

Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Vaksin Covid-19 Sebagai Upaya Penanganan Keadaan Darurat di Indonesia

Dadan Ramdani

Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
ramdanidadan1997@gmail.com

Abstract

Facing the Covid-19 pandemic, the Government made various efforts to stop the spread and transmission of the Covid-19 virus. One of the efforts to make it happen is through efforts to procure the Covid-19 vaccine through the procurement procedure for goods/services in handling emergencies. The implementation of the procurement of goods/services in handling emergencies has the principles of being effective, efficient and accountable, but on the other hand, community supervision has the potential to be reduced by reason of these principles. The problems studied in this paper are how to procure the Covid-19 vaccine in an effort to handle emergencies, then how is the urgency of public supervision in the implementation of the Covid-19 vaccine procurement. This research is a normative legal research with a positivist juridical approach. This paper shows that the procedure for the implementation of the Covid-19 vaccine procurement is guided by the procedures and rules for the implementation of the procurement of goods/services in handling emergencies as determined by LKPP Regulation Number 13 of 2018. Furthermore, in the implementation of the procurement of the Covid-19 vaccine, the community plays a role as external supervisor in the implementation of the procurement of Covid-19 vaccines.

Keyword : Procurement of goods/services, Covid-19 vaccine, Community Supervision.

Abstrak

Menghadapi pandemi Covid-19, Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk dapat menghentikan penyebaran dan penularan virus Covid-19. Salah satu upaya untuk mewujudkannya adalah melalui upaya pengadaan vaksin Covid-19 melalui prosedur pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat. Pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat memiliki prinsip efektif, efisien dan akuntabel, namun di sisi lain pengawasan masyarakat berpotensi tereduksi dengan alasan prinsip-prinsip tersebut. Permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana tata cara pengadaan vaksin Covid-19 dalam upaya penanganan keadaan darurat, selanjutnya bagaimana urgensi pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis positivis. Tulisan ini memperlihatkan bahwa tata cara pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 berpedoman pada tata cara dan aturan pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat yang ditentukan oleh Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018. Selanjutnya, dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19,

masyarakat berperan sebagai pengawas eksternal dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19.

Kata Kunci: *Pengadaan barang/jasa, Vaksin Covid-19, Pengawasan Masyarakat.*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Penelitian

Pada awal tahun 2020, dunia menghadapi wabah luar biasa yang diakibatkan oleh merebaknya virus corona. Coronaviruses (CoV) merupakan bagian dari salah satu virus yang memiliki efek menyebabkan penyakit berupa flu hingga penyakit yang lebih berat seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS-CoV) and Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS-CoV). Penyakit yang disebabkan oleh virus corona atau yang lebih dikenal dengan sebutan Covid-19 adalah penyakit-penyakit jenis baru yang pertama kali ditemukan pada tahun 2019.¹ Virus corona yang pertama kali muncul dan menyerang manusia ditemukan di Wuhan, China. Hal ini didasari dengan adanya laporan WHO (*World Health Organization*) yang menyatakan bahwa China merupakan negara pertama yang melaporkan kasus virus corona pada awal bulan Januari setelah munculnya kasus di Wuhan, Provinsi Hubei.²

Sejak pertama kali muncul pada pada akhir tahun 2019 di Wuhan, penyebaran virus corona semakin meningkat dan meluas ke seluruh penjuru dunia. Karena penularan virus corona yang sangat cepat dan meluas tersebut, WHO menetapkan virus corona sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020. Status pandemi atau epidemi global menandakan bahwa penyebaran virus corona terjadi begitu cepat dan mengakibatkan dampak yang sangat besar bagi tatanan dunia dari segala sektor kehidupan.³

Indonesia menjadi salah satu negara yang memiliki tingkat penyebaran yang cukup tinggi. Penyebaran dan kasus infeksi yang pertama kali diketahui di Indonesia terjadi pada tanggal 2 Maret tahun 2020, dimana terdapat dua Warga Negara Indonesia yang telah dinyatakan Positif Covid-19 di Depok, Jawa Barat. Covid-19 merupakan virus yang memiliki sifat penyebaran secara *contagious*, yaitu jenis virus yang menyebar secara cepat dalam jaringan tertentu. Akibat dari sifatnya tersebut, maka penyebaran virus Covid-19 dapat secara mudah menginfeksi seseorang apabila salah satu orang dalam jaringannya telah terinfeksi, dimana penginfeksiannya dapat terjadi melalui jaringan sentuhan dan pernafasan.⁴ Dengan sifat penyebaran tersebut, maka virus Covid-19 sangat berbahaya dan harus diwaspadai.

¹Nallul Mona, "Konsep Isolasi Dalam Jaringan Sosial Untuk Meminimalisasi Efek Contagious (Kasus Penyebaran Virus Corona Di Indonesia)", *Jurnal Sosial Humaniora Terapan* 2, no. 2 (2020): 117.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Masyarakat secara konstitusional mempunyai hak hidup yang harus dilindungi oleh negara sebagaimana tertuang dalam UUD NKRI Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Untuk mewujudkan hak tersebut, pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Perpu nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Viruses Disease* 2019 (COVID-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Keuangan Negara. Perpu tersebut selanjutnya disetujui oleh DPR RI sehingga menjadi Undang-Undang No 2 Tahun 2020. Undang-Undang No 2 Tahun 2020 merupakan instrumen hukum pelaksana yang merupakan *subordinate legislation* dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Karantina kesehatan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Setiap orang yang berada diwilayah negara Indonesia wajib mematuhi aturan karantina kesehatan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi: “setiap orang wajib mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan”.⁵ Terdapat sanksi yang akan diberikan bagi orang yang melanggar karantina kesehatan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 93 yang berbunyi “setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (1) dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan sehingga menyebabkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).⁶

Implementasi dari upaya pencegahan yang bersumber dari Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan adalah adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diberlakukan secara nasional diseluruh Indonesia. Ketentuan terkait PSBB diatur oleh Peraturan Presiden, Instruksi Presiden dan instrumen hukum lainnya, serta masing-masing daerah baik melalui instrumen hukum berupa Surat Edaran, Peraturan Kepala Daerah dan aturan hukum lainnya. Memasuki lonjakan kasus yang terjadi pada awal tahun 2021, Presiden resmi menetapkan berlakunya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) mulai tanggal 3 sampai dengan 20 Juli 2021 di wilayah

⁵ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

⁶ *Ibid.*, Pasal 93.

Jawa dan Bali. Akan tetapi, pemberlakuan PPKM ini terus diperpanjang sampai waktu yang tidak dapat ditentukan. Berdasarkan paparan tersebut, bahwa upaya pencegahan melalui pembatasan kegiatan masyarakat baik melalui PSBB maupun PPKM masih belum efektif sehingga salah satu upaya pemerintah yang lain untuk mengurangi penyebaran adalah melalui proses vaksinasi.

Upaya vaksinasi sebagai upaya yang cukup efektif untuk mengurangi angka penularan mulai dilakukan di Indonesia pada akhir tahun 2020 dan memasuki awal tahun 2021 (yakni periode bulan Desember 2020 – Maret 2022). Proses vaksinasi tersebut akan senantiasa dilakukan sampai dengan tahun 2022 (yakni periode ketiga dan keempat) dengan sasaran yang meluas diseluruh wilayah Indonesia.

Dasar hukum pelaksanaan vaksinasi di Indonesia tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Peraturan Presiden tersebut telah mengalami dua kali perubahan, yakni pertama melalui Perpres Nomor 14 Tahun 2021, dan Perubahan Kedua melalui Perpres Nomor 50 Tahun 2021. Dalam Perpres Nomor 99 Tahun 2020, bahwa cakupan pelaksanaan pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi Covid-19 meliputi :

- a) pengadaan vaksin Covid-19;
- b) pelaksanaan vaksinasi Covid-19;
- c) pendanaan pengadaan vaksin Covid-19 dan pelaksanaan vaksinasi Covid-19, dan
- d) dukungan dan fasilitas kementerian, lembaga dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Perpres Nomor 99 Tahun 2020, bahwa pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 meliputi penyediaan vaksin Covid-19 dan peralatan pendukung dan logistik yang diperlukan serta distribusi vaksin sampai pada titik serah yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan. Untuk melaksanakan proses pengadaan vaksin Covid -19, Menteri Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

Apabila melihat pada pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19 yang sasarannya diberikan kepada masyarakat Indonesia pada jangka waktu 2020, 2021 dan 2022, bahwa pelaksanaan pengadaan vaksin tersebut akan memakan anggaran yang sangat besar. Anggaran untuk pengadaan vaksin bersumber pada APBN dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dilakukan melalui kontrak tahun jamak. Ketentuan biaya untuk pelaksanaan pengadaan vaksin berdasar pada Pasal 22 Perpres Nomor 99 Tahun 2020, dimana biaya yang telah dikeluarkan untuk pengadaan vaksin Covid-19 dan pelaksanaan vaksinasi

merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Dengan demikian, bahwa proses pengadaan vaksin Covid-19 tergolong dalam proses pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat sehingga terdapat mekanisme khusus dalam proses pengadaannya (berdasarkan pada Pasal 91 ayat (1) huruf p Perpres Nomor 16 Tahun 2018 yang dipertegas dalam Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat).

Dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 berdasarkan Permenkes No 16 Tahun 2021, proses pengawasan dilakukan oleh Menteri Kesehatan, Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, dan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Berdasarkan Permenkes tersebut, bahwa masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pengawasan pengadaan vaksin Covid-19. Padahal, apabila mengacu pada Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat sebagai aturan pelaksana dari Perpres Nomor 16 Tahun 2018 (yang dirubah oleh Perpres Nomor 12 Tahun 2021), pengawasan dalam pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat meliputi pengawasan melekat (Waskat), pengawasan eksternal serta internal, dan pengawasan masyarakat. Dengan demikian, bahwa telah terjadi perbenturan aturan dalam proses pengawasan yang tertuang dalam Permenkes No 16 Tahun 2021 dan Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018.

Berdasarkan paparan diatas, bahwa tulisan ini akan membahas terkait pengadaan vaksin covid-19 sebagai salah satu jenis barang/jasa untuk penanganan keadaan darurat dengan mempertimbangkan prinsip anggaran yang didasarkan para prinsip *value of money*. Selain itu, tulisan ini akan membahas terkait arti penting pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19. Dengan demikian, judul dari tulisan ini yakni “Tinjauan Yuridis Terhadap Pengadaan Vaksin Covid-19 Sebagai Upaya Penanganan Keadaan Darurat Di Indoensia”.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, rumusan masalah yang dikaji dalam tulisan ini adalah :

- 1) Bagaimana pengadaan vaksin Covid-19 dalam upaya penanganan keadaan darurat pandemi Covid-19 di Indonesia ?
- 2) Bagaimana urgensi pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 di Indoensia ?

2. Tinjauan Pustaka

Kajian tentang covid, sudah banyak dilakukan misalnya *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Ita Susanti dan Sri Murniati yang menjelaskan

terkait pengadaan barang/jasa pemerintah yang masuk kedalam kategori kewenangan dan ruang lingkup hukum perdata karena didasari oleh kontrak pengadaan sebagai dasar perikatan antara Penyedia dengan Pengguna Barang/Jasa, yang diwakili Pejabat Pembuat Komitmen atau PPK. Sumber dana yang digunakan dalam pengadaan barang/jasa bersumber dari dana APBN/APBD dan proses pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk pada ruang lingkup Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana karena pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berakibat secara administratif maupun pidana.⁷

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Lailatul Mufidah dan Kukuh Tejomurti yang menjelaskan terkait dasar hukum pengadaan vaksin dalam penanganan pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) beserta prosedur teknis proses pengadaan. Selanjutnya, penelitian tersebut menjelaskan terkait kontrak *lumpsum* yang menjadi dasar kontrak pengadaan barang berupa vaksin.⁸ Namun demikian penulis sebelumnya belum mengkaji terkait dengan pengadaan barang dan jasa terkait penanganan covid, namun demikian kajian diatas telah menghantarkan awal ttg kajian covid. Oleh karena itu perlu dilakukan kajian tentang hal tersebut.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian *normatif*, yang mengkaji permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan-peraturan hukum berupa Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan beberapa aturan terkait. Pendekatan yang digunakan peneliti dalam mengkaji objek penelitian adalah pendekatan normatif/doktrinal yakni berupa pendekatan yuridis-positivistic (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Data penelitian yang dibutuhkan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui metode studi pustaka atau dokumen terhadap bahan hukum primer dan bahan sekunder. Analisis data dilakukan dengan cara *deskriptif-kualitatif* menggunakan metode deduktif, yakni suatu pengambilan logika hukum yang berpangkal dari hal-hal yang bersifat umum.

⁷ Ita Susanti dan Sri Murniati, "Analisis Yuridis Terhadap Aspek Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Beserta Akibat Hukumnya," *Jurnal Yuridi* 10, no. 2 (2018): 66–72.

⁸ Lailatul Mufidah dan Kukuh Tejomurti, "Analisis Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)," *Jurnal Law Review* XX, no. 3 (20221): 279–80.

B. Pembahasan

1. Pengadaan Vaksin Covid-19 Dalam Upaya Penanganan Keadaan Darurat Pandemi Covid-19 di Indonesia

Pengadaan barang dan jasa (*procurement*) muncul karena didasari akan banyaknya kebutuhan baik berupa barang dan/atau jasa guna kelancaran proses penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Pengadaan barang/jasa pemerintah memiliki peran penting dalam proses pelaksanaan pembangunan nasional guna meningkatkan pelayanan publik dan meningkatkan perekonomian baik dalam skala nasional maupun daerah. Untuk dapat melaksanakan tujuan pembangunan tersebut, maka pengaturan pengadaan barang/jasa sangatlah penting guna mewujudkan pemenuhan nilai manfaat yang sebesar-besarnya (*value for money*) dan kontribusi dalam peningkatan penggunaan produk dalam negeri, pengembangan dan peningkatan peran usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah dan pembangunan yang berkelanjutan.

Istilah pengadaan barang dan jasa (*procurement*) apabila diartikan secara luas, maka mencakup seluruh proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan pada tahap perencanaan, persiapan pengadaan, dan pelaksanaan untuk pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa tidak hanya berkaitan dengan pemilihan rekanan proyek dengan bagian pembelian (*purchasing*) atau perjanjian resmi kedua belah pihak saja, tetapi mencakup seluruh proses yang diawali sejak tahap perencanaan persiapan, perizinan, penentuan pemenang tender hingga tahap pelaksanaan dan serah terima hasil pekerjaan.⁹

Didalam ketentuan umum yakni Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (dirubah dengan Perpres Nomor 12 Tahun 2021), bahwa 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.¹⁰

Di dalam Perpres Nomor 16 Tahun 2018, bahwa pengadaan barang/jasa meliputi : barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi dan jasa lainnya. Dalam pengadaan barang/jasa tersebut, pelaksanaannya dapat dilakukan melalui swakelola dan/atau penyedia. Pengadaan barang/jasa melalui swakelola yakni cara memperoleh barang/jasa yang dikerjakan sendiri oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah, Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah lain, organisasi kemasyarakatan, atau kelompok

⁹ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 4.

¹⁰ Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

masyarakat.¹¹ Sedangkan pengadaan barang/jasa melalui penyedia yakni cara memperoleh barang/jasa yang disediakan oleh pelaku usaha.¹² Pelaku usaha dapat berupa perorangan atau badan usaha (baik badan usaha yang berbentuk badan hukum atau tidak) yang melaksanakan kegiatan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu.

Pengadaan barang/jasa berhubungan dengan anggaran belanja pemerintah (*government budget*) karena setiap pembiayaan pelaksanaan pengadaan barang/jasa bersumber dari APBN/APBD. Menurut John F Due, bahwa *government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.¹³

Didalam Perpres Nomor 16 Tahun 2018, terdapat pengadaan khusus yang salah satunya adalah pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan keadaan darurat. Pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat adalah kegiatan pengadaan barang/jasa dalam masa status keadaan darurat yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam Pasal 59 ayat (2) Perpres Nomor 16 Tahun 2018, keadaan darurat meliputi :

- a) Bencana alam, bencana non-alam, dan/atau bencana sosial;
- b) Pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan;
- c) Kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu kegiatan pelayanan publik;
- d) Bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial, perkembangan situasi politik dan keamanan di luar negeri, dan/atau pemberlakuan kebijakan pemerintah asing yang memiliki dampak langsung terhadap keselamatan dan ketertiban warga negara Indonesia di luar negeri; dan/atau
- e) Pemberian bantuan kemanusiaan kepada negara lain yang terkena bencana.¹⁴

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Status Bencana Non-Alam Covid-19 sebagai bencana nasional, maka setiap pengadaan barang/jasa yang bertujuan untuk melakukan penanganan terhadap bencana tersebut masuk kedalam kategori keadaan darurat yang terdapat dalam Pasal 59 ayat (2) Perpres Nomor 16

¹¹ Pasal 1 angka 23 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

¹² Pasal 1 angka 26 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

¹³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2013), p. 2.

¹⁴ Pasal 59 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Tahun 2018. Salah satu jenis pengadaan barang yang dilakukan untuk melakukan penanganan terhadap keadaan darurat tersebut yakni pengadaan vaksin Covid-19, sehingga pengadaan vaksin Covid-19 dilaksanakan melalui prosedur pelaksanaan pengadaan dalam penanganan kondisi darurat.

Anggaran yang sangat besar dalam pengadaan barang dalam penanganan keadaan darurat (vaksin covid-19) haruslah senantiasa mempertimbangkan prinsip anggaran yang berbasis kinerja (*performance based budgeting*) yakni setiap anggaran yang merupakan pengeluaran negara harus dapat dihubungkan dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*), sehingga setiap pengeluaran negara dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Sistem penganggaran berbasis kinerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien.¹⁵ Dengan demikian, agar proses pengadaan vaksin covid-19 dapat memberikan kemanfaatan yang besar yakni mengurangi angka penyebaran dan penularan virus Covid-19, maka anggaran yang disusun harus menerapkan prinsip *value for money*, sehingga dapat mewujudkan penganggaran yang ekonomis, efisien dan efektif.

Tata cara pengadaan barang/jasa diatur dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat. Peraturan LKPP tersebut merupakan aturan pelaksana yang diamanatkan oleh Pasal 59 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Adapun tata cara pengadaan barang/jasa dalam penanganan kondisi darurat menurut Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 diatur dalam Pasal 6, dimana tata cara pengadaan meliputi 3 (tiga) tahapan, yakni:¹⁶

- a) perencanaan pengadaan;
- b) pelaksanaan pengadaan; dan
- c) penyelesaian pembayaran.

Pertama, yakni tahap perencanaan pengadaan. Tahapan perencanaan ini merupakan tahapan awal yang dilakukan dalam pengadaan barang/jasa dalam penanganan kondisi darurat, yang meliputi :

- a) identifikasi kebutuhan barang/jasa, yakni melakukan identifikasi terhadap kebutuhan barang/jasa dalam kegiatan penanganan keadaan darurat berdasarkan hasil pengkajian cepat di lapangan.
- b) analisis ketersediaan sumber daya, yakni mempertimbangkan dan memperhatikan ketersediaan sumber daya dengan meninjau lokasi dan jumlah sumber daya yang tersedia.

¹⁵ W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Grasindo, 2013), 50.

¹⁶ Pasal 6 Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat.

- c) penetapan cara pengadaan barang/jasa, yakni penentuan cara pengadaan baik melalui penyedia atau melalui swakelola.

Kedua, yakni tahapan pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Pada tahap pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam penanganan kondisi darurat, pelaksanaannya terbagi menjadi dua cara, yakni 1). melalui penyedia, dan 2). melalui swakelola. Tahapan pelaksanaan pengadaan melalui Penyedia adalah sebagai berikut:

- a) penerbitan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ);
- b) pemeriksaan bersama dan rapat persiapan;
- c) serah terima lapangan;
- d) penerbitan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK)/Surat Perintah Pengiriman (SPP);
- e) pelaksanaan pekerjaan;
- f) perhitungan hasil pekerjaan; dan
- g) serah terima hasil pekerjaan.

Pada Tahapan pelaksanaan pengadaan melalui penyedia, terdapat ketentuan khusus yang tertuang dalam Pasal 6 ayat (4), dimana tahapan penerbitan SPPBJ, pemeriksaan bersama dan rapat persiapan, serah terima lapangan, dan penerbitan SPMK/SPP (Pasal 6 ayat (3) huruf a sampai dengan huruf d Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018) dapat digantikan dengan surat pesanan. Dengan adanya aturan untuk dapat melakukan penggantian tahapan dari mulai tahapan penerbitan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) sampai dengan tahapan penerbitan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK)/Surat Perintah Pengiriman (SPP) yang dapat diganti dengan surat pesanan, maka hal ini menjadikan pelaksanaan pengadaan dapat berjalan secara efektif dan efisien dengan melihat faktor kondisi darurat yang hendak ditangani. Akan tetapi, meskipun adanya ketentuan ini menjadikan tahapan pelaksanaan dapat berjalan efektif dan efisien, namun ketentuan ini harus dilaksanakan secara akuntabel dan penuh tanggung jawab karena disisi lain dengan adanya kemudahan ini akan membuka peluang terjadinya tindakan *fraud*.

Selanjutnya, tahapan pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang melalui swakelola adalah sebagai berikut:

- a) mengkoordinasikan pihak lain yang akan terlibat dalam penanganan darurat;
- b) pemeriksaan bersama dan rapat persiapan;
- c) pelaksanaan pekerjaan; dan
- d) serah terima hasil pekerjaan.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pengadaan melalui swakelola adalah Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah lain, lembaga non-pemerintahan, organisasi kemasyarakatan, pemerintahan negara lain atau organisasi/lembaga internasional, masyarakat dan/atau pelaku usaha.

Keterlibatan dan partisipasi dari pihak lain sangatlah diperlukan dalam pelaksanaan pengadaan melalui swakelola, karena dengan adanya keterlibatan pihak lain maka hal tersebut akan membantu dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada korban atau pihak yang terdampak.

Ketiga, yakni tahapan penyelesaian pembayaran pengadaan dalam penanganan keadaan darurat. Adapun tahapan penyelesaian pembayaran adalah sebagai berikut:

- a) kontrak;
- b) pembayaran; dan
- c) post audit.

Berdasarkan Berita Acara Perhitungan Bersama dan Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menyusun kontrak yang sesuai dengan jenis kontrak yang tercantum dalam SPPBJ yang dilaksanakan pada tahap pelaksanaan pengadaan. Adapun jenis kontrak pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat adalah sebagai berikut :¹⁷

- 1) harga Satuan;
- 2) lumsom;
- 3) gabungan Lumsom dan Harga Satuan;
- 4) waktu Penugasan; atau
- 5) biaya Plus Jasa (Cost Plus Fee).

Pada tahap pembayaran pengadaan yang melalui penyedia, pembayaran dilakukan melalui pembayaran bulanan atau berdasarkan tahapan penyelesaian/termin dan pembayaran secara sekaligus setelah pekerjaan dinyatakan selesai.¹⁸

Berkaitan dengan pengadaan vaksin Covid-19 dalam penanganan pandemi Covid-19, pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (telah dilakukan perubahan melalui Perpres Nomor 14 Tahun 2014, dan Perubahan Kedua melalui Perpres Nomor 50 Tahun 2021).

Dengan dampak yang begitu besar yang diakibatkan oleh pandemi Covid-19, mendorong pemerintah untuk dapat melakukan penanganan yang luar biasa yang salah satunya melalui upaya pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi. Upaya pengadaan vaksin dan pelaksanaan vaksinasi dinilai akan berdampak secara signifikan dalam proses pencegahan dan meminimalisir proses penyebaran virus Covid-19 di Indonesia. Terlebih, bahwa vaksin merupakan salah satu jenis barang yang termasuk kedalam

¹⁷ Lampiran I Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat.

¹⁸ *Ibid.*

kategori barang dalam penanganan kondisi darurat yang tertuang dalam Lampiran II Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat, sehingga proses pengadaannya berdasarkan pada proses pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat yang mengedepankan prinsip efektifitas.¹⁹

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Virus Corona Disease 2019* (Covid-19), yang merupakan aturan pelaksana dari Perpres Nomor 99 Tahun 2020, bahwa pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 bertujuan untuk memenuhi ketersediaan vaksin Covid-19 dalam rangka penanggulangan pandemi. Pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 meliputi penyediaan vaksin Covid-19 dan peralatan pendukung dan logistik yang diperlukan serta distribusi vaksin sampai pada titik serah yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan. Berdasarkan Pasal 7 Permenkes Nomor 16 Tahun 2021, bahwa pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 dilakukan melalui :

- a) penugasan kepada badan usaha milik negara, yang dilakukan oleh Menteri Kesehatan kepada PT Bio Farma (Persero);
- b) menunjukan langsung badan usaha penyedia oleh Menteri, yang dilakukan dalam rangka mencukupi kebutuhan pelaksanaan vaksinasi program; dan
- c) kerjasama dengan lembaga/badan internasional

Penugasan kepada PT. Bio Farma (Persero) selaku badan usaha milik negara yang mendapatkan tugas dari Menteri Kesehatan untuk melaksanakan kerjasama dengan badan usaha dan/atau lembaga baik dalam negeri maupun luar negeri dalam melaksanakan pengadaan vaksin Covid-19. Penugasan ini diperkuat dengan adanya ketentuan hukum yakni Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/102/2021 tentang Penetapan Jenis dan Jumlah Vaksin Melalui Penugasan PT Bio Farma (Persero) Dalam Pelaksanaan Pengadaan Vaksin *Corona Virus Disease 19* (Covid-19), yang menjadi landasan penugasan pengadaan vaksin-19 kepada PT Bio Farma (Persero) tahap ketiga. Vaksin yang diproduksi oleh PT Bio Farma (Persero) pada tahap ketiga berjumlah sebanyak 122.504.000 (seratus dua puluh dua juta lima ratus empat ribu) dosis. Dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/9860/2020, terdapat enam jenis vaksin, yaitu vaksin yang diproduksi oleh PT Bio Farma (Persero), AstraZeneca, China National Pharmaceutical Group Corporation (Sinopharm), Moderna, Pfizer Inc. and BioNtech, dan Sinovac Biotech Ltd.

Didalam Pasal 59 ayat (5) Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, bahwa untuk penanganan keadaan

¹⁹ Tri Dawai Kristini, "Faktor-Faktor Risiko Kualitas Pengelolaan Vaksin Program Imunisasi Yang Buruk di Unit Pelayanan Swasta," *Tesis* (Universitas Diponegoro, 2018), 112.

darurat, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menunjuk Penyedia terdekat yang sedang melaksanakan pengadaan barang/jasa sejenis atau pelaku usaha lain yang dinilai mampu dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa sejenis. Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam tahap implementasinya bahwa dalam proses pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 yang dilakukan melalui penunjukan secara langsung kepada badan usaha penyedia barang/jasa, tidak harus melalui tender, sehingga pelaksanaan pengadaan dapat berlangsung secara cepat dan efektif dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas. Berdasarkan Pasal 12 ayat (5) Permenkes Nomor 16 Tahun 2021, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam proses penunjukan secara langsung kepada badan usaha penyedia. Badan usaha penyedia vaksin Covid-19 yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan harus memenuhi persyaratan berupa:²⁰

- 1) Industri farmasi yang memproduksi Vaksin COVID-19 dan memiliki izin industri farmasi yang dikeluarkan oleh otoritas negara asal;
- 2) Industri farmasi yang memproduksi Vaksin COVID-19 dan memiliki izin industri farmasi/sertifikat produksi industri farmasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan; atau
- 3) Industri farmasi yang memproduksi Vaksin yang memiliki izin industri farmasi/sertifikat produksi industri farmasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan dan mendapat penunjukan atau bekerja sama dengan Industri farmasi yang memproduksi Vaksin COVID-19 yang memiliki izin industri farmasi yang dikeluarkan oleh otoritas negara asal.

Dalam proses pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19 yang melalui penunjukan langsung kepada badan usaha dalam negeri dan/atau badan usaha luar negeri, setidaknya harus memenuhi tahapan :²¹

- a) penunjukan langsung badan usaha Penyedia, yang dilakukan oleh Menteri Kesehatan;
- b) pelaksanaan pekerjaan dan/atau pengiriman, yang telah disepakati oleh para pihak sesuai dengan perjanjian /kontrak; dan
- c) pelaksanaan pembayaran, yang sesuai dengan kontrak.

Sistem pengadaan melalui penunjukan langsung penyedia dibenarkan apabila penanganan darurat untuk keamanan, keselamatan masyarakat, dan aset strategis perusahaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 huruf f Permen BUMN Nomor Per-08/MBU/12/2019 tentang Pedoman Umum

²⁰ Pasal 12 ayat (5) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

²¹ Pasal 13 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Badan Usaha Milik Negara. Pelaksanaan pengadaan melalui penunjukan langsung penyedia dirasa sudah tepat mengingat kondisi dalam rangka percepatan penanganan darurat sehingga efisiensi proses dapat terpenuhi. Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Penanganan *Coronavirus Disease* (Covid-19), dimana pada huruf e poin 3 disebutkan bahwa PPK melaksanakan penunjukan penyedia dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pada pengadaan keadaan darurat.

Selanjutnya, selain melalui penugasan kepada PT Bio Farma (Persero) dan penunjukan langsung kepada badan usaha penyedia barang/jasa, bahwa pelaksanaan pengadaan Vaksin Covid-19 juga melalui kerjasama dengan lembaga/badan internasional. Kerjasama pengadaan vaksin Covid-19 dengan lembaga/badan internasional yang dimaksud dalam Pasal ini adalah kerjasama dengan lembaga/badan internasional yang melakukan penawaran atau kerjasama penelitian, produksi, dan/atau penyediaan vaksin Covid-19. Bentuk kerjasama yang dilakukan dengan lembaga/badan internasional meliputi :²²

- a) kerjasama dalam rangka penelitian dan pengembangan vaksin Covid-19; dan/atau
- b) kerjasama untuk penyediaan vaksin Covid-19 dan tidak termasuk peralatan pendukung untuk vaksinasi Covid-19.

Lembaga/badan internasional yang bekerjasama dalam pengadaan vaksin Covid-19 yakni : *The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI); *The Global Alliance for Vaccines and Immunizations* (GAVI); dan/atau lembaga/badan internasional lainnya.²³ Pelaksanaan pengadaan vaksin melalui kerjasama dengan lembaga/badan internasional setidaknya melalui tahapan :²⁴

- a) perencanaan;
- b) perkiraan biaya;
- c) komitmen;
- d) pelaksanaan pekerjaan dan/atau pengiriman; dan
- e) pembayaran.

²² Pasal 14 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

²³ Pasal 14 ayat (4) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

²⁴ Pasal 16 ayat (4) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

Melihat jenis pengadaan, kontrak pengadaan vaksin termasuk kedalam kategori kontrak *lumpsum*. Kategori ini dapat dilihat berdasarkan pengertian dan karakteristik kontrak *lumpsum*. Kontrak *lumpsum* adalah kontrak pengadaan barang/jasa atas penyelesaian seluruh pekerjaan dalam batas waktu tertentu. Adapun ciri-ciri kontrak *lumpsum* antara lain :²⁵

- 1) Jumlah harga pasti dan tetap, serta tidak dimungkinkan adanya penyesuaian harga terhadap barang/jasa;
- 2) Volume kebutuhan barang/jasa sudah diketahui sebelum dilaksanakannya kontrak, sehingga jumlah yang tertera dalam kontrak sudah pasti;
- 3) Pembayaran didasarkan pada tahapan produk/keluaran yang dihasilkan sesuai dengan apa yang tertera dalam kontrak;
- 4) Total harga penawaran bersifat mengikat;
- 5) Tidak diperbolehkan adanya penambahan/pengurangan pekerjaan;
- 6) Risiko ditanggung oleh penyedia barang/jasa.

Tata cara pembayaran dalam rangka pengadaan vaksin covid-19 memiliki proses yang khusus, dimana tata cara pembayaran dapat dilakukan dengan proses pembayaran di muka (*advance payment*) atau uang muka. Ketentuan tata cara pembayaran yang dilakukan melalui pembayaran uang muka tersebut tertuang dalam Pasal 24 Permenkes Nomor 16 Tahun 2022, dimana pembayaran di muka (*advance payment*) atau uang muka kepada penyedia lebih tinggi dari 20% (dua puluh persen) dari nilai kontrak tahun tunggal dan dituangkan dalam perjanjian/kontrak atau lebih tinggi dari 15 % (lima belas persen) dari nilai kontrak tahun jamak dan dituangkan dalam perjanjian/kontrak. Akan tetapi, pembayaran di muka (*advance payment*) atau uang muka tersebut dapat dilaksanakan sepanjang dipersyaratkan oleh penyedia barang.

Dengan adanya ketentuan terkait tata cara pengadaan vaksin covid-19 dalam penanganan kondisi darurat pandemi Covid-19 tersebut, diharapkan dapat mencegah penularan dan penyebaran virus Covid-19 yang semakin meluas. Tata cara pengadaan vaksin Covid-19 yang dilaksanakan dengan prinsip efektif, dan efisien, mempermudah proses pengadaan barang sehingga proses pengadaan dapat terlaksana dengan cepat namun tetap mempertimbangkan prinsip ekonomis, transparan dan akuntabel. Dengan demikian, bahwa prinsip *value of money* dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 dapat terlaksana.

²⁵ Lailatul Mufidah, Kukuh Tejomurti, "Analisis Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)", *Jurnal Law Review*, Vol. XX, No. 3, (2021), p. 279-280. Mufidah dan Tejomurti, "Analisis Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)", 279-80.

2. Urgensi Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Covid-19 di Indonesia

Pengawasan yang terdapat dalam siklus anggaran (*budget cyclus*) merupakan bagian yang integral dan dan tak terpisahkan dari siklus tersebut. Hal ini karena pengawasan merupakan instrumen pengendalian (*control*) yang melekat dalam siklus anggaran (*budget cyclus*). Pada setiap tahapan dalam siklus anggaran, pengawasan adalah instrumen untuk menghubungkan antara target dengan dengan realisasi setiap program/kegiatan/proyek (dalam hal ini pengadaan vaksin Covid-19) yang harus dilakukan oleh pemerintah.²⁶ Pengawasan termasuk dalam pengendalian yang berarti mengarahkan atau memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya kembali menuju arah yang benar atau menyesuaikan kembali kepada rencana awal yang digagas.²⁷

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “awas”, yang berarti mampu mengetahui sesuatu dengan cermat dan seksama. Apabila digunakan dalam pengertian kegiatan, maka “awas” berarti mampu mengetahui, melanjutkan, dan melaporkan seluruh dinamika kegiatan sesuai dengan realita di lapangan.²⁸

Menurut Sujamto, bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sudah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.²⁹ Sedangkan Manullang berpendapat bahwa pengawasan adalah proses untuk menetapkan pekerjaan yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya apabila perlu dengan maksud pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³⁰

Menurut Sarwoto, sebagian ahli lain mendefinisikan pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.³¹ Berdasarkan paparan diatas, bahwa pengawasan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan untuk menilai kesesuaian suatu kegiatan yang dilakukan dengan tujuan awal pelaksanaan, serta setelah itu dilakukan koreksi, evaluasi dan perbaikan apabila terjadi ketidaksesuaian dalam pelaksanaannya.

²⁶ Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, 154.

²⁷ Teguh, Harrys Pratama. *Hukum Keuangan Negara* (Bandung: Pustaka Setia, 2019), 134.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 19..

³⁰ Manullang, *Dasar-Dasar Management* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977), 136.

³¹ Teguh, Harrys Pratama. *Hukum Keuangan Negara*, 135.

Pengawasan pada dasarnya memberikan petunjuk kepada para pelaksana untuk selalu bertindak sesuai dengan yang telah ditentukan, serta sebagai upaya untuk mengetahui kelemahan dan kesulitan dalam pelaksanaan kegiatan. Menurut Soewarno Handyaningrat, terdapat empat hal yang menjadi fungsi dari pengawasan, yakni:³²

- 1) Memperkuat rasa tanggung jawab bagi pejabat yang disertai tanggung jawab dan wewenang dalam melaksanakan kegiatan;
- 2) Menjamin pejabat agar melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah direncanakan;
- 3) Memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan;
- 4) Mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

Dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, pengawasan memiliki peran yang sangat penting agar anggaran yang dikeluarkan dalam rangkaian pengadaan barang/jasa dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas. Pengawasan dan pemeriksaan dalam rangka pengadaan barang/jasa dimaksudkan untuk:³³

- 1) Meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan, sehingga mewujudkan aparatur yang profesional, bersih dan bertanggung jawab.
- 2) Memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
- 3) Menegakan peraturan yang berlaku dan mengamankan keuangan negara.

Dalam pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19, pengawasan yang dilakukan berdasarkan pada pengawasan yang dilakukan dalam rangka penanganan keadaan darurat yang tertuang dalam Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat. Didalam peraturan tersebut, yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang dan segala bentuk penyimpangan lainnya, yang dapat berakibat pada pemborosan keuangan negara.³⁴ Pengawasan pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan keadaan darurat meliputi tiga pengawasan, yakni:³⁵

³² *Ibid.*, p. 137.

³³ *Ibid.*, p. 182.

³⁴ Lampiran I Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat.

³⁵ Lampiran I Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat.

- 1) Pengawasan melekat (waskat), yakni pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan masing-masing instansi kepada bawahannya baik pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam pengawasan melekat, pengawasan yang dilakukan bersifat struktural dimana pengawasan dilakukan oleh atasan kepada bawahannya.
- 2) Pengawasan eksternal dan internal pemerintah. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan yang berada diluar lingkup pemerintah secara struktural. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan, pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan yang secara struktural masuk kedalam lingkup pemerintah. Pengawasan internal dilakukan oleh Inspektur Jendral/Inspektur Utama/Inspektur Daerah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Instansi-instansi tersebut memiliki tanggung jawab untuk melakukan audit sesuai dengan kebutuhan lembaga tersebut atau berdasarkan atas permintaan dari instansi yang akan diaudit.
- 3) Pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh unsur masyarakat baik secara individu atau kelompok. Dalam rangka mewujudkan transparansi dalam penggunaan dan pemanfaatan anggaran pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan keadaan darurat, masyarakat dapat melakukan pengawasan untuk memantau pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Apabila terdapat suatu indikasi penyimpangan, masyarakat dapat melaporkannya kepada pengawas internal, yakni Inspektur Jendral/Inspektur Utama/Inspektur Daerah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Pengawasan yang dilakukan dalam rangka pengadaan vaksin covid-19 termasuk kedalam kategori pengawasan yang dilakukan dalam penanganan keadaan darurat, karena vaksin merupakan salah satu dari jenis barang yang masuk kedalam kategori barang dalam penanganan keadaan darurat sesuai dengan lampiran II Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018. Pengawasan pengadaan barang/jasa diatur dalam penanganan keadaan darurat diatur dalam Pasal 7 Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018, yakni :

- (1) *APIP mengawasi dan memberikan pendampingan untuk kegiatan pengadaan Barang/Jasa dalam penanganan Keadaan Darurat sejak proses perencanaan sampai dengan pembayaran.*
- (2) *APIP melakukan audit atas laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam Pengadaan Barang/Jasa Penanganan Keadaan Darurat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berdasarkan Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 7 ayat (2) diatas, bahwa masyarakat seharusnya berhak untuk dapat melakukan pengaduan dan menyampaikan laporan atas penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam rangka pengadaan barang/jasa, dalam ha ini pengadaan vaksin covid-19. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa masyarakat dapat melakukan pengawasan untuk memantau pelaksanaan pengadaan barang/jasa, sehingga masyarakat memiliki peranan penting dalam pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19. Dengan demikian, bahwa seharusnya pengawasan masyarakat seharusnya dimasukkan kedalam materi muatan yang terdapat dalam Pasal *a quo*, hal ini sebagai konsekuensi logis dari Lampiran II Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 sebagai landasan pengawasan masyarakat dalam pengadaan barang/jasa dalam penanganan keadaan darurat.

Pengawasan masyarakat yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19 dapat dikategorikan kedalam pengawasan ekstern/kontrol ekstern (*external control*). Kontrol/Pengawasan ekstern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol yang dilakukan secara langsung seperti kontrol keuangan yang dilakukan BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media massa dan kelompok masyarakat tertentu, kontrol politis yang dilakukan oleh MPR dan DPR atau DPRD. Kontrol reaktif yang dilaksanakan secara tidak langsung juga termasuk kedalam pengawasan ekstern, misalnya melalui badan peradilan maupun badan lain seperti Ombudsman.³⁶ Pengawasan eksternal melalui pengaduan terhadap Ombudsman menjadi sarana yang paling efektif dalam masa pandemi covid-19. Hal ini terlihat sebagaimana terjadi di Jawa Tengah, berdasarkan laporan yang disampaikan oleh Ombudsman Provinsi Jawa Tengah bahwa pengawasan masyarakat melalui pengaduan yang disampaikan kepada Ombudsman meningkat secara drastis. Peningkatan pengaduan ini didasari atas laporan yang berkaitan dengan pengadaan barang baik berkaitan dengan pengadaan bantuan sosial covid-19 dan pengadaan vaksin.³⁷

Pengawasan masyarakat sangatlah penting karena termasuk kedalam pengawasan ekstern yang berfungsi sebagai kontrol sosial terhadap pengadaan vaksin covid-19. Pengawasan masyarakat bertujuan agar dalam pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19 tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Dengan adanya pengawasan masyarakat, maka prinsip akuntabilitas dan prinsip transparansi dapat terlaksana. Prinsip

³⁶ Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, 157.

³⁷ "No Title," n.d., <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--posko-pengaduan-daring-ombudsman-jateng-banjir-laporan..>

akuntabilitas meghendaki adanya pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan setiap pengeluaran keuangan negara (dalam hal ini vaksin covid-19) sebagai pelaksana kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan tertiggi.

Selanjutnya, prinsip transparansi meghendaki adanya keterbukaan terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak manipulatif. Dengan demikian, dengan adanya pengawasan masyarakat maka dapat mewujudkan penggunaan anggaran pengadaan vaksin covid-19 yang akuntabel dan transparan mulai dari tahap perencanaan pengadaan, pelaksanaan pengadaan dan pembiayaan serta pelaksanaan pengadaan dapat berjalan sesuai dengan tujuan pengadaan dan menghindari adanya kerugian negara.

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan diatas, kesimpulan yang terdapat dalam tulisan ini adalah :

1. Tata cara pengadaan vaksin Covid-19 berdasarkan pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Virus Corona Disease 2019* (Covid-19). Pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19 mengikuti ketentuan yang diatur dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat. Peraturan LKPP tersebut merupakan aturan pelaksana yang diamanatkan oleh Pasal 59 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Adapun tata cara pengadaan barang/jasa dalam penanganan kondisi darurat menurut Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 diatur dalam Pasal 6, dimana tata cara pengadaan meliputi 3 (tiga) tahapan, yakni tahap perencanaan pengadaan, pelaksanaan pengadaan, dan penyelesaian pembayaran.
2. Pengawasan masyarakat yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan vaksin covid-19 dapat dikategorikan kedalam pengawasan ekstern/kontrol ekstern (*external control*), yang berfungsi sebagai kontrol sosial terhadap pengadaan vaksin covid-19. Dengan adanya pengawasan masyarakat, maka prinsip akuntabilitas dan prinsip transparansi dapat terlaksana. Prinsip akuntabilitas meghendaki adanya pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan setiap pengeluaran keuangan negara (dalam hal ini vaksin covid-19) sebagai pelaksana kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan tertiggi. Selanjutnya, prinsip transparansi meghendaki adanya keterbukaan terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak manipulatif serta dapat menghadirkan kemanfaatan sebesar-besarnya.

Daftar Pustaka

- Kristini, Tri Dewai. “Faktor-Faktor Risiko Kualitas Pengelolaan Vaksin Program Imunisasi Yang Buruk di Unit Pelayanan Swasta.” *Tesis*. Universitas Diponegoro, 2018.
- Manullang. *Dasar-Dasar Management*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977.
- Mona, Nallul. “Konsep Isolasi Dalam Jaringan Sosial Untuk Meminimalisasi Efek Contagious (Kasus Penyebaran Virus Corona Di Indonesia)”.” *Jurnal Sosial Humaniora Terapan 2*, no. 2 (2020).
- Mufidah, Lailatul, dan Kukuh Tejomurti. “Analisis Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)”.” *Jurnal Law Review XX*, no. 3 (20221).
- “No Title,” n.d. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--posko-pengaduan-daring-ombudsman-jateng-banjir-laporan>.
- Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Dalam Penanganan Keadaan Darurat.
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Vaksin Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).
- Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).
- Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/102/2021 tentang Penetapan Jenis dan Jumlah Vaksin Melalui Penugasan PT Bio Farma (Persero) Dalam Pelaksanaan Pengadaan Vaksin *Corona Virus Disease 19* (Covid-19)
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Status Bencana Non-Alam Covid-19
- Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

- Susanti, Ita, dan Sri Murniati. "Analisis Yuridis Terhadap Aspek Hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Beserta Akibat Hukumnya." *Jurnal Yuridi* 10, no. 2 (2018).
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Teguh. *Harrys Pratama. Hukum Keuangan Negara*. Bandung: Pustaka Setia, 2019.
- Tjandra, W.Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2013.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekejarantinaan Kesehatan
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Viruses Disease* 2019 (COVID-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Keuangan Negara