



Perancangan Kontrak Berbasis Kinerja (*Performance-Based Contract*) Pada Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah

Rahman Maulana S¹, Moh Zainuddin HSM², Lucky Dafira Nughroho³

Universitas Trunojoyo Madura, Indonesia¹⁻³

Email Korespondensi: 23011100288@student.trunojoyo.ac.id, 230111100326@student.trunojoyo.ac.id

Article received: 01 Mei 2025, Review process: 07 Mei 2025
Article Accepted: 26 Mei 2025, Article published: 31 Mei 2025

ABSTRACT

Issues of effectiveness and accountability in public procurement have led to the need for a more results-oriented contractual approach. This research aims to analyze the basic concepts of performance-based contract (PBC) and design an implementative model that is relevant in the context of the government procurement system in Indonesia. The method used is normative juridical research with a comparative approach, through analysis of national laws and regulations, legal literature studies, and international practices in countries such as the United States and Australia. The results show that performance-based contracting has significant potential to improve efficiency, transparency and quality of public services, especially if supported by measurable performance indicators, a periodic evaluation system, and fair incentive and penalty schemes. The implications of these findings emphasize the need for regulatory reform, institutional capacity building, and information system development to support the implementation of performance-based contracting as a results-oriented public procurement strategy.

Keywords: *Performance Based Contracting, Government Procurement, Performance Indicators*

ABSTRAK

Permasalahan efektivitas dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah mendorong perlunya pendekatan kontraktual yang lebih berorientasi hasil. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsep dasar kontrak berbasis kinerja (performance-based contract/PBC) dan merancang model implementatif yang relevan dalam konteks sistem pengadaan pemerintah di Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan komparatif, melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan nasional, studi literatur hukum, serta praktik internasional di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Australia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontrak berbasis kinerja memiliki potensi signifikan untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan mutu layanan publik, terutama jika didukung oleh indikator kinerja yang terukur, sistem evaluasi berkala, serta skema insentif dan penalti yang adil. Implikasi dari temuan ini menegaskan perlunya reformasi regulasi, penguatan kapasitas kelembagaan, dan pengembangan sistem informasi untuk mendukung penerapan kontrak berbasis kinerja sebagai strategi pengadaan publik yang berorientasi hasil.

Kata Kunci: *Kontrak Berbasis Kinerja, Pengadaan Pemerintah, Indikator Kinerja*

PENDAHULUAN

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan administrasi negara karena menjadi instrumen utama dalam mendukung pembangunan dan pelayanan publik. Setiap tahun, anggaran negara dalam jumlah besar dialokasikan untuk kegiatan pengadaan ini, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun, pelaksanaan kontrak pengadaan kerap diwarnai berbagai permasalahan seperti keterlambatan pekerjaan, ketidaksesuaian spesifikasi teknis, rendahnya kualitas hasil, serta lemahnya akuntabilitas pelaksanaan proyek. Persoalan ini menunjukkan bahwa pendekatan tradisional dalam pelaksanaan kontrak belum optimal dalam menjamin hasil yang efektif dan efisien bagi pemerintah.

Dalam praktiknya, kontrak pengadaan barang dan jasa pemerintah umumnya masih berorientasi pada proses administratif dan volume pekerjaan, bukan pada hasil atau outcome yang terukur. Hal ini menyebabkan penyedia jasa atau barang lebih fokus pada pemenuhan persyaratan dokumen dan prosedur daripada pada kualitas hasil pekerjaan. Seperti dikemukakan World Bank (2017), model kontrak tradisional ini menghambat pencapaian layanan publik yang optimal karena kurangnya indikator kinerja yang jelas dan sistem evaluasi yang efektif.

Sebagai respons atas kelemahan tersebut, konsep *Performance-Based Contracting* (PBC) atau kontrak berbasis kinerja mulai diperkenalkan dan diadopsi di berbagai negara. PBC merupakan pendekatan kontraktual yang menitikberatkan pada pencapaian hasil (*output dan outcome*) dengan dasar pengukuran melalui indikator kinerja utama atau *Key Performance Indicators* (KPI). Model ini memberikan fleksibilitas kepada penyedia dalam menentukan metode pelaksanaan, selama hasil akhir sesuai dengan target yang ditetapkan. Praktik di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Australia menunjukkan bahwa penerapan PBC secara konsisten mampu meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengadaan publik (OECD, 2015; GAO, 2012).

Di Indonesia, meskipun belum secara eksplisit menggunakan istilah "kontrak berbasis kinerja", ruang untuk implementasi pendekatan ini sebenarnya telah tersedia dalam kerangka hukum nasional. Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah telah mengatur mengenai kontrak berbasis hasil, yang secara prinsip sejalan dengan konsep PBC. Selain itu, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pentingnya orientasi hasil dalam tata kelola pemerintahan, termasuk dalam sistem pengadaan. Dengan demikian, peluang penerapan PBC dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia sangat terbuka.

Namun, tantangan terhadap penerapan kontrak berbasis kinerja tidak sedikit. Di antaranya adalah keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dalam merancang indikator kinerja yang akurat, lemahnya sistem monitoring dan evaluasi kinerja, serta belum adanya panduan teknis yang komprehensif. Selain itu, masih terdapat resistensi dari penyedia barang/jasa terhadap model ini karena

dianggap meningkatkan risiko bisnis. Oleh karena itu, penerapan PBC memerlukan reformasi regulasi yang mendalam, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta dukungan teknologi informasi yang memadai agar sistem pengadaan dapat benar-benar berorientasi pada hasil.

Berdasarkan latar belakang dan kajian pustaka tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsep dan prinsip dasar kontrak berbasis kinerja dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah serta merancang model kontrak yang relevan dan aplikatif di Indonesia. Dengan pendekatan yuridis normatif dan perbandingan terhadap praktik internasional, studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis dalam memperkuat tata kelola pengadaan pemerintah yang lebih efisien, akuntabel, dan berorientasi hasil.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau doctrinal legal research yang bertujuan untuk menganalisis norma-norma hukum yang mengatur kontrak dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, khususnya terkait penerapan kontrak berbasis kinerja (*performance-based contract*). Metode ini memanfaatkan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer (seperti Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018, UU No. 25 Tahun 2009, dan ketentuan hukum perdata), bahan hukum sekunder (buku teks, jurnal ilmiah, dan dokumen akademik), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan analisis dokumen, sementara analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan pendekatan normatif dan komparatif. Penelitian ini juga menggunakan studi perbandingan terhadap praktik penerapan kontrak berbasis kinerja di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Australia guna merumuskan model kontrak yang relevan dengan sistem hukum dan tata kelola pengadaan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Karakteristik dan Keunggulan Kontrak Berbasis Kinerja

Kontrak berbasis kinerja atau *performance-based contract (PBC)* merupakan inovasi dalam pengelolaan pengadaan barang dan jasa yang mengalihkan fokus dari proses administratif ke hasil nyata. Dalam praktiknya, PBC mengharuskan penyedia jasa memenuhi target yang telah ditentukan secara kuantitatif dan kualitatif melalui indikator kinerja utama (*key performance indicators/KPI*). Pendekatan ini memberikan keleluasaan metode pelaksanaan kepada penyedia, asalkan hasil akhir sesuai dengan kriteria yang disepakati.

PBC memperkenalkan mekanisme evaluasi dan insentif yang jelas. Penyedia yang melampaui target kinerja memperoleh bonus atau perpanjangan kontrak, sedangkan yang gagal dikenai penalti. Hal ini memberikan motivasi tambahan untuk menjaga kualitas layanan. Model ini juga mendukung prinsip transparansi dan akuntabilitas karena hasil pengukuran kinerja didasarkan pada data obyektif dan terukur.

Kontrak ini relevan diterapkan pada sektor pelayanan publik seperti pengelolaan sampah, jasa kebersihan, dan pemeliharaan infrastruktur. Misalnya, dalam pengadaan jasa kebersihan gedung, KPI bisa meliputi tingkat kebersihan berdasarkan survei pengguna, waktu respons terhadap keluhan, dan tingkat keluhan per bulan. Hal ini memudahkan pengguna dan pengelola untuk mengevaluasi kinerja secara berkala.

Di samping meningkatkan efisiensi dan efektivitas, PBC juga berperan dalam mencegah moral hazard dan praktik korupsi. Karena pembayarannya terkait langsung dengan pencapaian hasil, maka insentif untuk manipulasi laporan atau kolusi cenderung menurun. Pemerintah pun lebih mampu menilai nilai guna anggaran secara obyektif.

Keunggulan lainnya terletak pada potensi inovasi dari pihak penyedia jasa. Karena PBC tidak terlalu mengatur proses pelaksanaan secara rinci, penyedia didorong untuk mencari cara-cara kreatif dan efisien untuk memenuhi target kinerja. Hal ini sejalan dengan semangat efisiensi dan hasil yang diharapkan dari kebijakan pengadaan publik.

Kelemahan Kontrak Konvensional dalam Sistem Pengadaan

Dalam sistem pengadaan konvensional, kontrak biasanya berorientasi pada proses dan volume pekerjaan, bukan pada pencapaian hasil. Hal ini menyebabkan lemahnya akuntabilitas karena penilaian kinerja hanya didasarkan pada penyelesaian administratif, bukan kualitas keluaran yang dihasilkan. Banyak kontrak yang sukses secara prosedural, namun gagal memberikan dampak positif bagi masyarakat sebagai penerima manfaat.

Fokus pada spesifikasi teknis seringkali menyebabkan birokratisasi yang kaku dan kurang adaptif terhadap kondisi lapangan. Akibatnya, ketika terjadi perubahan atau kebutuhan tak terduga, penyedia kesulitan beradaptasi karena terikat oleh rincian kontrak yang terlalu teknis. Kontrak seperti ini juga rawan terhadap praktik mark-up karena kurangnya fokus pada hasil.

Minimnya indikator kinerja yang obyektif menghambat upaya evaluasi pasca-kontrak. Dalam banyak kasus, penyelesaian proyek dianggap tuntas hanya karena dokumen administrasi telah terpenuhi, tanpa verifikasi terhadap kualitas barang atau jasa. Hal ini memperburuk kredibilitas pengadaan pemerintah di mata publik.

Selain itu, kontrak konvensional tidak memberi ruang bagi penerapan insentif dan penalti yang terukur. Penyedia jasa tidak memiliki motivasi untuk memberikan layanan lebih baik dari standar minimum, karena tidak ada keuntungan tambahan yang ditawarkan. Sementara itu, sanksi terhadap kinerja buruk pun seringkali tidak tegas.

Dari sisi efisiensi fiskal, kontrak konvensional berisiko menghamburkan anggaran. Karena pembayaran tidak terkait dengan hasil, tidak jarang pemerintah membayar penuh untuk proyek yang hasilnya rendah mutu atau bahkan tidak berfungsi. Hal ini bertentangan dengan prinsip *value for money* yang menjadi dasar pengelolaan anggaran publik.

Model Perancangan Kontrak Berbasis Kinerja untuk Pemerintah Indonesia

Model kontrak berbasis kinerja yang diusulkan dalam penelitian ini terdiri atas empat komponen utama: penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan (output dan outcome), indikator kinerja utama (KPI), sistem evaluasi berkala, serta skema insentif dan penalti. Komponen-komponen ini dirancang agar dapat diintegrasikan dalam kerangka regulasi yang berlaku di Indonesia, khususnya Perpres No. 16 Tahun 2018.

Dalam perancangan KPI, prinsip SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound) harus menjadi acuan utama. KPI yang terlalu umum atau tidak dapat diukur akan mengacaukan sistem evaluasi. Oleh karena itu, indikator harus disusun secara partisipatif dengan melibatkan pengguna jasa, auditor internal, dan penyedia.

Sistem evaluasi dilakukan secara berkala misalnya bulanan atau triwulanan oleh tim evaluasi independen atau berbasis aplikasi digital. Hasil evaluasi digunakan untuk menentukan besaran pembayaran, pemberian bonus, atau pemotongan biaya sesuai capaian KPI. Pendekatan ini mengintegrasikan prinsip transparansi dan efisiensi dalam satu sistem yang adaptif.

Model ini juga memuat simulasi penerapan kontrak berbasis kinerja untuk sektor jasa kebersihan gedung pemerintah. Target kinerja seperti tingkat kebersihan minimal 90%, waktu respons maksimal 2 jam, dan survei kepuasan minimal 80% digunakan sebagai acuan. Mekanisme pembayaran bertahap disusun berdasarkan pencapaian KPI, termasuk bonus 5% untuk capaian >95%.

Penerapan model ini menuntut kesiapan sumber daya manusia, sistem teknologi informasi, serta sosialisasi menyeluruh kepada penyedia jasa. Pemerintah perlu membangun sistem pengadaan digital yang dapat mencatat, memverifikasi, dan menilai kinerja secara real-time. Hal ini menjadi prasyarat keberhasilan kontrak berbasis kinerja di lingkungan birokrasi Indonesia.

Pembahasan

Penelitian ini selaras dengan temuan OECD (2015) dan World Bank (2017) yang menekankan bahwa keberhasilan PBC sangat dipengaruhi oleh kualitas perancangan indikator kinerja dan efektivitas sistem evaluasi. Sama seperti pada studi ini, kedua lembaga menyoroti pentingnya sistem insentif dan penalti dalam menjaga konsistensi kinerja penyedia jasa.

Dalam laporan GAO (2012), disebutkan bahwa PBC pada sektor pertahanan Amerika Serikat mendorong efisiensi dan penghematan anggaran jangka panjang. Hal ini mendukung simpulan bahwa PBC dapat menjadi solusi atas pemborosan fiskal yang lazim terjadi dalam kontrak konvensional. Penelitian ini memperkuat argumentasi tersebut dengan studi kasus sektor jasa kebersihan.

Hasil penelitian juga sejalan dengan Arrowsmith (2010) yang menekankan bahwa kontrak pengadaan harus tunduk pada prinsip *value for money*, transparansi, dan akuntabilitas. PBC dinilai lebih kompatibel dengan prinsip ini dibanding kontrak tradisional. Dalam konteks Indonesia, pendekatan ini

memperkuat arah reformasi pengadaan sebagaimana tertuang dalam Perpres 16/2018.

Dalam ranah hukum, pendekatan normatif pada penelitian ini menegaskan bahwa kontrak berbasis kinerja tidak bertentangan dengan prinsip hukum perdata maupun hukum administrasi negara. Bahkan, pendekatan ini justru memperluas implementasi asas akuntabilitas, efektivitas, dan keadilan dalam pelaksanaan kontrak negara.

Penelitian terdahulu oleh ANAO (2015) menunjukkan bahwa di Australia, keberhasilan PBC juga ditentukan oleh kesiapan kelembagaan dan peran audit internal. Hal ini diperkuat dalam studi ini yang merekomendasikan penguatan kapasitas SDM dan sistem informasi sebagai faktor krusial dalam penerapan PBC di Indonesia.

Berbeda dengan studi Sofwan (2004) yang lebih menekankan aspek hukum administratif kontrak pemerintah, penelitian ini menawarkan desain model kontrak yang operasional dan adaptif. Hal ini menunjukkan kontribusi baru dalam aspek teknis perancangan kontrak di lingkungan pengadaan publik.

Dengan mengintegrasikan teori kontrak modern, prinsip good governance, dan pembelajaran dari praktik internasional, penelitian ini tidak hanya menjawab persoalan akademik, tetapi juga memberi solusi praktis bagi pengelolaan pengadaan di sektor publik yang selama ini rentan terhadap inefisiensi dan maladministrasi.

SIMPULAN

Kesimpulan, kontrak berbasis kinerja (*performance-based contract*) merupakan pendekatan alternatif yang efektif dalam meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi pengadaan barang dan jasa pemerintah di Indonesia. Model ini berfokus pada pencapaian hasil yang terukur melalui indikator kinerja utama (KPI), sistem evaluasi berkala, serta mekanisme insentif dan penalti yang obyektif. Dibandingkan dengan kontrak konvensional yang cenderung prosedural dan kurang mendorong mutu hasil, kontrak berbasis kinerja mampu memfasilitasi inovasi, meningkatkan kualitas layanan publik, serta menekan risiko pemborosan anggaran. Meskipun penerapannya masih menghadapi tantangan seperti keterbatasan kapasitas SDM, kelemahan sistem monitoring, dan minimnya regulasi teknis, penelitian ini menunjukkan bahwa dengan reformasi kebijakan, penguatan kelembagaan, dan dukungan teknologi informasi, kontrak berbasis kinerja sangat potensial diadopsi secara lebih luas dalam sistem pengadaan pemerintah Indonesia sebagai upaya membangun tata kelola yang berorientasi hasil (*result-oriented governance*).

DAFTAR RUJUKAN

- Arrowsmith, S. (2010). *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet & Maxwell.
- Australian National Audit Office (ANAO). (2015). *Performance-Based Contracting in the Australian Public Sector*. Report No. 37.

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). (2022). *Laporan Hasil Pemeriksaan atas Pengadaan Barang/Jasa Tahun Anggaran 2019–2021*. Jakarta: BPK RI.
- GAO (United States Government Accountability Office). (2012). *Defense Contract Management: DOD Needs to Improve Oversight of Performance-Based Contracting*. GAO-12-688.
- OECD. (2015). *Performance-Based Contracting in Public Services*. Paris: OECD Publishing.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2000). *Penelitian Hukum Normatif: Sebuah Studi Tentang Cara Menganalisis Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sofwan, S. S. M. (2004). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: FHUI Press.
- Subekti, R. (1996). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan Penjelasannya*. Jakarta: PT Intermasa.
- World Bank. (2017). *Performance-Based Contracting for Services in Public Procurement*. Washington, DC: World Bank Publications.