuk menandatangani kontrak/perjanjian dengan penyedia barang/jasa adalah PPK.

Sementara itu pada pelaksanaan APBD, pejabat yang berwenang menandatangani kontrak dengan penyedia barang/jasa adalah PA/KPA, sesuai dengan :

1. UU nomor 1 tahun 2004 menyebutkan kewenangan PA pada pasal 6 ayat (2) butir b yaitu: *melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;*
2. PP nomor 58 tahun 2005 lebih menguatkan kewenangan PA, pasal 10 butir c yaitu: *melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;* dan butir g yaitu: *mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;*
3. PP nomor 58 tahun 2005, pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa: *Pejabat pengguna anggaran dalam melaksanakan tugas dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/pengguna barang.*

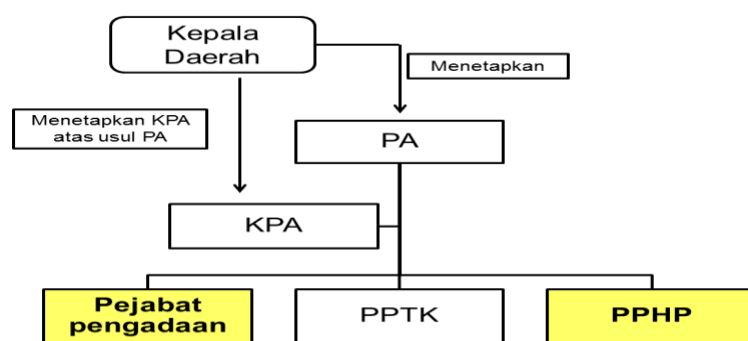
Unit kerja didefinisikan pada pasal 1 butir 15 sebagai: *bagian SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa program.*

Dengan demikian Kepala Unit Kerja yang akan diusulkan sebagai KPA oleh PA kepada Kepala Daerah adalah Pejabat yang kedudukannya satu tingkat di bawah PA.

4. PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 menulis ulang kewenangan PA yang tertera dalam PP nomor 58 tahun 2005.

Jika diperhatikan pada peraturan tersebut di atas bahwa penandatanganan kontrak dengan penyedia barang/jasa dilaksanakan oleh PA selaku pejabat struktural dengan Eselonering tertinggi di SKPD tersebut atau satu tingkat di bawahnya (KPA). Suatu pemikiran yang luar biasa, karena seorang PNS umumnya baru memiliki “kedewasaan” berfikir pada level jabatan Kepala Unit kerja, sehingga dialah yang bertanggungjawab menandatangani kontrak pengadaan barang/jasa.

Jika digambarkan organisasi pengadaan barang/jasa dengan sumberdana APBD sebagai berikut:



Gambar 2. Organisasi Pengadaan Barang/Jasa dengan sumber dana APBD

Sesuai PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 beserta perubahannya :

- a. Kepala Daerah menetapkan : PA dan KPA (atas usul PA)
- b. PA menetapkan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK).

Jika dalam pelaksanaan kegiatan membutuhkan barang/jasa, maka sesuai PERPRES nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya, PA menetapkan

- a. Pejabat pengadaan dan
- b. Panitia/Pejabat Penerima Hasil pekerjaan

Sejarah Istilah PPK

Istilah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) mulai dikenal pada PERPRES nomor 8 tahun 2006 yang merupakan perubahan ke-empat dari Keputusan Presiden (KEPPRES) nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan barang/jasa Pemerintah, didefinisikan sebagai *Pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pimpinan badan Hukum Milik Nagara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggungjawab atas pengadaan barang/jasa*. Pada PERPRES inilah kewenangan menandatangani perjanjian/kontrak dilimpahkan dari PA/KPA kepada PPK. Entah mengapa PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 yang terbit kemudian merasa tidak perlu menjadikan KEPPRES nomor 80 tahun 2003 sebagai salah satu *consideran* nya sehingga istilah Pejabat Pembuat Komitmen sama sekali tidak disebutkan, begitu juga pada PERMENDAGRI 59 tahun 2007 yang merupakan perubahan pertamanya.

Selanjutnya PERPRES 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, mendefinisikan ulang istilah PPK pada pasal 1 butir 7 menjadi *Pejabat yang bertanggungjawab atas Pelaksanaan barang/jasa*, dengan tugas pokok tertera pada pasal 11, antara lain: menandatangani kontrak; melaksanakan kontrak dengan penyedia barang/jasa dan mengendalikan pelaksanaan kontrak.

Debatable mengenai keberadaan/eksistensi sosok PPK dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD semakin mengemuka hingga diterbitkannya PERMENDAGRI 21 tahun 2011 yang merupakan perubahan kedua dari PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006. Pada PERMENDAGRI inilah PERPRES 54 tahun 2010 dijadikan sebagai salah satu *consideran* nya; Namun demikian tetap tidak menyebutkan tentang pelimpahan kewenangan menandatangani perjanjian/kontrak kepada PPK, melainkan mempertegas bahwa PA/KPA lah yang bertindak sebagai PPK. Seperti yang tersebut pada pasal 10A bahwa: *Dalam rangka pengadaan barang/jasa, Pengguna Anggaran bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen sesuai peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Pasal 11 ayat (5): *Dalam pengadaan barang/jasa, Kuasa Pengguna Anggaran, sekaligus bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen*.

Sampai tahap ini semakin jelas bagi kita bahwa untuk pelaksanaan APBN, PPK-lah yang memiliki kewenangan untuk menandatangani kontrak, sedangkan pada pelaksanaan APBD, PA/KPA-lah yang memiliki kewenangan tersebut. Ini adalah kondisi ideal yang dikehendaki oleh peraturan-peraturan di atas untuk pelaksanaan APBN dan APBD; Namun demikian hal ini tetap masih belum menjawab pertanyaan awal “apakah perlu menetapkan PPK pada pelaksanaan APBD ?”

Selanjutnya penulis berpendapat bahwa:

1. Dengan berpedoman pada PERMENDAGRI nomor 21 tahun 2011, PP nomor 58 tahun 2005 dan UU nomor 1 tahun 2004, maka dalam pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD, PA tidak perlu untuk menetapkan PPK, fungsi PPK telah melekat pada PA. Selanjutnya agar

terjadi mekanisme “*check and balance*” sebagaimana yang diharapkan PERPRES nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya, sebagian kewenangan PA dilimpahkan kepada kepala unit (pejabat 1 tingkat di bawah PA) sebagai KPA. KPA bertindak sebagai PPK dan menandatangani perjanjian/kontrak. Pelimpahan sebagian kewenangan ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD selaku PA. PA/KPA yang bertindak sebagai PPK tidak wajib memiliki Sertifikat Keahlian pengadaan barang/jasa sesuai PERPRES 70 tahun 2012 pasal 12 ayat (2b) *Dalam hal tidak ada personil yang memenuhi persyaratan untuk ditunjuk sebagai PPK, persyaratan pada ayat (2) huruf g yaitu: memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa dikecualikan untuk:*

- a. PPK yang dijabat oleh pejabat eselon I dan II di K/L/D/I; dan/atau
 - b. PA/KPA yang bertindak sebagai PPK.
2. Dengan berpedoman dalam PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya, maka pada pelaksanaan pelaksanaan barang/jasa dengan sumber dana APBD:
- a. PA dengan alasan tertentu dapat menetapkan PPK (dapat lebih dari 1 orang) di SKPD yang dipimpinnya, Persyaratan, tugas pokok dan kewenangan PPK sesuai pasal 11 dan 12 PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.
 - b. Kepala Unit Kerja pada SKPD selaku KPA dengan alasan beban kerja yang tinggi dapat menetapkan PPK pada unit kerjanya.

Pengangkatan PPK pada pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD, walaupun tidak diatur secara jelas dalam PERMENDAGRI, namun hal itu tidak bertentangan dengan PERPRES dan tidak ada satupun pasal dalam PERPRES yang dilanggar.

Selain itu, pengangkatan PPK dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD akan mempermudah pelaksanaan “*check and balance*” terutama pada SKPD yang memiliki paket pekerjaan yang sangat banyak. Hal ini memenuhi prinsip efisien, efektif dan akuntabel sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.

Kesimpulan

Dari uraian di atas, penulis berkesimpulan bahwa:

1. Pengadaan barang/jasa yang menggunakan sumber dana APBD, kepala SKPD selaku PA tidak perlu menetapkan PPK, selanjutnya agar terjadi mekanisme “*check and balance*” sebagaimana yang diharapkan PERPRES nomor 54 tahun 2010 beserta perubahannya, sebagian kewenangan PA dilimpahkan kepada kepala unit (pejabat 1 tingkat di bawah PA) sebagai KPA. Pada pengadaan barang/jasa PA/KPA bertindak sebagai PPK.
2. Pada kondisi tertentu, tidaklah terlarang:
 - a. Jika kepala SKPD selaku PA menetapkan PPK di SKPD-nya, dengan persyaratan, tugas pokok dan kewenangan PPK sesuai PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.
 - b. Jika karena beban kerja pada suatu Unit Kerja SKPD sangat tinggi dengan jumlah paket pekerjaan yang dilaksanakan melalui penyedia barang/jasa demikian banyak, Kepala Unit Kerja selaku KPA menetapkan PPK dengan persyaratan, tugas pokok dan kewenangan sesuai PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.

Rekomendasi Kebijakan

Dalam pelaksanaan Pengadaan barang/jasa dengan sumber dana APBD, banyak dijumpai PA/KPA menetapkan PPK, hal tersebut belum diatur dalam PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 beserta perubahannya. Untuk itu perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut mengenai persyaratan, tugas pokok dan kewenangan PPK tersebut agar terjadi sinkronisasi dengan pasal-pasal lainnya pada PERMENDAGRI nomor 13 tahun 2006 beserta perubahannya dan sejalan dengan PERPRES 54 tahun 2010 beserta perubahannya.

Daftar Pustaka

1. Peraturan Presiden nomor 8 tahun 2006 yang merupakan perubahan ke-empat dari Keputusan Presiden (KEPPRES) nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
2. Peraturan Presiden nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/jasa Pemerintah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden nomor 70 tahun 2012 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
5. Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.