

# LAPORAN KAJIAN

## TATA KELOLA DISTRIBUSI ALAT KESEHATAN DALAM KONDISI COVID-19



Kredit foto: Klub Jurnalis Investigasi – Indonesia Corruption

Almas Sjafrina | Dewi Anggraeni | Lalola Easter | Tibiko  
Zabar | Wana Alamsyah  
INDONESIA CORRUPTION | 2021

# DAFTAR ISI

Latar Belakang .....	1
Tujuan .....	2
Regulasi dan Proses Bisnis Pengadaan Barang/Jasa Dalam Kondisi Darurat.....	2
Permasalahan .....	10
Temuan.....	10
Terdapat Sejumlah Reagen yang Dikembalikan oleh Laboratorium.....	12
Adanya Dugaan Pelanggaran Regulasi Pengadaan Darurat.....	16
Tidak Adanya Pengecekan Barang Secara Teliti Saat Serah Terima Hasil Pengadaan .....	18
Kesimpulan.....	19
Rekomendasi.....	20

## LATAR BELAKANG

U paya Pemerintah untuk menekan angka penyebaran Covid-19 hingga saat ini belum maksimal. Strategi utama dalam melakukan pengendalian Covid-19 berupa surveilans yakni 3T (*testing, tracing, treatment*).<sup>1</sup>

Dalam melakukan *testing*, *World Health Organization* (WHO) menerapkan standar pemeriksaan 1/1.000 dari jumlah penduduk. Dengan total penduduk Indonesia sekitar 267,7 juta jiwa maka Pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan 267.700 tes per minggu atau 38.100 per hari.<sup>2</sup>

Pada praktiknya standar tes yang direkomendasikan oleh WHO tidak dilaksanakan secara konsisten oleh Pemerintah. Per tanggal 2 November 2020 jumlah tes yang dilakukan oleh Pemerintah hanya di angka 26.661 spesimen.<sup>3</sup> Hal tersebut pun diakui oleh Satuan Tugas atau Satgas Penanganan Covid-19. Menurut Prof. Wiku Adisasmito selaku Juru Bicara Satgas Penanganan Covid-19 penurunan jumlah tes terjadi karena tiga faktor yakni, keterbatasan Laboratorium, keterbatasan reagen, dan keterbatasan Sumber Daya Manusia.<sup>4</sup>

Berdasarkan data Kementerian Kesehatan dari 426 Laboratorium yang beroperasi untuk uji spesimen, hanya ada 164 Laboratorium atau sekitar 40 persen yang menyerahkan hasil pemeriksaan ke Kementerian Kesehatan.<sup>5</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa usaha yang

---

<sup>1</sup> CNN Indonesia, "Ahli Colek Pemerintah: 3T Kunci Basmi Covid-19, Bukan Vaksin", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20200925134144-199-550905/ahli-colek-pemerintah-3t-kunci-basmi-covid-19-bukan-vaksin> pada tanggal 3 November 2020 pukul 11.27 WIB.

<sup>2</sup> Detik, "COVID-19 India Tertinggi Kedua Dunia, Ini Perbandingan Jumlah Tes dengan RI", diakses dari <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5186059/covid-19-india-tertinggi-kedua-dunia-ini-perbandingan-jumlah-tes-dengan-ri> pada tanggal 3 November 2020 pukul 11.35 WIB.

<sup>3</sup> Kawal Covid-19, "Grafik Interaktif untuk Data Nasional", diakses dari <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/fda876a7-3eb2-4080-92e8-679c93d6d1bd/page/3cjTB> pada tanggal 3 November 2020 pukul 11.43 WIB.

<sup>4</sup> Kata Data, "Keterbatasan Laboratorium dan Reagen Jadi Alasan Jumlah Tes Covid-19 Turun", diakses dari <https://katadata.co.id/febrinaiskana/berita/5f9ff45ae0de1/keterbatasan-laboratorium-dan-reagen-jadi-alasan-jumlah-tes-covid-19-turun> pada tanggal 3 November 2020 pukul 11.49 WIB.

<sup>5</sup> Alinea, "Jumlah tes spesimen Covid-19 hari ini di bawah target Jokowi dan WHO", diakses dari <https://www.alinea.id/nasional/jumlah-tes-spesimen-covid-19-hari-ini-di-bawah-target-b1ZWB9ykf> pada tanggal 3 November 2020 pukul 13.48.

dilakukan oleh Pemerintah selama ini untuk menekan angka penyebaran Covid-19 tidak serius.

Selain persoalan Laboratorium, permasalahan lain yang dihadapi oleh Pemerintah saat ini adalah keterbatasan reagen. Berdasarkan data distribusi reagen yang dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) per tanggal 13 Oktober 2020 ke seluruh Indonesia terdapat sebanyak 2,7 juta reagen PCR dan 2,5 juta reagen RNA. Dalam data tersebut pun juga diketahui adanya RNA dan PCR yang diretur masing-masing sebanyak 64 ribu unit dan 2.825 unit.<sup>6</sup>

Dari kondisi di atas, Indonesia Corruption Watch (ICW) melakukan pemantauan terhadap potensi kerugian negara terkait alat kesehatan yang diretur karena tidak dapat digunakan dan/atau kadaluarsa. Kajian ini menjadi pintu masuk bagi ICW untuk melakukan penelusuran lebih lanjut pada aspek dugaan tindak pidana korupsi.

## **TUJUAN**

Tujuan dari pemantauan ini adalah:

- Menganalisis regulasi dan proses bisnis terkait dengan pengadaan barang dan jasa dalam kondisi pandemi Covid-19;
- Menganalisis permasalahan yang terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa dalam kondisi pandemi Covid-19; dan
- Menganalisis temuan potensi korupsi terkait dalam pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh BNPB.

## **REGULASI DAN PROSES BISNIS PENGADAAN BARANG/JASA DALAM KONDISI DARURAT**

Pengadaan alat kesehatan untuk penanganan pandemi Covid-19 oleh BNPB dilakukan dengan metode pengadaan darurat. Merujuk pada pasal 6 ayat 1 Peraturan LKPP No. 13

---

<sup>6</sup> BNPB, “*Infografis Almatkes Gugus Tugas Covid-19*”, diakses dari <https://loker.bnpb.go.id/s/GugusTugasCovid19?path=%2FInfografis%20ALMATKES> pada tanggal 3 November 2020 pukul 14.29 WIB.

tahun 2018 tentang PBJ dalam Penanganan Keadaan Darurat, pengadaan darurat meliputi tiga tahapan, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan penyelesaian pembayaran.

Secara umum, terdapat 4 potensi masalah dalam pengadaan darurat penanganan Covid-19 ini, yaitu:

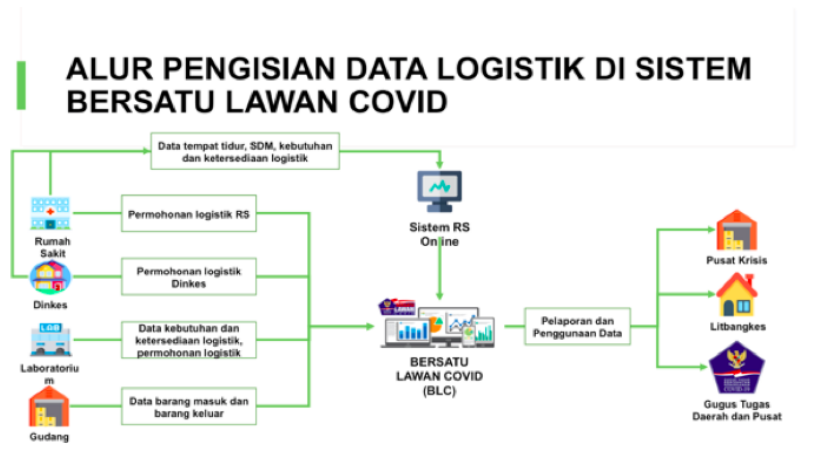
- Perencanaan pengadaan luput mengidentifikasi kebutuhan Rumah Sakit dan Laboratorium dengan cermat dan tepat sehingga barang potensial tidak sesuai kebutuhan atau tidak digunakan.
- Penyedia yang ditunjuk tidak didasarkan pada pengalaman penyedia dalam mengadakan barang sejenis dan pemenuhan kebutuhan kualifikasi.
- Penentuan kewajaran harga yang diajukan penyedia dan pengecekannya oleh APIP/ BPKP.
- Serah terima barang tidak disertai dengan pengecekan dan uji coba.

Dalam tahap perencanaan, Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) terlebih dahulu mengidentifikasi kebutuhan, menganalisis ketersediaan sumber daya yang dimiliki, dan selanjutnya menetapkan cara PBJ, yaitu apakah dilakukan dengan swakelola atau penyedia. Identifikasi kebutuhan adalah tahapan krusial karena merupakan titik awal yang menentukan pengadaan sesuai dengan kebutuhan lapangan atau sebaliknya. Identifikasi kebutuhan ini dilakukan dengan pengkajian cepat di lapangan.

Bagaimana BNPB melakukan identifikasi kebutuhan sebelum melaksanakan pengadaan? Terkait dengan belanja alat kesehatan untuk penanganan Covid-19 oleh BNPB, belum diketahui apakah ada regulasi khusus yang dibuat oleh pemerintah atau internal BNPB yang mengatur lebih spesifik bagaimana kebutuhan Rumah Sakit dan Laboratorium diidentifikasi.

Pada 29 April 2020, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 meluncurkan sistem informasi Bersatu Lawan Covid (BLC). Selain untuk memantau data sebaran kasus positif, sistem informasi ini juga digunakan untuk menganalisis kebutuhan logistik Rumah Sakit dan Laboratorium dalam penanganan Covid-19. Sistem ini memuat integrasi data yang diinput oleh puskesmas, Rumah Sakit, Laboratorium pemeriksa, dan dinas kesehatan di daerah.

Apabila data kebutuhan alat kesehatan diinput secara valid, rinci, dan betul-betul digunakan sebagai rujukan untuk mengidentifikasi kebutuhan alat kesehatan penanganan Covid-19, seharusnya pengadaan yang dilakukan oleh BNPB akan tepat sesuai kebutuhan fasilitas kesehatan yang membutuhkan.



Gambar 1. Alur Pengisian Data Logistik di Sistem Bersatu Lawan Covid

Masalah dalam proses perencanaan ini berkaitan dengan masalah kedua, yaitu serah terima hasil pengadaan. Setelah pekerjaan selesai dan sebelum diterima oleh PPK, PPK seharusnya terlebih dahulu memeriksa atau dalam Peraturan LKPP No. 13 tahun 2018 disebut menghitung hasil pekerjaan tersebut. Artinya, PPK tidak menerima begitu saja tetapi memastikan apakah hasil pekerjaan, termasuk spesifikasinya, telah sesuai atau tidak. Jika ya, PPK dan penyedia baru kemudian menandatangani Berita Acara Serah Terima (BAST) yang setidaknya berisi tanggal, nama penyedia, lokasi, dan jumlah serta spesifikasi pekerjaan.

Dalam tahapan pelaksanaan pengadaan, tahapan krusialnya yaitu pada penunjukan penyedia. PPK adalah pihak yang mempunyai wewenang dalam menunjuk penyedia pengadaan. Meski demikian, dalam Surat Edaran LKPP No. 3 tahun 2020 tentang Penjelasan atau Pelaksanaan PBJ dalam Rangka Penanganan Covid-19 telah disebutkan bahwa penyedia pengadaan darurat antara lain pernah menyediakan barang/ jasa sejenis di instansi pemerintah atau sebagai penyedia dalam katalog elektronik. Artinya, penyedia merupakan pihak yang sudah mempunyai pengalaman menyediakan barang/ jasa sejenis.

Penunjukan penyedia ini juga diatur dalam Peraturan LKPP No. 13 tahun 2020. PPK disebutkan memilih dan menunjuk Penyedia terdekat yang sedang melaksanakan kegiatan PBJ sejenis atau pelaku usaha lain (diutamakan pelaku usaha setempat) yang dinilai mampu dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan pekerjaan yang dibutuhkan dalam penanganan keadaan darurat tersebut. Oleh karena itu, penting ditelusuri lebih jauh apakah penyedia yang ditunjuk oleh PPK adalah pelaku usaha yang telah berpengalaman dan memenuhi kualifikasi atau tidak.

Bagaimana alur pengadaan setelah PPK menunjuk penyedia?



Gambar 2. Alur Pengadaan Pasca Penunjukan Penyedia

Setelah penyedia ditunjuk, PPK kemudian menerbitkan SPPBJ. SPPBJ ini berdasarkan kesepakatan antara PPK dengan penyedia yang sedikitnya memuat jenis pengadaan, perkiraan ruang lingkup pekerjaan, lokasi pekerjaan, rencana waktu penyelesaian, jenis kontrak, dan tata cara pembayaran. Dalam kontrak dengan penyedia, diatur juga mengenai uang muka dan ketentuan mengenai sanksi kepada penyedia (apabila diperlukan). Oleh karena itu, seharusnya PPK dimungkinkan meminimalisir resiko PBJ dengan menetapkan sanksi kepada penyedia atas analisis resiko pengadaan yang potensial muncul. Perlu ditelusuri lebih jauh, apakah BNPB telah mengantisipasi resiko, seperti misalnya alat kesehatan atau produk pengadaan tidak dapat digunakan atau dekat masa daluarsa. Jika ya, apa konsekuensi atau sanksi yang dikenakan kepada penyedia? Jika tidak, sangat disayangkan karena barang dengan anggaran besar tersebut hanya akan di re-distribusi atau menumpuk tak terpakai di gudang BNPB.

Titik krusial lain dalam pengadaan darurat yaitu kewajaran harga. Dalam SE LKPP No. 3 tahun 2020, pihak penyedia diwajibkan melampirkan bukti kewajaran harga. PPK selanjutnya meminta BPKP untuk melakukan audit untuk memastikan kewajaran harga setelah dilakukan pembayaran. Artinya, BPKP baru akan melakukan audit kewajaran harga apabila pembayaran sudah dilakukan. Belum diketahui konsekuensi apabila harga ditemukan tidak wajar. Baik SE maupun Peraturan LKPP No. 13 tahun 2018 tidak memuat materi perihal hal tersebut.



Gambar 3. Penyelesaian Pembayaran

Pada kondisi krisis atau bencana, kecepatan dan ketepatan strategi dan langkah yang diambil pemerintah, menjadi sangat penting dan dapat menentukan arah penanggulangan krisis itu sendiri, termasuk dalam hal distribusi logistik dan peralatan penanggulangan bencana. Hal ini tercermin pula dalam prinsip sistem logistik dan peralatan yang tertera pada Pasal 2 Peraturan Kepala BNPB Nomor 04 Tahun 2018 tentang Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan (Perka BNPB 04/2018).

#### Pasal 2

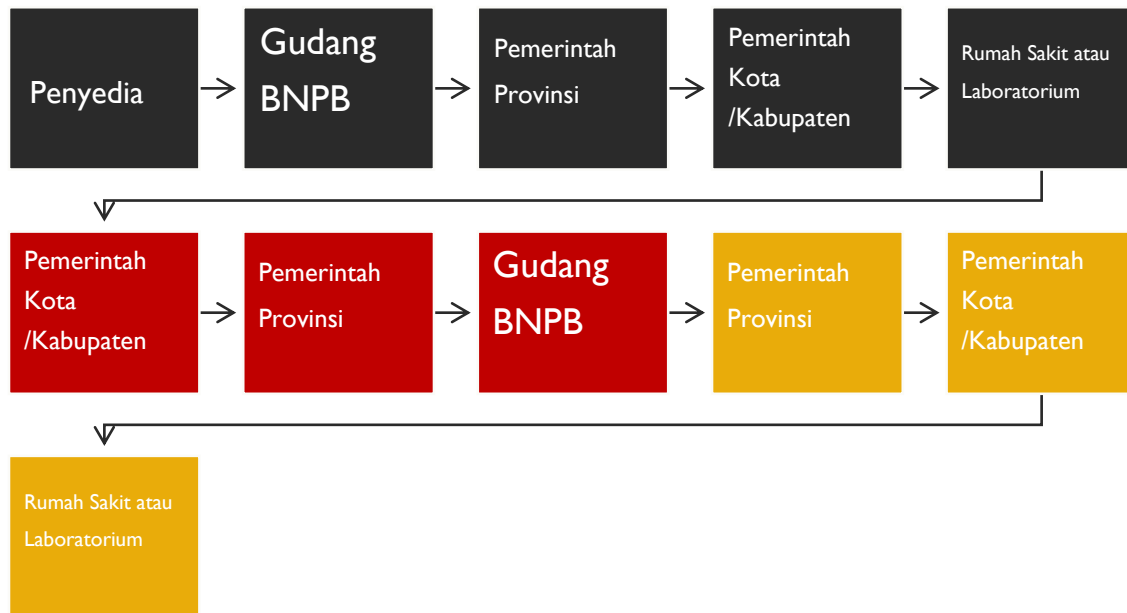
Sistem Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana dilaksanakan dengan prinsip:

- a. tepat jenis;
- b. tepat jumlah;
- c. tepat kualitas;
- d. tepat waktu;
- e. tepat sasaran;
- f. tepat biaya; dan
- g. tepat pelaporan.



Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, dapat dilihat bahwa kondisi krisis tidak mengenyampingkan standar kepatutan dalam penyelenggaraan distribusi logistik di masa krisis. Artinya, keseluruhan prinsip tersebut harus tetap menjadi dasar dalam pelaksanaan teknis distribusi logistik dan peralatan di masa krisis, termasuk dalam proses manajemen logistik dan peralatan, mulai dari tahapan perencanaan, pengadaan, pergudangan, pendistribusian, dan penghapusan.

Ketepatan kualitas, menjadi permasalahan krusial yang luput dalam peristiwa retur alatkes ke BNPB oleh Laboratorium dan Rumah Sakit, yang kemudian didistribusikan kembali ke Rumah Sakit dan Laboratorium. Alur ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 4. Alur Redistribusi Alat Kesehatan

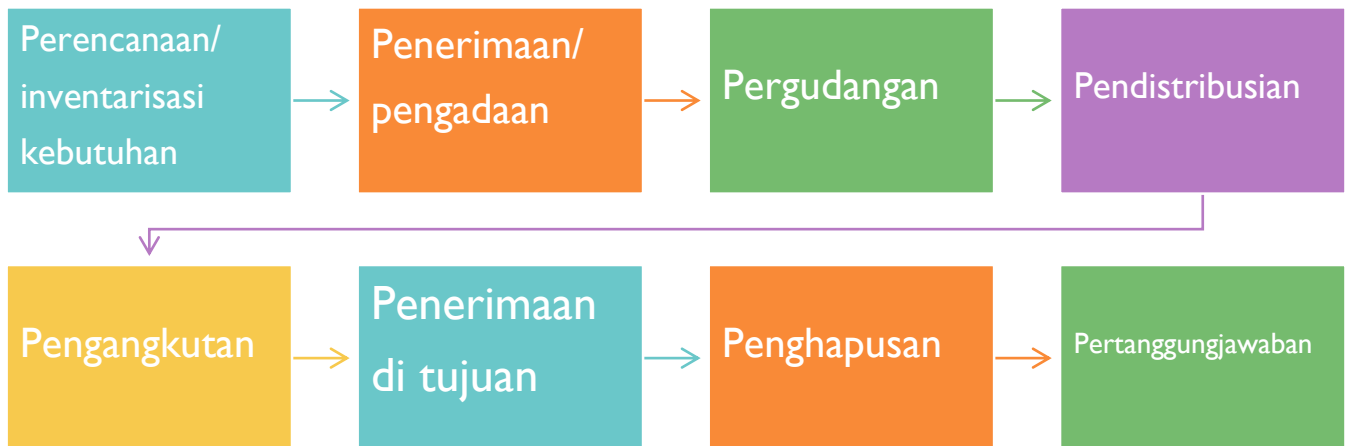
Hal ini menunjukkan buruknya perencanaan pengadaan, karena ada banyak alkes yang sudah didistribusikan, justru dikembalikan (retur) ke BNPB karena tidak dapat digunakan, dan buruknya sistem distribusi logistik alkes covid-19 yang berujung pada, semakin pendeknya masa pakai alkes.

Pada prinsipnya, sistem manajemen logistik dan peralatan untuk menanggulangi krisis atau bencana, diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perka BNPB 04/2018, yang berbunyi demikian:

## Pasal 4

- (1) Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan dalam Penanggulangan Bencana meliputi:
  - a. perencanaan;
  - b. pengadaan;
  - c. pergudangan;
  - d. pendistribusian; dan
  - e. penghapusan.
- (2) Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu.

Secara lebih mendetail, proses logistik dan peralatan terkait bencana, tercantum pada Lampiran Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana. Berikut adalah prosesnya:



Gambar 5. Pedoman Manajemen Logistik dan Peralatan Penanggulangan Bencana

Tidak ada keterangan yang jelas apakah manajemen logistik dan peralatan penanggulangan bencana harus dilakukan secara berjenjang sebagaimana pada Gambar 4, karena pada prinsipnya masing-masing BPBD dapat mengambil tindakan secara mandiri untuk pelaksanaan distribusi logistik dan peralatan untuk penanggulangan bencana. Proses manajemen logistik sebagaimana tergambar pada bagan di atas, diterapkan pula untuk tingkat daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota.

Relasi antara BNPB dengan BPBD bersifat koordinatif untuk keperluan pelaporan penanganan bencana. Secara spesifik, keperluan melakukan koordinasi tersebut hanya tercantum untuk BPBD Provinsi pada Pasal 12 ayat (3) huruf c Perka BNPB 04/2018, sedangkan BPBD kabupaten/ kota tidak didorong untuk melakukan hal serupa, yang dapat dilihat pada Pasal 13 Perka BNPB 04/2018. Kedua pasal tersebut, secara berurutan berbunyi demikian,

#### Pasal 12 ayat (3)

- (3) Fungsi penyelenggaraan Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan tingkat daerah provinsi agar:
- a. mempertanggungjawabkan tugas dan wewenang di wilayahnya;
  - b. membentuk pusat informasi, pemantauan, dan evaluasi situasi di lokasi bencana;
  - c. **mengoordinasikan semua organisasi/lembaga yang terkait dalam penanggulangan bencana dan melaporkannya secara periodik kepada Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana;**
  - d. memberikan pendampingan kepada daerah kabupaten/kota yang memerlukan; dan
  - e. membantu wilayah daerah provinsi lainnya atas permintaan atau inisiatif.

#### Pasal 13

- (1) Penyelenggaraan Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan dilaksanakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah kabupaten/kota.
- (2) Badan Penanggulangan Bencana Daerah kabupaten/kota berkoordinasi dengan organisasi/lembaga yang membantu Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan.
- (3) Fungsi penyelenggaraan Sistem Manajemen Logistik dan Peralatan tingkat daerah kabupaten/kota agar:
  - a. mengelola dan mengoordinasikan seluruh aktivitas Manajemen Logistik dan Peralatan pada prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana dengan organisasi/lembaga terkait;
  - b. mempertanggungjawabkan dukungan fasilitas, pelayanan, personil, peralatan dan bahan atau material lain yang dibutuhkan oleh Pos Komando Penanganan Darurat Bencana di area bencana; dan

- c. membantu wilayah daerah kabupaten/kota lainnya atas permintaan atau inisiatif.

Sejauh ini, dasar hukum manajemen logistik dan peralatan yang menjadi rujukan distribusi sebagaimana dimaksud pada Gambar 4 Kajian Retur Alkes ICW, belum ditemukan. Rujukan perihal retur logistik dan peralatan bencana juga tidak dapat ditemukan. Jika ada logistik atau peralatan yang tidak dapat digunakan dalam penanggulangan bencana, maka langkah penghapusan dapat diambil.<sup>7</sup> Salah satu bentuk penghapusan adalah dengan pemusnahan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) huruf e Perka BNPB 04/2018.<sup>8</sup>

Permasalahannya, klausul mengenai penghapusan sebagaimana tercantum pada huruf F angka 1 Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Bantuan Logistik Pada Status Darurat Bencana (Perka BNPB 10/2012), tidak secara konsisten digunakan pada peraturan Kepala BNPB yang lainnya.

## **PERMASALAHAN**

ICW mengidentifikasi tiga permasalahan yang muncul dalam proses pengadaan barang dan jasa terkait alat kesehatan untuk penanganan Covid-19 yang dilakukan oleh BNPB. Masalah tersebut antara lain:

- Terdapat sejumlah reagen yang dikembalikan oleh Laboratorium;
- Adanya dugaan pelanggaran regulasi pengadaan darurat; dan
- Tidak adanya pengecekan barang secara teliti saat serah terima hasil pengadaan.

## **TEMUAN**

Sepanjang bulan April hingga September 2020 BNPB telah menunjuk tujuh perusahaan untuk membeli reagen guna kepentingan pendeteksian Covid-19. Kontrak antara BNPB

---

<sup>7</sup> Huruf F angka 1 Perka BNPB Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Bantuan Logistik Pada Status Keadaan Darurat Bencana berbunyi demikian, “Barang logistik untuk bantuan bencana yang dialihkan kepemilikannya atau tidak dapat digunakan atau tidak dapat dimanfaatkan atau hilang atau musnah, dapat dilakukan penghapusan”

<sup>8</sup> Pasal 9 ayat (2) huruf e Perka BNPB 04/2018 berbunyi demikian, “Penghapusan dapat dilakukan dengan cara... pemusnahan”

dengan para penyedia sebanyak 30 paket pengadaan. Total kontrak pengadaan tersebut sebesar Rp545,5 miliar. Berikut rinciannya:

No	Nama Penyedia	Jumlah Paket Pengadaan	Jumlah Barang (unit)	Nilai Kontrak	% Nilai Kontrak	Merek Barang
1.	PT TWA	13	521.132	Rp117 miliar	21,32	Beaver, Citoswab, Liferiver, Toyobo, Cellpro, Intron,
2.	PT SIP	3	559.020	Rp199,9 miliar	36,41	Liferiver
3.	PT MBS	2	100.000	Rp7 miliar	1,28	Wizprep
4.	PT HL	1	4.992	Rp399 juta	0,7	Maccura
5.	PT NLM	1	21.520	Rp3,3 miliar	0,61	Alphagen, Kogene
6.	PT BRN	1	250.000	Rp48,7 miliar	8,88	SD Biosensor
7.	PT MM	1	500.000	Rp172,5 miliar	31,42	Sansure
<b>TOTAL</b>		<b>22</b>	<b>1.956.664</b>	<b>Rp549 miliar</b>	<b>100</b>	

Tabel 1. Paket Pengadaan Penanganan Covid-19 oleh BNPB Periode April-September

Sumber: Olah Data ICW

Tabel di atas memperlihatkan bahwa PT TWA merupakan penyedia yang paling sering ditunjuk oleh BNPB dalam menyediakan komponen uji spesimen seperti reagen RNA, reagen PCR, dan VTM dengan berbagai merek. Jumlah paket pengadaan yang diterima oleh PT TWA sebanyak 13 paket dengan nilai kontrak sebesar Rp117 miliar.

Selain itu, penyedia lain yang ditunjuk oleh BNPB adalah PT SIP. Merek barang yang disediakan oleh PT SIP adalah Liferiver. PT SIP merupakan penyedia yang paling banyak menyediakan barang dibanding perusahaan lainnya. Nilai kontrak PT SIP pun lebih besar nilainya dibanding dengan perusahaan lain, yakni sebesar Rp199,9 miliar.

Barang yang disediakan oleh penyedia untuk kebutuhan tes Covid-19 ada tiga jenis, yaitu reagen PCR, reagen RNA, dan VTM. Dari merek barang yang disediakan oleh penyedia, ICW melakukan identifikasi terhadap merek dan jenis jenis barang yang dibeli oleh BNPB. Berikut rinciannya:

No	Merek (Penyedia)	Barang	Jumlah Barang	Nilai Kontrak	Jenis Barang
1.	Liferiver (PT SIP)		559.020	Rp199,9 miliar	PCR
2.	Sansure (PT MM)		500.000	Rp172,5 miliar	PCR
3.	Intron (PT TWA)		441.832	Rp110,4 miliar	PCR, RNA, VTM

4.	SD Biosensor (PT BRN)	250.000	Rp48,7 miliar	PCR
5.	Wizprep (PT MBS)	100.000	Rp7 miliar	RNA
6.	Liferiver (PT TWA)	37.300	Rp3,3 miliar	RNA
7.	Beaver (PT TWA)	24.500	Rp980 juta	VTM
8.	Alphagen (PT NLM)	11.520	Rp576 juta	RNA
9.	Toyobo (PT TWA)	10.000	Rp2 miliar	PCR
10.	Kogene (PT NLM)	10.000	Rp2,8 miliar	PCR
11.	Cellpro (PT TWA)	5.000	Rp200 juta	VTM
12.	Maccura (PT HL)	4.992	Rp399,3 juta	RNA
13.	Citoswab (PT TWA)	2.500	Rp100 juta	VTM
<b>TOTAL</b>		<b>1.956.664</b>	<b>Rp549 miliar</b>	

Tabel 2. Jumlah Barang Berdasarkan Merek yang Dibeli oleh BNPB Periode April-September

Sumber: Olah Data ICW

PT TWA diketahui menyediakan berbagai jenis barang untuk kepentingan penanganan Covid-19 seperti PCR, RNA, dan VTM. Sedangkan, PT NLM menyediakan dua jenis barang yakni PCR dan RNA. Sementara untuk perusahaan lainnya hanya menyediakan satu jenis alat kesehatan yakni PCR atau RNA. Seluruh alat tersebut merupakan komponen alat uji spesimen untuk mendeteksi Covid-19.

### **Terdapat Sejumlah Reagen yang Dikembalikan oleh Laboratorium**

Banyaknya barang dan besarnya nilai pengadaan yang dilaksanakan oleh BNPB menimbulkan potensi korupsi yang sangat tinggi terutama dalam kondisi darurat. Sebab, mekanisme pengadaan secara normal akan dipersingkat untuk menyediakan kebutuhan yang mendesak. Oleh karenanya perlu ada tindakan yang transparan dan juga akuntabel oleh BNPB untuk menginformasikan setiap kendala yang terjadi selama proses pengadaan agar tidak berdampak pada hilangnya uang negara yang telah dibelanjakan.

Transparansi dan akuntabilitas yang dilakukan oleh BNPB sejak awal pandemi nyatanya hanya sebatas formalitas saja. Secara substantif, informasi mengenai keterbukaan anggaran belanja tidak disampaikan secara detil. Hal ini yang membuat BNPB sangat rentan melakukan *abuse of power* dalam menentukan penyedia atau barang yang dibeli.

Berdasarkan analisis terhadap pengadaan barang yang dilakukan oleh BNPB sepanjang April hingga September 2020, ICW menemukan adanya pengembalian barang berupa reagen

yang terjadi di 78 Laboratorium pada 29 Provinsi. Total barang yang dikembalikan sebanyak 498.644 tes senilai Rp169,1 miliar.

Terdapat dua jenis barang yang dikembalikan oleh Laboratorium ke BNPB, yaitu reagen RNA dan reagen PCR. Kedua komponen tersebut digunakan untuk mengecek spesimen Covid-19. Berikut rincian jenis barang yang dikembalikan ke BNPB:

No	Jenis Barang	Jumlah	%	Potensi Kerugian Negara
1	RNA	493.819	99	Rp167,6 miliar
2	PCR	4.825	1	Rp1,5 miliar
<b>TOTAL</b>		<b>498.644</b>	<b>100</b>	<b>Rp169,1 miliar</b>

Tabel 3. Jenis Alat Kesehatan yang Dikembalikan Periode Mei-September

Sumber: Olah Data ICW

Berdasarkan informasi yang diperoleh oleh ICW, jenis barang yang paling banyak dikembalikan adalah reagen RNA dengan total 493.819 *test kit* atau sekitar 99 persen dari seluruh barang yang dikembalikan. Potensi kerugian negara akibat tidak dapat digunakannya reagen RNA sebesar Rp167,6 miliar. Selain itu, komponen yang dikembalikan adalah reagen PCR dengan jumlah sebesar 4.825 *test kit* atau sekitar satu persen. Potensi kerugian negara yang ditimbulkan akibat pengembalian reagen PCR sebesar Rp1,5 miliar.

Selain itu, ICW juga mengidentifikasi setiap merek dan perusahaan penyedia barang yang dikembalikan oleh sejumlah Laboratorium. Hal ini untuk melihat penanggung jawab atas barang yang dikembalikan. Berikut rinciannya:

No	Jenis Barang	Merk Barang	Penyedia	Jumlah (test kit)	%	Potensi Kerugian Negara
1	PCR	Intron	PT TWA	1.000	0,2	Rp200 juta
2		Kogene	PT NLM	700	0,1	Rp196 juta
3		Liferiver	PT SIP	2.825	0,6	Rp1,05 miliar
4		Seegene	NA	300	0,1	Rp94,5 juta
5	RNA	Sansure	PT MM	483.819	97	Rp166,9 miliar
6		Wizprep	PT MBS	10.000	2	Rp705 juta
<b>TOTAL</b>				<b>498.644</b>	<b>100</b>	<b>Rp169,1 miliar</b>

Tabel 4. Merek Alat Kesehatan yang Dikembalikan

Sumber: Olah Data ICW

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa barang merk Sansure milik PT MM merupakan barang yang paling banyak dikembalikan oleh Laboratorium. Potensi kerugian negara dengan dikembalikannya barang merk Sansure adalah sebesar Rp166,9 miliar.

Sebelumnya, yaitu pada tanggal 1 April 2020 ramai diberitakan bahwa sejumlah negara, yaitu Spanyol, Republik Ceko, Belanda, dan Filipina menyebut bahwa alat uji Covid-19 dengan berbagai merek buatan Cina cacat dan tidak akurat.

Pada penghujung Maret 2020, Pemerintah Filipina sempat menyebut bahwa 40 persen dari 100 ribu alat uji yang dibelinya dari BGI Group dan Sansure Biotech yang akurat. Meski pernyataan tersebut diubah sehari setelahnya, BNPB semestinya lebih waspada dan mencermati lebih jauh kualitas dari barang yang dipesan.

Selain barang merek Sansure, terdapat pula barang dengan merek lain yang dikembalikan oleh Laboratorium. ICW mendapatkan informasi ada sejumlah Rumah Sakit yang mengembalikan barang yang telah dikirimkan oleh BNPB. Misal, pada tanggal 8 September 2020 terdapat satu Rumah Sakit di DKI Jakarta yang mengirimkan reagen merek Wizprep ke BNPB sebanyak 10.000 tes. Pengembalian dilakukan karena Rumah Sakit tersebut tidak dapat menggunakan barang yang pernah dikirimkan pada bulan Agustus 2020 lalu.

Kasus yang terjadi di DKI Jakarta hanya satu dari sekian banyaknya pengembalian reagen oleh Laboratorium ke BNPB. Karenanya, ICW mengidentifikasi jumlah Laboratorium di setiap Provinsi yang telah mengembalikan sejumlah barang. Berikut rinciannya:

No	Provinsi	Jumlah Laboratorium	Jumlah	Harga
1	Aceh	2	7.200	Rp2,4 miliar
2	Bali	1	24.000	Rp8,2 miliar
3	Bangka Belitung	1	4.800	Rp1,6 miliar
4	Banten	4	12.952	Rp4,2 miliar
5	Bengkulu	1	4.800	Rp1,6 miliar
6	DI Yogyakarta	3	26.304	Rp9 miliar
7	DKI Jakarta	13	85.168	Rp26,6 miliar
8	Gorontalo	1	4.800	Rp1,6 miliar
9	Jambi	1	4.800	Rp1,6 miliar
10	Jawa Barat	4	12.300	Rp4,2 miliar
11	Jawa Tengah	8	37.680	Rp12,9 miliar
12	Jawa Timur	10	49.481	Rp17,1 miliar
13	Kalimantan Selatan	1	9.500	Rp3,2 miliar
14	Kalimantan Timur	2	9.600	Rp3,3 miliar
15	Kep. Riau	1	9.600	Rp3,3 miliar
16	Lampung	1	9.578	Rp3,3 miliar
17	Maluku	1	9.600	Rp3,3 miliar



18	NTB	3	16.800	Rp5,7miliar
19	NTT	1	4.800	Rp1,6 miliar
20	Papua	1	12.997	Rp4,4 miliar
21	Riau	1	4.700	Rp1,6 miliar
22	Sulawesi Barat	1	4.800	Rp1,6 miliar
23	Sulawesi Selatan	4	26.400	Rp9,1 miliar
24	Sulawesi Tengah	1	4.320	Rp1,4 miliar
25	Sulawesi Tenggara	1	4.800	Rp1,6 miliar
26	Sulawesi Utara	2	14.400	Rp4,9 miliar
27	Sumatera Barat	2	50.064	Rp17,2 miliar
28	Sumatera Selatan	3	14.300	Rp4,9 miliar
29	Sumatera Utara	3	18.100	Rp6,1 miliar
<b>TOTAL</b>		<b>78</b>	<b>498.644</b>	<b>Rp169,1 miliar</b>

Tabel 5. Jumlah Alat Kesehatan yang Dikembalikan per Provinsi

Sumber: Olah Data ICW

Selain itu, ICW membandingkan antara barang yang dibeli oleh BNPB dengan dokumen *The International Medical Device Regulators Forum (IMDRF)* yang dikeluarkan oleh Badan Kesehatan Dunia (WHO). Dari hasil analisis ICW ditemukan bahwa BNPB saat melakukan surat pesanan kepada penyedia, terdapat barang yang belum direkomendasikan oleh WHO.

Banyaknya kasus pengembalian barang oleh Laboratorium menunjukkan bahwa adanya kesalahan dalam proses perencanaan yang dilakukan oleh BNPB dalam membeli reagen untuk penanganan Covid-19. Dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan LKPP No.13/2018 dijelaskan bahwa perencanaan pengadaan meliputi:

- a. Identifikasi kebutuhan barang/jasa;
- b. Analisis ketersediaan sumber daya; dan
- c. Penetapan cara Pengadaan Barang/Jasa.

Pembelian komponen uji spesimen berupa PCR dan RNA diduga tidak memiliki dasar dan berpotensi menimbulkan kerugian negara. Salah satu hal yang dapat diidentifikasi adalah jenis mesin yang digunakan oleh setiap Laboratorium. Namun sayangnya informasi tersebut tidak ada di dalam dokumen pengadaan.

## **Adanya Dugaan Pelanggaran Regulasi Pengadaan Darurat**

Besarnya anggaran yang digelontorkan oleh pemerintah dan diikuti dengan fleksibilitas penggunaannya diduga menjadi sumber utama praktik korupsi di tengah pandemi Covid-19. Tidak hanya itu, tak jarang lembaga negara malah menunjuk penyedia-penyedia yang belum memiliki pengalaman dan kualitas barangnya pun dipertanyakan. Hal ini tentu bertentangan dengan Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (SE LKPP Nomor 3/2020).

Negara secara khusus memberikan kewenangan kepada BNPB mengelola anggaran secara mandiri. Salah satu sumber dana APBN yang bisa diberikan kewenangan pengelolaan pada BNPB yakni, dana siap pakai. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana; dan lebih lanjut juga diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105 tahun 2013 terkait penggunaan anggaran untuk penanganan bencana.

PP Nomor 22 tahun 2008 telah mengatur penggunaan dana siap pakai untuk pengadaan barang yang terkait dengan pelayanan kesehatan. Dengan kata lain, mekanisme pengadaan barang dan jasa harus dilakukan berdasarkan aturan yang ada yakni Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Turunan aturan tersebut telah dibuat LKPP melalui Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 terkait panduan pengadaan dalam kondisi darurat, seperti pandemi COVID-19.

Salah satu kekeluasaan yang diberikan dalam pengadaan darurat ketika memilih penyedia tanpa harus melalui mekanisme pengadaan yang biasa dilakukan. Dengan tahapan pengadaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pembayaran. Meski pemilihan penyedia bisa dilakukan langsung, terdapat syarat yang harus dipenuhi.

Dalam Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (SE LKPP Nomor 3/2020) huruf E angka 3 butir a dijelaskan bahwa dalam melakukan

pengadaan, PPK menunjuk penyedia yang antara lain pernah menyediakan barang/jasa sejenis di instansi pemerintah atau sebagai penyedia dalam Katalog Elektronik.

Secara sederhana, LKPP meminta agar penyedia barang merupakan perusahaan yang memiliki pengalaman. Sehingga menjadi penting dalam pengadaan meski kondisi darurat, analisis kebutuhan dalam proses perencanaan dilaksanakan dengan baik dan benar.

Dalam melakukan analisis pengalaman penyedia, ICW menggunakan tiga basis informasi. *Pertama* data anggota Gabungan Perusahaan Alat-Alat Kesehatan dan Laboratorium (GAKESLAB). Dokumen tersebut berisi informasi mengenai perusahaan yang terdaftar sebagai penyedia alat kesehatan. Ada sebanyak 349 perusahaan di 13 Provinsi yang aktif menjadi anggota aktif GAKESLAB.

Berdasarkan dokumen pengadaan yang diterima oleh ICW, terdapat tujuh perusahaan yang ditunjuk oleh BNPB untuk menyediakan komponen uji spesimen. Enam perusahaan berdomisili di DKI Jakarta, sedangkan satu perusahaan lainnya berdomisili di Jawa Timur.

Hasil temuan ICW memperlihatkan bahwa ketujuh perusahaan yang ditunjuk oleh BNPB untuk menyediakan alat kesehatan tidak terdaftar sebagai anggota aktif GAKESLAB. Perusahaan yang tidak terdaftar menjadi anggota patut diduga tidak memiliki kapasitas dalam menyediakan alat kesehatan.

*Kedua*, ICW mengidentifikasi pengalaman setiap penyedia berdasarkan SE LKPP Nomor 3/2020 huruf E poin 3a. Syarat pertama adalah pernah menyediakan barang/jasa sejenis di instansi pemerintah. Dari tujuh perusahaan yang ditunjuk oleh BNPB, diduga tidak ada satupun perusahaan yang pernah memenangkan pengadaan pemerintah berupa alat kesehatan.

Sementara, syarat kedua dalam aturan LKPP adalah perusahaan merupakan penyedia dalam Katalog Elektronik. Berdasarkan situs Katalog Elektronik milik LKPP, dari tujuh perusahaan penyedia yang ditunjuk, hanya dua perusahaan yang terdaftar menjadi penyedia.

Dari hasil temuan tersebut membuktikan bahwa pada saat melakukan penunjukan langsung dalam rangka pengadaan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19, BNPB tidak menggunakan dua syarat yang diatur dalam SE LKPP Nomor 3/2020 huruf E poin 3a.

*Ketiga*, ICW mengidentifikasi pengalaman setiap penyedia berdasarkan akta perusahaan. Sumber yang ICW gunakan adalah Dokumen Administrasi Hukum Umum (AHU) yang dapat diakses di Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen AHU). Berdasarkan analisis terhadap akta-akta perusahaan tersebut, ditemukan bahwa ada sejumlah korporasi penyedia barang yang ditunjuk langsung oleh BNPB, tidak sesuai kualifikasinya dengan ketentuan pada SE LKPP Nomor 3/2020 huruf E angka 3 butir a.

Beberapa perusahaan diketahui memperbarui akta perusahaannya dan menambahkan satu fokus bisnis baru yaitu, perdagangan alat laboratorium, farmasi, dan kesehatan. Perubahan tersebut dilakukan dalam waktu yang bervariasi, tapi mendekati waktu-waktu penandatanganan Surat Pesanan dengan BNPB. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan di atas, perusahaan-perusahaan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai penyedia barang, sebagaimana diatur dalam SE LKPP Nomor 3/2020 huruf E angka 3 butir a.

Artinya, ada dugaan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak BNPB. Patut diduga, pengembalian sejumlah alatkes penanganan Covid-19 oleh 78 laboratorium di 29 provinsi dengan nilai sekitar, Rp169,1 miliar adalah dampak dari hal ini. BNPB diduga tidak menjalankan mekanisme pengadaan yang sepatutnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa di Masa Darurat (Peraturan LKPP 13/2018) dan Surat Edaran Kepala LKPP 3/2020, yang berpotensi merugikan keuangan negara senilai Rp169,1 miliar, atau setara dengan 498.644 unit tes kit yang dikembalikan oleh laboratorium penerima barang.

### **Tidak Adanya Pengecekan Barang Secara Teliti Saat Serah Terima Hasil Pengadaan**

Dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan LKPP No.13/2018 dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui penyedia, tahapan yang harus dilakukan adalah perhitungan hasil pekerjaan. Artinya, para pihak (PPK dan Penyedia) yang terlibat dalam pelaksanaan pekerjaan melakukan pengukuran dan pemeriksaan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dan membandingkan dengan program kegiatan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh ICW, diketahui bahwa terdapat kasus pengembalian barang dari Rumah Sakit di salah satu daerah di Jawa Timur ke BNPB pada tanggal 3 September 2020. Jenis barang yang dikembalikan adalah reagen PCR sebanyak 1.850 tes. Alasan pihak Rumah Sakit mengembalikan reagen PCR merek Liferiver karena kondisinya yang mendekati masa kadaluarsa, yaitu tanggal 19 Oktober 2020.

Dalam dokumen tanda terima sementara antara BNPB dengan PT SIP selaku penyedia Liferiver diketahui bahwa pihak BNPB hanya melakukan pengecekan berdasarkan jumlah barang yang diterima. Kondisi ini menunjukkan bahwa pihak BNPB diduga secara sengaja mengabaikan proses pengecekan tanggal kadaluarsa barang. Dampak dari tindakan tersebut, negara berpotensi mengalami kerugian sebesar Rp693,7 juta akibat tidak dapat digunakannya barang.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan oleh ICW terhadap sejumlah dokumen mengenai pengadaan barang terkait dengan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. BNPB pada periode April hingga September 2020 BNPB telah membeli alat kesehatan berbagai merek sebanyak 1.956.664 unit dengan total anggaran sebesar Rp549 miliar dari tujuh perusahaan;
2. Pada periode April hingga September 2020 ditemukan adanya pengembalian barang oleh 78 Laboratorium di 29 Provinsi sebanyak 498.644 unit dengan potensi kerugian negara sebesar Rp169,1 miliar. Merek yang paling banyak dikembalikan adalah RNA merek Sansure dengan nilai sekitar Rp166,9 miliar;
3. Adanya dugaan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh BNPB saat pembelian barang untuk penanganan Covid-19. BNPB patut diduga tidak menjalankan mekanisme pengadaan barang pada saat kondisi darurat.
4. Adanya dugaan sebagian besar perusahaan tidak memiliki pengalaman dalam pengadaan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19. Hal tersebut dilihat dari tiga faktor, yakni keikutsertaan dalam GAKESLAB, keterlibatan pengadaan alat

kesehatan dalam LPSE dan Katalog Elektronik milik LKPP, dan fokus bisnis yang tercatat dalam akta perusahaan.

## **REKOMENDASI**

Dari hasil analisis yang telah dilakukan terhadap sejumlah dokumen, maka ICW merekomendasikan agar:

1. Komisi Pemberantasan Korupsi harus menindaklanjuti kasus dugaan korupsi pada pengadaan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19; dan
2. BPKP dan BPK harus segera menyampaikan hasil audit mengenai pengadaan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19 kepada publik.



Indonesia Corruption Watch (ICW) merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat mendorong tata kelola pemerintahan demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial, dan gender. Informasi lebih lanjut dapat dilihat di [www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org).