

**TINJAUAN YURIDIS KORUPSI KEBIJAKAN DALAM  
PENGADAAN BARANG DAN JASA PADA LINGKUP  
INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DI ERA DIGITAL**

**Tesis**



Oleh

**ANDHIKA ABDILLAH**

NIM : 202210010

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM BATIK  
SURAKARTA  
TAHUN 2024**

**TINJAUAN YURIDIS KORUPSI KEBIJAKAN DALAM  
PENGADAAN BARANG DAN JASA PADA LINGKUP  
INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DI ERA DIGITAL**

Oleh

**ANDHIKA ABDILLAH**

NIM : 202210010

Komisi	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing			
Pembimbing I	Dr. Amir Junaidi, S.H., M.H.  NIDN. 0612115901	.....	.....
Pembimbing II	Dr. Ida Aryati DPW, S.E., M.H., M.Si.  NIDN. 0610058602	.....	.....

Telah dinyatakan memenuhi syarat pada  
tanggal 9 Maret 2024

Kepala Program Magister Fakultas Hukum  
Universitas Islam Batik Surakarta

Dr. Ismiyanto, S.H., M.H.  
NIDN. 0001106113

**TINJAUAN YURIDIS KORUPSI KEBIJAKAN DALAM  
PENGADAAN BARANG DAN JASA PADA LINGKUP  
INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DI ERA DIGITAL**

**Tesis**

Oleh

**ANDHIKA ABDILLAH**

NIM : 202210010

Telah dipertahankan di depan tim penguji dan dinyatakan sah serta memenuhi syarat pada tanggal 9 Maret 2024

**Tim Penguji:**

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Dr. Amir Junaidi, S.H., M.H. NIDN. 0612115901	.....	
Sekretaris	Dr. Ida Aryati DPW, S.E., M.H., M.Si. NIDN. 0710058602		.....
Anggota Penguji	Dr. Ismiyanto, S.H., M.H. NIDN. 0001106113	.....	

**Mengetahui:**

Dekan  
Fakultas Hukum

Kepala Program Magister Hukum

H. Suharno, S.H., M.H.  
NIDN. 8897260022

Dr. Ismiyanto, S.H., M.H.  
NIDN. 0001106113

## **PERNYATAAN KEASLIAN DAN PERSYARATAN PUBLIKASI**

1. Tesis dengan judul: TINJAUAN YURIDIS KORUPSI KEBIJAKAN DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PADA LINGKUP INSTANSI PEMERINTAH DAERAH DI ERA DIGITAL berikut ini, merupakan karya penelitian saya sendiri dan tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik serta tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang tertulis dengan acuan yang disebutkan sumbernya, baik dalam naskah karangan dan daftar pustaka. Apabila ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat plagiarasi, maka saya bersedia menerima sanksi, baik Tesis beserta gelar magister saya dibatalkan serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Publikasi sebagian atau keseluruhan isi Tesis pada jurnal atau forum ilmiah harus menyertakan tim promotor sebagai *author* dan PPs UNIBA sebagai institusinya. Apabila saya melakukan pelanggaran dari ketentuan publikasi ini, maka saya bersedia mendapatkan sanksi akademik yang berlaku.

Surakarta, 9 Maret 2024

.....  
Nama: Andhika Abdillah  
NIM: 202210010

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah pada kesempatan ini penulis memanjatkan ungkapan rasa syukur kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan petunjuk-Nya, serta shalawat serta salam yang ditujukan pada Nabi agung Muhammad SAW. Penulis mengucapkan Syukur atas selesainya penulisan tesis dengan judul ‘Tinjauan Yuridis Korupsi Kebijakan dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital’. Rangkaian ucapan terima kasih juga terkhusus ditujukan kepada yang terhormat Rektor Uniba Surakarta, pembimbing dan penguji yang telah memberika bimbingannya serta telah senantiasa memberikan koreksinya sehingga menjadi semangat tersendiri bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Tesis ini mengkaji aspek hukum pidana dan aspek hukum administratif berkaitan dengan dualisme pemaknaan kewenangan dalam pengadaan barang dan jasa. Implikasi dari dualisme tersebut adalah apabila terjadi korupsi pada pengadaan barang dan jasa, maka terjadi tarik ulur pemberian jenis sanksi yang ditujukan pada pejabat yang menyalahgunakan wewenang tersebut. Maka dari itu, diperlukan untuk mengetahui unsur-unsur maupun bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

Penulis mengharapkan kritik dan saran serta berbagai masukan dari peneliti, akademisi maupun unsur-unsur lainnya sehingga menjadikan penelitian ini mempunyai penyempurnaan serta perbaikan dengan adanya masukan tersebut. Demikian, hormat saya dan terima kasih.

Surakarta, 9 Maret 2024

.....  
Nama: Andhika Abdillah  
NIM: 202210010

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan Pembimbing.....	ii
Halaman Pengesahan Tesis .....	iii
Halaman Pernyataan Keaslian Tesis .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vi
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Keaslian Penelitian.....	12
C. Rumusan Masalah .....	18
D. Tujuan Penelitian .....	18
E. Manfaat Penelitian .....	19
<b>BAB II. LANDASAN TEORI</b> .....	<b>20</b>
A. Tinjauan Pustaka.....	20
1. Teori Pertanggung Jawaban Pidana .....	20
a. Sebagai Subyek Hukum Orang Pada Umumnya .....	23
b. Subyek Hukum Orang Sebagai Kualitas Pribadi dari Subyek Hukum Orang.....	24
2. Teori Pertanggung Jawaban Wewenang .....	26
a. Pertanggung Jawaban Jabatan .....	27
b. Pertanggung Jawaban Pribadi.....	29
3. Tinjauan Korupsi Kebijakan .....	31
4. Tinjauan Tindakan Pemerintah .....	43
a. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Kewenangan .....	45
b. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Fungsi dan Perintah .....	45
5. Tinjauan Pengadaan Barang dan Jasa .....	47
B. Kerangka Berpikir.....	52
C. Hipotesis Penelitian.....	54
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b> .....	<b>56</b>
A. Jenis Penelitian .....	56
B. Pendekatan dan Sifat Penelitian.....	57
C. Bahan Hukum .....	60
1. Bahan Hukum Primer .....	60
2. Bahan Hukum Sekunder .....	61

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	61
E. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	62
<b>BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>63</b>
A. Unsur-Unsur Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital .....	63
1. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengadaan Barang dan Jasa ....	64
2. Belum Terdapat Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa yang Bersifat Teknis Prosedural .....	68
3. Unsur Intervensi dari Pejabat Atasan dalam Pengadaan Barang dan Jasa .	70
a. Tahap Perencanaan .....	75
b. Tahap Pemilihan Penyedia .....	76
c. Tahap Pelaksanaan Kontrak .....	77
4. Belum Tegasnya Klasifikasi Kerugian Keuangan Negara pada Pengadaan Barang dan Jasa .....	78
B. Bentuk Pertanggung Jawaban Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital .....	86
1. Pakta Integritas Sebagai Sarana Pencegahan Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah...	87
2. Restorasi Kerugian Keuangan Negara Melalui Hasil Audit Internal dan Eksternal Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah.....	92
a. Audit Internal Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.....	93
b. Audit Eksternal Oleh Badan Pemeriksa Keuangan .....	94
<b>BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>100</b>
A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	100
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>102</b>

# BAB I. PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Praktik kejahatan korupsi di Indonesia, dalam perkembangannya dewasa ini justru semakin menunjukkan peningkatan kuantitas maupun perluasan mulai dari klasifikasi modus operandi maupun bentuknya. Klasifikasi tindak pidana korupsi selalu mengalami perkembangan yang memperlihatkan beberapa korupsi jenis baru yang juga mampu dilakukan pada hubungan swasta dengan pemerintah. Perkembangan jenis dan skala korupsi menjadi beberapa bentuk baru disebabkan oleh perluasan lingkup tindak pidana korupsi termasuk jenis korupsi kebijakan dan korupsi oleh swasta.<sup>1</sup> Perlu untuk selalu diperhatikan berbagai kasus maupun dampak nyata yang ditimbulkan oleh kejahatan korupsi tersebut.<sup>2</sup> Literatur menyebutkan bahwa terdapat kemungkinan kejahatan korupsi dapat terjadi dan meluas pada sektor industri.<sup>3</sup> Hal ini menjadi bentuk kekuatiran serta keprihatinan tersendiri, mengingat akibat negatif korupsi pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Dampak yang terlihat paling jelas adalah kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi yang mayoritas tidak pernah terkembalikan atau terestorasi.

Berdasarkan statistik sebagaimana dirilis oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), telah menunjukkan indikasi bahwa tingkatan korupsi di Indonesia masih tergolong sangat tinggi. Praktik korupsi bahkan dapat terjadi pada hampir seluruh cabang kekuasaan mulai dari cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan yudikatif. Korupsi bahkan dalam perkembangannya telah menjadi melibatkan beberapa pejabat publik maupun aparatur penegak hukum. Melalui ragam kewenangan yang dimiliki, seorang pejabat publik mampu untuk mengambil maupun melaksanakan kebijakan. Kewenangan tersebut apabila tidak diawasi serta dikontrol, dapat berpotensi terhadap realisasi kebijakan yang mengandung unsur

---

<sup>1</sup> Eddy Rifai, "Perspektif Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi", *Mimbar Hukum*, Vol. 26, No. 1, 2017, hlm. 87-101.

<sup>2</sup> William Q. Judge, Weichu Xu dan D. Brian McNatt, "The Antecedents and Effects of National Corruption: A meta-analysis," *Journal of World Business*, Vol. 46, No. 1, 2011, hlm. 93-100.

<sup>3</sup> Steven Sampson, "The Anti-Corruption Industry: from Movement to Institution," *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, 2010, hlm. 261-278.

menguntungkan pribadi maupun golongannya.<sup>4</sup> Fakta tersebut memberikan justifikasi bahwa dalam sebuah kebijakan pemerintah sekalipun tidak menutup kemungkinan untuk dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan tertentu yang mempunyai tujuan untuk memberikan keuntungan bagi individu maupun golongan. Akibat lainnya, kebijakan pemerintah yang terindikasi menjadi sarana korupsi tersebut juga mampu menimbulkan kerugian material serta kerugian moral bagi bangsa dan negara.

Idealnya, negara melalui peran hukum harus mampu memperluas mekanisme penegakan hukumnya dalam menghadapi perkembangan maupun praktik tindak pidana korupsi tersebut termasuk korupsi yang dilakukan dengan celah kebijakan pemerintah. Salah satu perkembangannya sebagaimana dimaksud adalah praktik korupsi kebijakan atau disebut sebagai *policy corruption* yang pada prosesnya berbentuk kesepakatan-kesepakatan dimana isinya mengandung *spoil* atau kecurangan (*fraud*), lobi persuasif atau pendekatan maupun kepentingan politis yang negatif atau kepentingan politis dengan tujuan berupa kepentingan yang negatif. Mayoritas dari jenis korupsi kebijakan tersebut, justru dilakukan oleh unsur-unsur yang mempunyai *authority*, berupa kewenangan atau kekuasaan, yaitu oknum pemerintah. Kondisi demikian ini, juga dapat terjadi secara struktural dan sistematis pada berbagai tingkatan pemerintahan dimana fungsi kontrol atau pengawasannya masih kurang, seperti pada tingkatan pemerintah daerah. Implikasinya, apabila masih terdapat celah dalam kebijakan maupun pengawasannya, maka akan mengakibatkan keadaan yang terus menerus terjadi korupsi pada ranah implementasi kebijakan yang tergolong rawan, seperti pada bidang pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

Pengadaan barang dan jasa sejatinya termasuk salah satu jenis dari jenis tindakan pemerintah atau *beesturhandeling*, yaitu *materiele daad* sebagaimana pemerintah dipahami sedang melakukan perbuatan atau hubungan perdata dengan atau melalui pihak ketiga dalam rangka melakukan suatu pekerjaan

---

<sup>4</sup> Made Sugi Hartono, "Korupsi Kebijakan Oleh Pejabat Publik: Suatu Analisis Perspektif Kriminologi", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2016, hlm. 212-227.

(prestasi) tertentu.<sup>5</sup> Pemerintah dalam melakukan hubungan perdata ini tunduk pada ketentuan hukum administrasi dan hukum perdata serta meninggalkan atributnya sebagai komponen penyelenggara pemerintahan. Namun demikian dalam prosesnya, pengadaan barang dan jasa juga dapat terindikasi menjadi sarana korupsi kebijakan dikarenakan oleh berbagai faktor, yaitu seperti proses tender atau lelang yang direkayasa, diatur, dicurangi, kualitas pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai dengan perencanaan, menaikkan harga pasar (*mark-up* anggaran), maupun terdapat pemangkasan, pemotongan anggaran yang dialokasikan untuk kepentingan pribadi dan/atau golongan. Korupsi kebijakan dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa juga dapat terjadi sebagai akibat dari intervensi secara struktural maupun intervensi politis dari pihak atasan pejabat berwenang maupun kepala daerah.

Korupsi kebijakan, oleh karenanya justru mempunyai potensi yang sangat merugikan karena dapat terjadi melalui mekanisme yang cenderung sistemik dan struktural. Korupsi kebijakan juga memanfaatkan celah dari payung hukum sebagai dasar pelaksanaannya seperti Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah maupun Surat Edaran. Hal ini kemudian menyajikan dampak negatif yang luar biasa dari suatu akibat korupsi kebijakan yang dampak tersebut pastinya dapat dirasakan pada skala yang besar atau makro. Ragam kontroversi sebagaimana disebutkan diatas, telah menjadi bukti bahwasanya *spoil system*, intervensi politik yang menjerumus kepada kepentingan politis yang negatif, budaya kekuasaan, senioritas, patronisme birokrasi atau *power culture* dan lainnya masih menjadi permasalahan klasik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good government* serta pemerintahan yang bebas dari segala bentuk praktik korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia.

Korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah, dewasa ini juga dapat menunjukkan kausalitas dengan sistem pemerintahan berbasis elektronik (SPBE). Perubahan mekanisme pemerintahan yang menyesuaikan pada perkembangan teknologi, telah menjadi domain pada masa perubahan atau transisi yang justru lebih banyak menunjukkan

---

<sup>5</sup> Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 13.

ketidaksiapan baik dari unsur sarananya maupun dari unsur pelaksanaanya. Pasca diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), sejatinya memang menjadi titik awal perubahan dalam skema atau mekanisme pemerintahan yang mengedepankan optimalisasi terhadap sarana teknologi informatika.

Perkembangan ini selalu diikuti dengan proses transisi atau pengalihan dari skema maupun mekanisme pemerintahan yang pada mulanya dilakukan secara konvensional atau menggunakan cara-cara konvensional menjadi menggunakan teknologi atau digitalisasi. Akibatnya, terjadi celah yang memungkinkan masuknya korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Celah ini dapat dimanfaatkan pada saat terjadi proses transisi dari kebijakan konvensional menuju kebijakan digital tersebut. Maka dari itu, apabila tidak segera dicari solusi untuk mengatasi celah sebagaimana dimaksud, akan terjadi korupsi kebijakan yang semakin meluas pada sektor pengadaan barang dan jasa dikarenakan berkaitan dengan kewenangan dan implementasinya serta penyesuaian pada masa transisi dengan perkembangan teknologi.

Contoh konkritnya, adalah pendataan yang dilakukan secara digital, memungkinkan ketidaksiapan sistem berupa rawannya manipulasi laporan keuangan pada *data based* sistem. Contoh lainnya, juga dapat ditemukan pada manipulasi perjalanan dinas, belanja dinas serta kebutuhan teknis lainnya yang memerlukan *input* ke dalam sistem. Masalah berupa belum terdapatnya mekanisme pengawasan atau kontrol terhadap sistem pemerintahan berbasis elektronik sebagaimana menjadi tujuan dari Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Dalam hal ini, masih belum terdapatnya mekanisme pengawasan atau sarana kontrol yang baik terhadap kebijakan pada masa transisi dengan penggunaan sarana berbasis digital, justru berpotensi untuk menciptakan ruang baru korupsi seperti pemalsuan *data based* maupun pengambilalihan sistem oleh oknum-oknum. Kondisi kejahatan sebagaimana dimaksud sudah termasuk dalam kriteria kejahatan siber atau *cyber-crime*. Sebagaimana diketahui kejahatan siber dapat muncul apabila terjadi celah berupa ketidaksiapan pada masa perubahan atau

transisi dari mekanisme konvensional kearah menjadi mekanisme berbasis teknologi.

Pengadaan barang dan jasa menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari wewenang pemerintah. Pengadaan barang dan jasa dapat diklasifikasikan dalam tindakan pemerintah secara *meteriele daad* atau melakukan perbuatan perdata. Barang dan jasa dapat diperoleh melalui proses lelang atau tender yang diprakasai oleh pihak pemerintah (yang dilaksanakan melalui Pejabat Pembuat Komitmen/PPK), terhadap pihak ketiga yang pada umumnya dipegang oleh swasta. Kegiatan pengadaan barang dan jasa tersebut, juga banyak menimbulkan permasalahan selain dikarenakan mekanisme pelaksanaannya yang terlalu longgar atau besar untuk diserahkan kepada pemerintah daerah, juga belum terdapat mekanisme pengawasan yang baik pada prosesnya. Hal ini sangat potensial untuk menimbulkan problematika baru karena korupsi kebijakan dapat terjadi pada bidang tindakan pemerintah mengingat fungsi dan wewenang yang melekat belum diimbangi dengan mekanisme kontrol, pengawasan maupun pertanggung jawaban yang baik.

Pengadaan barang dan jasa melibatkan *stakeholder* terkait yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakannya. Unsur-unsur sebagai *stakeholder* terkait yang mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan barang dan jasa khususnya pada tingkatan pemerintah daerah, mencakup Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). *Stakeholder* juga dapat berubah mengingat kemampuan dari setiap daerah dalam menginisiasi pengadaan barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan maupun perencanaan belanja dan penganggaran dari instansi pemerintah daerah setempat. Pengadaan barang dan jasa juga menjadi sarana dalam rangka mencapai visi dan misi dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah termasuk dalam perkembangannya adalah pemerintah desa.

Pengadaan barang dan jasa penting sebagai kegiatan yang mampu menyerap mata anggaran sebagaimana telah ditetapkan pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi (APBD Provinsi), maupun APBD Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota (APBD Kabupaten/Kota), serta

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).<sup>6</sup> Realisasi anggaran melalui belanja barang dan belanja modal (investasi) atau belanja langsung (fisik), pelaksanaannya dilakukan melalui pengadaan barang dan jasa yang menunjukkan tren peningkatan pada setiap tahun pelaksanaannya. Anggaran sebagaimana menjadi sumber pengadaan barang dan jasa termasuk dalam lingkup keuangan negara yang diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan terkait.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, telah mengatur bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Namun demikian, pada praktiknya terdapat beberapa jenis penyimpangan atau penyelewengan khususnya dalam memaknai hakikat atau tujuan realisasi dari keuangan negara. Fakta ini dapat dianalisis dari pengadaan barang dan jasa yang justru pada praktiknya semakin menjauh dari nilai keadilan, nilai kemanfaatan, nilai efisiensi maupun nilai kepatutan yang dicerminkan dengan terdapatnya beberapa kecurangan (*fraud*) berupa *mark-up*, manipulasi tender maupun lelang sebagaimana banyak terjadi pada beberapa kasus dewasa ini.<sup>7</sup> Kecurangan menjadi rahasia umum dalam proses pengadaan barang dan jasa serta akan terus menjadi mata rantai yang menghambat terciptanya pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Korupsi pada bidang pengadaan barang dan jasa, pada umumnya selalu diawali dari proses perencanaan dan penganggaran serta dilanjutkan pada saat tahapan pelaksanaan kontrak berjalan. Bahkan, tidak menutup kemungkinan terjadi kesepakatan antara oknum Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan

---

<sup>6</sup> Eman Suparman, 2012, "Aspek Hukum Perdata dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Rancangan Undang-undang Tentang Pengadaan Barang/Jasa". Makalah pada Seminar Pembahasan Teknis Mengenai Masukan untuk Naskah Akademis RUU Pengadaan dikaitkan dengan Hukum Perdata dan Tipikor oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) RI; Jakarta, Kamis, 20 November 2014.

<sup>7</sup> Ambaranie Nadia Kemala Mobvanita, Kompas.com, "Ini Celah Kecurangan Pengadaan Barang dan Jasa yang Berpotensi Korupsi", <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/28/19204361/ini-celah-kecurangan-pengadaan-barang-dan-jasa-yang-berpotensi-korupsi?page=all>, diakses pada Senin 6 November 2023.

rekanan yang melakukan kecurangan tersebut, untuk kembali bekerja sama pada pengadaan barang dan jasa di tahun anggaran selanjutnya. Dengan demikian, penganggaran sejatinya sudah terlebih dahulu dikapling-kapling atau dibagi-bagi berdasarkan kesepakatan dari bagian yang disiapkan untuk pihak berkepentingan tertentu. Klitgard menjelaskan anatomi dari korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah senantiasa membutuhkan barang dan jasa dalam mendukung kegiatan, tugas dan fungsinya. Setidaknya terdapat 2 (dua) pilihan atau alternatif yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasa tersebut.

*Pertama*, membuat sendiri, atau membeli. Artinya, pemerintah pusat atau pemerintah daerah dapat mengadakan barang dan jasa itu secara mandiri atau mendapatkannya dari sektor swasta.<sup>8</sup> *Kedua*, korupsi merupakan salah satu bentuk lain dari alternatif atau pilihan tersebut. Jenis-jenis utama korupsi dalam pemerintahan, khususnya di daerah merupakan jenis korupsi berupa kolusi dalam proses tender atau lelang. Dalam hal ini, biaya atau harga dapat diatur menjadi lebih tinggi bagi pemerintah daerah dan pejabat justru mendapatkan bagian dari pembayaran dari selisih harga tersebut sebagaimana dapat disebut dengan *mark-up*. Komisi atau bagian dari penyedia barang dan jasa yang telah diatur tersebut, terhadapnya dilakukan dengan tujuan supaya persaingan dalam pengadaan barang dan jasa atau tender maupun lelang dapat diatur. Hal ini umumnya selalu disertai dengan suap bagi pejabat yang berwenang untuk mengatur pemenang penawaran atau tender (oknum Pejabat Pembuat Komitmen/PPK), seperti mengizinkan kenaikan biaya dan perubahan pada spesifikasi kontrak, meskipun hal tersebut sebenarnya tidak utama bahkan tidak diperlukan pada pengadaan barang dan jasa.

Kondisi yang demikian ini, telah menunjukkan bahwa korupsi kebijakan pada bidang pengadaan barang dan jasa menjadi zonasi yang memang masih menunjukkan peningkatan kuantitas pada setiap tahunnya. Pengadaan barang dan jasa menjadi salah satu sektor yang berkontribusi pada perkara tindak pidana korupsi terbesar di Indonesia. Data menunjukkan secara kuantitas tidak kurang

---

<sup>8</sup> R. Klitgaard, 1998, *Membasmi Korupsi*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 223.

dari 277 (dua ratus dua puluh tujuh) kasus atau 21% (dua puluh satu persen) korupsi yang terjadi pada sektor pengadaan barang dan jasa, telah ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhitung sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2022. Berdasarkan penelisikan dan pendataan dari KPK, kasus korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa justru dapat mencakup beberapa kasus besar. Contohnya, dapat ditemukan pada kasus korupsi pengadaan infrastruktur di Kabupaten Muara Enim, korupsi pengadaan tanah atau lahan pemerintahan di Jakarta, Bandung, dan Bekasi, korupsi pengadaan infrastruktur di Kabupaten Pakpak Barat dan korupsi sektor pengadaan barang dan jasa berupa infrastruktur di Sulawesi Selatan.<sup>9</sup> Apabila korupsi kebijakan pada bidang pengadaan barang dan jasa tidak segera ditanggulangi, maka kondisi ini akan berpotensi menjadi katalis baru bagi permasalahan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Tantangan dalam melakukan tindakan preventif atau pencegahan terhadap korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa, salah satunya adalah menjaga integritas dan kompetensi sumber daya manusia (SDM) yang mempunyai kewenangan pada sektor pengadaan barang dan jasa. Permasalahan yang menjadi penyebab korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa yang berbasis celah teknologi, seperti *input* pengadaan barang dan jasa ke dalam sistem digital dan peretasan sistem pada saat pengadaan barang dan jasa, harus segera diformulasikan penanggulangannya. Selain hal-hal tersebut, permasalahan lainnya dapat berasal dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang justru belum optimal secara kuantitas maupun kualitas dalam menjalankan fungsinya, juga termasuk pada sarana penunjangnya.<sup>10</sup> Hal ini semakin jelas terlihat apabila dilakukan kajian komparasi dari APIP pada setiap daerah atau wilayahnya masing-masing.

Sistem dan proses audit IT pada prosesnya yang dilakukan oleh APIP, belum mampu dilaksanakan dengan optimal. Salah satu sebabnya adalah

---

<sup>9</sup> Pasha Yudha Ernowo, Info Publik.id, “21 Persen Perkara Korupsi Berasal dari Sektor Pengadaan Barang dan Jasa”, <https://www.infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/725314/21-persen-perkara-korupsi-berasal-dari-sektor-pengadaan-barang-dan-jasa>, diakses pada Minggu 5 November 2023.

<sup>10</sup> Menpan.go.id, “APIP Sebaiknya Independen”, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/apip-sebaiknya-independen>, diakses pada Minggu 5 November 2023.

ekosistem pencegahan korupsi kebijakan pada sektor pengadaan barang dan jasa masih belum terbentuk serta dorongan kepentingan tertentu untuk mendapatkan proyek dari penyedia maupun pihak lainnya masih menjadi sumber problematika lainnya. Hal ini juga akan menghadapi permasalahan pemerataan kualitas APIP pada instansi pemerintah daerah yang tentu saja selalu menyesuaikan dengan kondisi sarana prasarana yang mendukung untuk melaksanakan kewenangan, fungsi maupun tugasnya. Dengan kata lain, baik atau tidaknya optimalisasi fungsi APIP akan tergantung dari kemauan serta kemampuan pemerintah daerahnya masing-masing. Padahal, idealnya APIP harus dioptimalkan untuk dapat memberikan tindakan pencegahan maupun penanganan terhadap penyalahgunaan wewenang pemerintah atau penyelenggara negara pada saat melaksanakan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Hal ini penting untuk dicermati dikarenakan implementasi wewenang dapat menimbulkan akibat hukum atau implikasi hukum secara berkelanjutan atau *sustainable*. Tindakan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, baik secara disengaja maupun akibat dari kelalaian (ketidackermatan) yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara harus diselesaikan melalui mekanisme administrasi sebelum selanjutnya dilakukan penyelesaian dengan jalan pemidanaan. Hal ini penting dilakukan untuk pemulihan kerugian keuangan negara terlebih dahulu (restorasi) akibat tindakan pemerintah tersebut, tanpa proses pidana yang membutuhkan biaya cukup besar, mulai dari biaya penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, proses peradilan, sampai pada pemidanaan terdakwa.<sup>11</sup> Padahal, dalam pengadaan barang dan jasa khususnya saat proses tender atau lelang, diperlukan mekanisme kontrol disebabkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), pada praktiknya rawan disusupi oleh suap dan bentuk-bentuk korupsi lainnya.<sup>12</sup>

Modus korupsi yang berkaitan dengan harga perkiraan sendiri, terjadi ketika Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) maupun pelaksana anggaran dalam membuatnya hanya mendasarkan pada penawaran harga yang dibuat oleh

---

<sup>11</sup> Sri Nur Hari Susanto, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 1, 2019, hlm. 126-142.

<sup>12</sup> Muhammad Reza Kurniawan dan Pujiyono, "Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Oleh PNS", *Jurnal Law Reform*, Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 115-131.

penyedia jasa atau tidak melakukan *survey* harga terlebih dahulu. Hal ini tentunya dapat menimbulkan kecurigaan bagi penyidik bahwa pelaksana anggaran maupun Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) telah mempunyai konsensus atau kesepakatan untuk bekerjasama dengan rekanan penyedia barang dan jasa yang telah diatur terlebih dahulu atau ditentukan akan memenangkan tender atau lelang dengan syarat-syarat tertentu, dimana syarat tersebut memberikan keuntungan pribadi maupun keuntungan golongan yang sudah dikondisikan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

Secara substansional, pengadaan barang dan jasa termasuk salah satu bentuk kewenangan pemerintah daerah yang terhadapnya membutuhkan pengawasan secara baik. Namun pada praktiknya, pemerintah daerah dengan kondisi pengawasan yang dalam kategori berkembang menjadi argumentasi terjadinya korupsi kebijakan khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Pemecahan masalah korupsi juga tidak akan menjadi efektif apabila belum dilakukan upaya secara *general* (umum) atau hanya terbatas pada lingkup pemerintah pusat saja tanpa pengawasan pada pemerintah daerah. Korupsi kebijakan harus diberantas sampai pada akar-akarnya, dengan kata lain sampai pada tempat yang paling bawah sekalipun termasuk pemerintah daerah maupun pemerintah desa.

Korupsi kebijakan senantiasa berkembang dan tumbuh subur dikarenakan akarnya yang terdapat di daerah justru minim pengawasan. Praktik maupun fenomena yang identik juga terjadi di dalam skema pada pemerintah daerah, seperti halnya pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, upaya pemberantasan korupsi harus dimulai pada level Provinsi terlebih dahulu, kemudian pemberantasan korupsi pada level yang berada dibawahnya, yaitu lingkup Pemerintah Kabupaten/Kota serta Pemerintah Desa. Uraian ini mengindikasikan pentingnya unsur pengawasan sebagai sarana kontrol terhadap tindak pidana korupsi. Korupsi harus secepatnya diupayakan pemberantasannya, mengingat negara akan terus berada dalam posisi rugi karena selain nominal yang dikorupsi, negara masih dibebankan mengeluarkan biaya untuk mengusut perkara tindak pidana korupsi yang jelas karena tingkat kerumitannya dan klasifikasinya

sebagai kejahatan luar biasa, membutuhkan sumber dana anggaran yang tidak terbatas.

Hal ini juga belum menyertakan kalkulasi kerugian yang bersifat berkelanjutan dari suatu tindak pidana korupsi seperti kebijakan tidak tepat sasaran, terhambatnya pelayanan masyarakat, sampai pada pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai dengan anggaran maupun kualitasnya, praktik suap yang pada praktiknya mengorbankan esensi proses lelang dalam pengadaan barang dan jasa. Selanjutnya, kerugian keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa harus dibuktikan secara nyata dengan audit Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN) ataupun Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hal diatas sejatinya merupakan suatu bentuk kemunduran pola pikir karena dalam perkembangannya banyak jenis tindak pidana korupsi yang tidak terbatas berdasar pada anggaran. Hal tersebut dapat ditemukan dengan pengadaan fiktif yang dilakukan oleh perusahaan fiktif yang dibuat oleh oknum pemerintah dan dengan demikian jelas tidak terlacak oleh audit tersebut. Hal ini diperparah dengan intervensi oleh oknum pemerintah dalam penanganan terhadap praktik korupsi pada pengadaan barang dan jasa yang melibatkan oknum pemerintah maupun swasta selaku pihak ketiga dengan ikatan relasi atau kepentingan dengan pemerintah di belakangnya

Berdasarkan uraian rangkaian sebagaimana disusun pada latar belakang ini, maka dapat dipahami bahwa penulisan tesis ini mempunyai fokus tujuan dalam menelaah mengenai tinjauan yuridis korupsi kebijakan pada sektor pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi pemerintah daerah. Hal-hal sebagaimana telah diuraikan pada bagian latar belakang ini menjadi konkritisasi dan inventarisasi terhadap isu hukum yang diangkat di dalam tesis ini. Tesis ini dianalisis dengan menggunakan teori pertanggung jawaban pidana, teori pertanggung jawaban wewenang dan beberapa tinjauan yang berkaitan dan mempunyai relevansi dengan judul penelitian. Berangkat dari latar belakang tesis ini, selanjutnya telah mendorong penulis untuk melakukan penelitian hukum dalam bentuk tesis dengan mengambil judul **“Tinjauan Yuridis Korupsi**

## **Kebijakan dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital”.**

### **B. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian merupakan paparan dari hasil penelusuran atau *tracking* kemajuan penelitian sejenis terbaru, dengan mempertimbangkan hasil penelitian, sehingga peneliti dapat menunjukkan perbedaan penelitian yang dilakukan dengan penelitian-penelitian sejenis sebelumnya. Adapun, dalam tesis penulis ini keaslian penelitian dirinci dalam bentuk tabel komparasi sebagai berikut.

<b>No</b>	<b>Nama</b>	<b>Judul</b>	<b>Jenis Penelitian</b>	<b>Kesimpulan</b>
1	Johny Artinus Zebua	Kajian Hukum Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengadaan Barang Atau Jasa Dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara	Tesis, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, 2011	Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Barang atau Jasa baik kualitas maupun kuantitas meningkat setiap tahunnya. Hal ini disebabkan oleh karena faktor budaya, peraturan perundang-undangan maupun aparat penegak hukum itu sendiri, disamping itu juga dikaji mengenai kebijakan yang diambil baik penal maupun Non penal
2	Haerdin	Pertanggungjawaban Pidana Pelaku	Tesis, Program Studi Magister	Pertanggungjawaban pidana pelaku tindak

		Tindak Pidana Korupsi Dalam proyek Pengadaan Barang dan Jasa	Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2019	pidana korupsi dalam proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi akan menjadi pertanggungjawaban jabatan sedangkan kesalahan pribadi akan menjadi pertanggungjawaban pribadi. Parameter adanya pertanggungjawaban pribadi adalah melakukan perbuatan melawan hukum dan melakukan penyalahgunaan
--	--	--------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				wewenang. Sedangkan parameter pertanggungjawaban pidana adalah asas tiada pidana tanpa kesalahan
3	Ahmad Rustan Syamsudin	Pembuktian Penyalahgunaan Wewenang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa	<i>Jambura Law Review, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 161-181</i>	Salah satu unsur yang wajib dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum pada persidangan adalah unsur penyalahgunaan wewenang disamping unsur yang lain juga perlu dibuktikan khususnya berkenaan dengan unsur adanya kerugian negara secara nyata. Dengan berlakunya Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat disharmonisasi perundang-undangan

				terkait kompetensi dan prosedur pembuktian penyalahgunaan wewenang.
4	Muhammad Reza Kurniawan dan Pujiyono	Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Oleh PNS	<i>Jurnal Law Reform</i> , Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 115-131	Modus operandi yang dilakukan oleh PNS dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah terjadi dalam semua tahap pengadaan yaitu tahap persiapan, pengadaan, dan pelaksanaan. Modus operandi juga berpengaruh pada putusan pidana pelaku terkhusus pada tinggi rendahnya pidana. Semakin tercela perbuatan semakin tinggi pula pidananya.
5	Jerry Indrawan, Anwar Ilmar dan Hermina Simanihuruk	Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah Daerah	<i>Jurnal Transformative</i> , Vol. 6, No. 2, 2020, hlm. 127-147.	Korupsi mengakibatkan kerugian pada pemerintah daerah dan ketimpangan dalam distribusi

				kekuasaan dan kekayaan di daerah.
--	--	--	--	-----------------------------------

Berdasarkan tabel tersebut, maka dapat dijelaskan kekhususan penelitian tesis ini dengan perbandingan pada beberapa penelitian sebelumnya yang mempunyai relevansi dengan tesis penulis. *Pertama*, Tesis dari Johny Artinus Zebua dengan judul ‘Kajian Hukum Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengadaan Barang Atau Jasa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara’ menemukan kesimpulan bahwa korupsi dalam pengadaan barang atau jasa baik kualitas maupun kuantitas meningkat setiap tahunnya. Hal ini disebabkan oleh karena faktor budaya, peraturan perundang-undangan maupun aparat penegak hukum itu sendiri, disamping itu juga dikaji mengenai kebijakan yang diambil baik penal maupun Non penal.<sup>13</sup> Perbedaannya dengan tesis penulis adalah jenis penelitian yang digunakan termasuk penelitian hukum empiris, berbeda dengan tesis ini yang termasuk penelitian hukum normatif. Maka dari itu, teori, tinjauan maupun jawaban yang dihasilkan pada tesis penulis lebih memiliki orientasi pada faktor-faktor yuridis sebagai dasar analisisnya.

*Kedua*, Tesis dari Haerdin yang berjudul ‘Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam proyek Pengadaan Barang dan Jasa’ memberikan konklusi bahwa pertanggung jawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi dalam proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, akan menjadi pertanggung jawaban jabatan sedangkan kesalahan pribadi akan menjadi pertanggung jawaban pribadi. Parameter adanya pertanggung jawaban pribadi adalah melakukan perbuatan melawan hukum dan melakukan penyalahgunaan wewenang. Sedangkan parameter pertanggung jawaban pidana adalah asas tiada

---

<sup>13</sup> Johny Artinus Zebua, “Kajian Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Barang atau Jasa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara”, *Tesis*, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, 2011.

pidana tanpa kesalahan.<sup>14</sup> Perbedaan mendasar dengan tesis penulis adalah dimensi hukum administratif lebih komprehensif digunakan pada karya dari Haerdin. Hal ini mempunyai perbedaan dengan tesis penulis yang memadukan dimensi hukum administratif dengan hukum pidana karena turut merumuskan bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital yang mencakup bentuk pertanggung jawaban administratif dan bentuk pertanggung jawaban pidana.

*Ketiga*, penelitian dari Ahmad Rustan Syamsuddin dengan judulnya, yaitu ‘Pembuktian Penyalahgunaan Wewenang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa’, menemukan hasil bahwa salah satu unsur yang wajib dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum pada persidangan adalah unsur penyalahgunaan wewenang disamping unsur yang lain juga perlu dibuktikan khususnya berkenaan dengan unsur adanya kerugian negara secara nyata. Dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat disharmonisasi perundang-undangan terkait kompetensi dan prosedur pembuktian penyalahgunaan wewenang.<sup>15</sup> Penelitian ini menyajikan fokus pada pembuktian penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa yang dengan demikian mempunyai perbedaan dengan tesis penulis yang menitikberatkan pada unsur-unsur serta bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

*Keempat*, penelitian dari Muhammad Reza Kurniawan dan Pujiyono, berjudul ‘Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Oleh PNS’, dengan hasil penelitian bahwa modus operandi yang dilakukan oleh PNS dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah terjadi dalam semua tahap pengadaan yaitu tahap persiapan, tahap pengadaan dan tahap pelaksanaan. Modus operandi juga berpengaruh pada putusan pidana pelaku terkhusus pada

---

<sup>14</sup> Haerdin, “Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam proyek Pengadaan Barang dan Jasa”, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2019.

<sup>15</sup> Ahmad Rustan Syamsuddin, “Pembuktian Penyalahgunaan Wewenang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa”, *Jambura Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 161-181.

tinggi rendahnya pidana. Semakin tercela perbuatan semakin tinggi pula pidananya. Penelitian tersebut menguraikan secara teknis mengenai modus operandi korupsi pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh PNS.<sup>16</sup> Pada tesis penulis, zonasinya lebih luas karena mencakup korupsi pengadaan barang dan jasa dalam perspektif pemerintah maupun sektor terkait seperti swasta maupun *organized crime* lainnya sebagai pihak ketiga utamanya pada era digitalisasi ini.

*Kelima*, penelitian dari Jerry Indrawan, Anwar Ilmar dan Hermina Simanihuruk yang berjudul ‘Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah Daerah’, memberikan hasil bahwa korupsi mengakibatkan kerugian pada pemerintah daerah dan ketimpangan dalam distribusi kekuasaan dan kekayaan di daerah. Penelitian diatas menerangkan mengenai korupsi pengadaan barang dan jasa di pemerintah daerah secara *general* atau umum.<sup>17</sup> Sedangkan, tesis penulis secara lebih spesifik turut pula menjelaskan mengenai unsur-unsur serta merumuskan formulasi sebagai bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

### **C. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang dapat disajikan pada tesis ini berfungsi sebagai konkritisasi dari permasalahan hukum yang menjadi isu hukum. Rumusan masalah dalam tesis ini dituliskan sebagai berikut:

1. Bagaimana unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital?
2. Bagaimana bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tesis ini mempunyai tujuan penelitian yang selanjutnya dituliskan pada poin-poin sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Muhammad Reza Kurniawan dan Pujiyono, “Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah oleh PNS”, *Jurnal Law Reform*, Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 115-131.

<sup>17</sup> Jerry Indrawan, Anwar Ilmar dan Hermina Simanihuruk, “Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah Daerah”, *Jurnal Transformative*, Vol. 6, No. 2, 2020, hlm. 127-147.

1. Menemukan, menganalisis dan mengkaji unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital.
2. Menganalisis dan merumuskan bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Tesis ini mempunyai sasaran berupa manfaat penelitian yang selanjutnya dapat diklasifikasikan menjadi manfaat teoritis serta manfaat praktis yang dituliskan sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang menjadi sasaran dari penelitian ini, adalah mampu menambah khazanah pemikiran pada bidang hukum pidana yang berkaitan dengan korupsi kebijakan, kewenangan pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa serta implikasi korupsi kebijakan terhadap kewenangan pengadaan barang dan jasa tersebut.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang diharapkan mampu dicapai dalam penelitian ini adalah dapat memberikan pemikiran, kesimpulan, saran maupun rekomendasi kepada aparaturnya penegak hukum terhadap tindak pidana korupsi serta kepada pemerintah daerah mengenai bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah khususnya di era digital saat ini.

## **BAB II. LANDASAN TEORI**

### **A. Tinjauan Pustaka**

Tinjauan pustaka berisi kajian literatur maupun peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi korupsi kebijakan, pengadaan barang dan jasa serta kewenangan pemerintah daerah pada sektor pengadaan barang dan jasa. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Hal ini mengacu kepada undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dimana besar maupun nominalnya akan senantiasa disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah.<sup>18</sup> Seluruh sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Jenis korupsi yang banyak dibahas akhir-akhir ini adalah korupsi yang terjadi pada kebijakan publik. Kebijakan publik, sebelumnya merupakan alat untuk melakukan korupsi. Sementara itu, kebijakan publik pada perkembangannya dewasa ini, telah berubah menjadi jenis korupsi tersendiri dengan istilah korupsi kebijakan.

Tinjauan pustaka akan difungsikan sebagai pisau analisis maupun kajian literatur dalam menjawab rumusan permasalahan dalam tesis ini yang mencakup unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah serta bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital. Tinjauan pustaka diklasifikasikan dan dibahas secara komprehensif pada beberapa sub bab dibawah ini.

#### **1. Teori Pertanggung Jawaban Pidana**

Literatur memberikan definisi mengenai pertanggung jawaban pidana sebagaimana harus menjadi domain atau esensi utama dari pembedaan.

---

<sup>18</sup> Edi Mardiasmo, 2020, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Andi Yogya dan Kanisius, hlm. 2-30.

Pertanggung jawaban pidana dalam lingkup teori hukum mengenal beberapa jenis, yaitu: (i) Tanggung jawab mutlak atau *strict liability*; (ii) Tanggung jawab berdasarkan kesalahan atau *dolus*; dan (iii) Tanggung jawab berdasarkan kelalaian atau *culpa*.<sup>19</sup> Tanggung jawab mutlak atau *strict liability*, dianalisis dari segi peristilahannya, umum dipakai dalam sistem peradilan moderen. Artinya, tanggung jawab mutlak merupakan suatu bentuk tanggung jawab yang dipaksakan kepada pelaku yang bukan merupakan: (i) perbuatan yang bermaksud untuk menggerogoti kepentingan seseorang yang telah dilindungi oleh hukum, tanpa suatu pembenaran hukum terhadap penggerogotan tersebut; atau (ii) pelanggaran terhadap kewajiban seseorang dalam hal seseorang bertingkah laku secara layak terhadap orang lain atau menjadi *reasonable care*, yang mana hal tersebut dapat pula diklasifikasikan sebagai kelalaian (*negligence*) yang dapat di tuntutan di pengadilan.<sup>20</sup> Apabila mengkaji pertanggung jawaban pidana maka akan berkelindan dengan subyek hukum yang melakukan tindak pidana atau subyek hukum tindak pidana.

Subyek hukum tindak pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem pembebanan tanggung jawab pidana yang diadopsi serta diterapkan pada masing-masing negara. Dalam hukum pidana umum sebagaimana juga dapat dicermati dari sumber pokoknya yaitu KUHP, maka pembebanan tanggung jawab pidana dapat ditujukan terhadap orang atau pribadi. Pertanggung jawabanyang ditujukan kepada orang atau pribadi, artinya dalam hal ini orang yangdibebani tanggung jawab pidana dandipidana hanyalahorangataupribadi si pembuat tindak pidana tersebut. Pertanggung jawaban pribadi tidak dapat dibebankan pada orang yang tidak melakukan perbuatan pidana atau subjek hukum yang lainnya atau dapat disebut dengan *vicarious liability*.

Hukum pidana di Indonesia yang menganut asas *concordantie* dari hukum pidana warisan pemerintah kolonial Hindia-Belanda, cenderung mempraktikkan atau menerapkan sistem pertanggung jawaban pribadi. Hal tersebut sangat jelas apabila dicermati dari setiap rumusan delik tindak pidana

---

<sup>19</sup> Edi Yunara, 2005, *Korupsi dan Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi, Berikut Studi Kasus*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 22-24.

<sup>20</sup> Munir Fuady, 1997, *Hukum Bisnis*, Buku Keempat, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 163-165.

sebagaimana yang diatur di dalam KUHP dikarenakan mayoritas deliknya selalu dimulai dengan perkataan ‘barangsiapa’ (*Hij die*). Hal demikian ini, kemudian dalam hukum pidana khusus, juga sering dituliskan dengan menggunakan perkataan ‘setiap orang’. Arti atau definisi dari orang pribadi, misalnya sebagaimana diatur di dalam substansi Pasal 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga dapat dipahami merujuk pada pertanggung jawaban pribadi.

Sistem pertanggung jawaban pribadi mempunyai relevansi atau kecocokan dengan kodrat maupun hakikat dari manusia. Hal demikian dapat dipahami, dikarenakan hanya manusia yang mempunyai kemampuan untuk berpikir serta menggunakan akal maupun menggunakan perasaannya. Kajian dari aspek kemampuan berpikir, menggunakan akal serta perasaan seseorang tersebut, kemudian menetapkan kehendak untuk berbuat sesuatu dalam bentuk motif atau niat. Niat atau motif, selanjutnya menjadi obyek yang diwujudkan dalam bentuk perbuatan tersebut. Apabila dalam melakukan perbuatan tersebut adalah termasuk atau berupa perbuatan yang bersifat tercela dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum, maka orang itulah yang akan dipersalahkan dan dimintai bentuk pertanggung jawaban atas akibat daripada perbuatannya. Kemampuan berpikir dan kemampuan untuk menggunakan akal dalam menetapkan kehendak dalam rangka menjadi motif atau niat dalam melakukan perbuatan tersebut, terbatas hanya dimiliki oleh manusia dan hal tersebut dijadikan dasar untuk menetapkan orang secara pribadi sebagai salah satu subjek hukum tindak pidana.

Subyek hukum orang atau pribadi, dapat diposisikan berlainan tergantung dari penafsiran maupun peristiwa hukum yang sedang terjadi. Subyek hukum orang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dapat ditentukan sekurang-kurangnya melalui 2 (dua) cara. Dua cara sebagaimana dimaksud sebagai bagian dari penafsiran subyek hukum pidana, selanjutnya dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

#### a. Sebagai Subyek Hukum Orang Pada Umumnya

Subjek hukum orang pada umumnya, mempunyai definisi makna, yaitu bahwa subyek hukum tidak ditentukan kualitas pribadinya. Ragam ketentuan serta klasifikasi dari sanksi pidana yang apabila melakukan tindak pidana di dalam KUHP apabila ditinjau dari aspek hukum perdata yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), telah disebutkan sebagai subjek hukum layaknya orang-perorangan. Hal ini dikarenakan suatu subyek hukum juga dapat mempunyai hak dan kewajiban dalam melakukan perbuatan hukum.<sup>21</sup> Kata permulaan pada kalimat rumusan tindak pidana yang menggambarkan atau menyebutkan subyek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang *in casu* tindak pidana korupsi disebutkan dengan perkataan 'setiap orang'.

Hal identik juga dapat ditemukan, misalnya pada Pasal 2, Pasal 3, Pasal 21, Pasal 22 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tetapi juga sebagai subjek hukum tindak pidana yang diletakkan ditengah rumusan, misalnya dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Subjek hukum merupakan segala sesuatu yang dapat mempunyai hak dan kewajiban. Hak adalah kekuasaan, kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum sedangkan kewajiban adalah beban yang diberikannya oleh hukum kepada subjek hukum. Pada mulanya, yang dapat diposisikan sebagai suatu subjek hukum pidana oleh pembuat Undang-Undang adalah bahwa hanya manusia, yang dapat disebut sebagai orang-perorangan atau individu.<sup>22</sup> Subjek hukum pidana yang dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

---

<sup>21</sup> Hari Sutra Disemadi dan Nyoman Serikat Putra Jaya, "Perkembangan Pengaturan Korporasi Sebagai Subjek Hukum Pidana di Indonesia", *Jurnal Hukum Media Bhakti*, Vol. 3, No. 2, 2019, hlm. 118-127.

<sup>22</sup> Achmad Ratomi, "Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana (Suatu Pembaharuan Hukum Pidana dalam Menghadapi Arus Globalisasi dan Industri)", *Jurnal Al'Adl*, Vol. 10, No. 1, 2018; Amirullah, "Korporasi dalam Perspektif Subyek Hukum Pidana", *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 2, No. 2, 2012.

(KUHP) yaitu orang-perseorangan. Namun demikian, dalam perkembangannya juga dapat diklasifikasikan subyek hukum pidana dalam bentuk korporasi. Dimana pada perkembangannya, bahwa manusia seringkali melakukan tindak pidana melalui sarana atau wadah berupa organisasi sehingga pembuat Undang-Undang dalam merumuskan delik pidana dewasa ini, turut memperhitungkan implikasi dari perkembangan tersebut.<sup>23</sup>

#### **b. Subyek Hukum Orang Sebagai Kualitas Pribadi dari Subyek Hukum Orang**

Parameter kualitas pribadi dari subjek hukum orang tersebut, yang *in casu* terdapat banyak kualitas pembuatnya, antara lain (i) pegawai negeri; penyelenggara negara. Hal ini misalnya ditemukan di dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12 huruf a, huruf b, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h dan huruf I Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (ii) pemborong ahli bangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (iii) hakim, di dalam Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (iv) advokat pada Pasal 12 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (v) saksi, diatur di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; serta (vi) tersangka dapat juga untuk menjadi subyek hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 *juncto* Pasal 28 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

---

<sup>23</sup> Budi Suhariyanto, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Berdasarkan Corporate Culture Dan Implikasinya Bagi kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 3, 2017.

Klasifikasi dari subyek hukum orang tersebut, telah menunjukkan posisi dari teori pertanggung jawaban pidana yang senantiasa menyesuaikan pada konsep pemidanaan yang diadopsi atau diterapkan pada suatu negara. Pada kasus pemidanaan di Indonesia, pertanggung jawaban pidana selalu melekat pada orang sebagai subyek hukumnya, baik secara umum maupun dianalisis dari aspek kualitas pribadinya. Maka dari itu, teori pertanggung jawaban pidana harus senantiasa digunakan untuk menginventarisir ragam analisis memiliki keterkaitan dengan pertanggung jawaban terhadap korupsi kebijakan. Pertanggung jawaban pidana tersebut juga menjadi dasar dalam menyelesaikan delik yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi Pemerintah Daerah sebagaimana menjadi kajian utama pada tesis ini.

Urgensi teori pertanggung jawaban pidana juga mempunyai hubungan dengan unsur-unsur dari delik tindak pidana korupsi, utamanya yang berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa serta dilakukan oleh pemerintah. Pada umumnya, terpidana kasus korupsi pada sektor pengadaan dapat didakwa dengan menggunakan Pasal 3 *juncto* Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>24</sup> Salah satu unsur yang wajib dibuktikan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) selaku *prosecutor* pada persidangan, yaitu adalah unsur penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang wajib untuk dibuktikan disamping unsur-unsur yang lainnya juga perlu untuk dibuktikan, utamanya yang memiliki hubungan atau keterkaitan dengan unsur terdapatnya kerugian keuangan negara secara nyata.

Sejak diundangkan dan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, telah memberikan implikasi

---

<sup>24</sup> Ahmad Rustan Syamsuddin, "Pembuktian Penyalahgunaan Wewenang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa", *Jambura Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 161-181.

hukum berupa disharmonisasi maupun multipersepsi dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kompetensi dan prosedur pembuktian dari tindakan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah. Hal tersebut selanjutnya berkembang menjadi permasalahan penting yang harus segera dicari formulasinya untuk mengatasi disharmonisasi maupun multipersepsi tersebut. Formulasi ini bertujuan supaya tindakan pemerintah yang nyata-nyata terbukti atau memenuhi unsur-unsur penyalahgunaan wewenang, dapat dimintakan pertanggung jawaban secara pidana atau menjadi obyek pertanggung jawaban pidana apabila tindakan pemerintah yang menyalahgunakan wewenang tersebut terbukti menimbulkan kerugian nyata terhadap keuangan negara.

## **2. Teori Pertanggung Jawaban Wewenang**

Tanggung jawab atau *responsibility* merupakan suatu bentuk sikap bertanggung jawab atas suatu dampak atau akibat yang ditimbulkan dari keputusan yang diambil oleh tindakan pemerintah. Nilai tanggung jawab dalam kajian literatur dapat meliputi juga berbagai proses hukum dan teknik untuk melakukan kontrol terhadap wewenang serta memberikan persyaratan minimal atau batasan dalam menggunakan kewenangannya tersebut disertai dengan tanggung jawab.<sup>25</sup> Pandangan ini pada perkembangannya telah melahirkan unsur-unsur seperti para pihak yang berkepentingan, komitmen pertanggung jawaban, kewenangan para pihak dan tujuan bersama dari suatu lembaga maupun bidang pekerjaan.

Penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan asas '*deen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*' atau tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban. Wewenang tersebut senantiasa melekat pada suatu bentuk jabatan, akan tetapi dalam ranah implementasinya dijalankan oleh manusia selaku pribadi yang mewakili atau sebagai fungsionaris jabatan. Maka dari itu, siapa yang harus memikul tanggung jawab hukum ketika terjadi penyimpangan harus dianalisis atau dikaji secara kasuistik dikarenakan tanggung jawab tersebut dapat berupa

---

<sup>25</sup> Timothy Endicott, 2011, *Administrative Law*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, hlm. 15-16.

tanggung jawab jabatan dan dapat juga berupa tanggung jawab dan tanggung gugat secara pribadi.<sup>26</sup> Implikasinya, wewenang selalu menjadi kunci dari pertanggung jawaban yang dibebankan atau ditujukan terhadap pembuat wewenang sebagaimana dimaksud.

Pertanggung jawaban pemerintah berkaitan dengan wewenang yang melekat terhadap jabatannya sebagai bentuk kontrol supaya mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang atau *willekeure*. Doktrin hukum administrasi secara umum telah membagi pertanggung jawaban pemerintahan menjadi dua, yaitu: (i) pertanggung jawaban jabatan; dan (ii) pertanggung jawaban pribadi. Logemann dalam pemikirannya menegaskan bahwa kedudukan negara dan organisasi jabatan '*de staat is ambtenorganisatie*',<sup>27</sup> yang dalam negara terdapat jabatan pemerintahan, yaitu lingkungan pekerjaan tetap yang diikuti dengan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berupa keseluruhan dari tugas-tugas kenegaraan selain pada bidang pembuatan undang-undang dan bidang peradilan atau '*elke werkzaamheid van de overhead, welke niet als wetgeving of als rechtspraak is aan te merken*'.<sup>28</sup> Klasifikasi dari bentuk pertanggung jawaban jabatan tersebut, selanjutnya dijelaskan dalam poin-poin dibawah ini.

#### **a. Pertanggung Jawaban Jabatan**

Kewenangan pada dasarnya selalu melekat pada setiap jenis jabatan, sementara tanggung jawab dalam urusan masyarakat juga mempunyai kausalitas atau keterkaitan dengan kewenangan. Maka dari itu, beban dari tanggung jawab pada dasarnya juga senantiasa melekat pada setiap jabatan. Tanggung jawab jabatan berhubungan dengan keabsahan dari suatu tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat untuk dan/atau atas nama jabatan (*ambtshalve*). Bothlingk dalam pemikirannya, memberikan penjelasan bahwa hubungan antara tanggung jawab dengan

---

<sup>26</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Turning Point of Local Autonomi)*, Malang: UB Press, hlm. 9.

<sup>27</sup> Johann Heinrich A. Logeman, 1954, *Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht*, New Jersey: Mahabarata, hlm. 88.

<sup>28</sup> C. J. N Verstedden, 1984, dalam Teuku Faisal Bahri Johan, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 195.

perbuatan hukum pada dasarnya mampu dimaknai secara jelas adanya. Perbuatan hukum merupakan suatu bentuk pernyataan tujuan dan tanggung jawab secara khusus kepada pihak yang tujuannya dinyatakan tersebut, yaitu pihak yang diwakili dengan wewenang atau melaksanakan wewenang tersebut.

Berdasar pada ketentuan hukum, seorang pejabat terbatas hanya dapat menjalankan fungsi dan tugas yang berasal dari wewenangnya. Oleh karena demikian, seorang pejabat sejatinya tidak memiliki wewenang selain yang melekat pada jabatannya. Adapun, yang mempunyai wewenang adalah jabatannya dan bukan terletak pada pribadi atau individu perorangannya. Logemann memberikan gambaran melalui pernyataannya, bahwa berdasarkan hukum tata negara, suatu jabatan merupakan subyek yang selalu dibebani dengan kewajiban, dan oleh karenanya maka pada setiap bentuk jabatan senantiasa diberikan wewenang untuk dapat melakukan suatu bentuk perbuatan hukum. Hak dan kewajiban dari jabatan tersebut akan tetap berjalan meskipun telah terjadi pergantian pejabat.<sup>29</sup>

Wakil yang mengemban fungsi dari jabatan (dewasa ini dikenal sebagai pejabat tugas pelaksana/Plt), tidak dapat menyatakan kehendak atau tujuannya sendiri, oleh karena itu wakil yang mengemban fungsi dari jabatan yang diwakilinya, sangat terbatas dalam meletakkan tanggung jawab sebagaimana perbuatan yang tidak pada tempat dan wewenangnya.<sup>30</sup> Kewenangan yang selalu melekat pada jabatan memberikan konsekuensi melekatnya tanggung jawab pada jabatan yang bersangkutan. Namun demikian, mungkin saja pada perkembangannya dapat terjadi dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, dimana tanggung jawabnya justru dapat dbebaskan kepada pribadi atau individu pejabat sebagaimana disebut pertanggung jawaban secara *in person* atau

---

<sup>29</sup> Logemann, 1988, dalam Teuku Faisal Bahri Johan, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish.

<sup>30</sup> F. R. Bothlingk, 1954, *Het Leerstuk der Vertegenwoordiging en Zijn Toepassing op Ambtsdragers in Nederland en in Indonesia*, Deventer: Juridische Boekhandel en Uitgeverij A. Jongbloed & Zoon's-Gravenhage, hlm. 137-138.

pertanggung jawaban secara *impersona*. Oleh karena demikian, juga terdapat bentuk klasifikasi lainnya berupa pertanggung jawaban secara pribadi.

#### **b. Pertanggung Jawaban Pribadi**

Bothlingk memberikan penjelasan bahwa dalam individu atau pribadinya, pejabat bertanggung jawab sepenuhnya atas wewenang yang dijalankannya. Kondisi ini dapat berlaku apabila pejabat telah menyalahgunakan situasi dengan melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang dengan tujuan memberikan keuntungan secara pribadi terhadap kepentingannya atau kepentingan pihak ketiga.<sup>31</sup> Seseorang bertanggung jawab secara pribadi terhadap pihak ketiga apabila terbukti telah bertindak yang secara tercela atau dengan iktikad yang tidak baik atau dengan kelalaian, ketidakcermatan maupun kebodohnya maupun bertindak sangat ceroboh, yaitu pejabat melakukan tindakan kesalahan dalam menjalankan fungsi, tugas atau wewenang dikarenakan kelalaian atau kekurangcermatan secara individu. Tanggung jawab pribadi sangat dekat hubungannya dengan tindakan maladministrasi dalam penggunaan wewenang pejabat maupun dalam melakukan pelayanan publik atau *public service*.

Pejabat dalam melaksanakan tugas dan kewenangan jabatannya dan/atau dalam membuat suatu kebijakan juga akan dibebani dengan tanggung jawab pribadi apabila terbukti pejabat yang bersangkutan melakukan tindakan maladministrasi. Lingkungan kerja maupun lingkungan birokrasi melalui unsur-unsur tersebut diselaraskan dengan menjunjung tinggi tanggung jawab baik secara personal maupun melalui kerjasama dengan koleganya atau pihak ketiga. Kerjasama dengan pihak ketiga inilah yang menjadi rujukan pertanggung jawaban wewenang pada pengadaan barang dan jasa. Dengan demikian, walaupun suatu kesalahan, kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batasan menjalankan fungsi, tugas dan wewenang dari pemerintah, terdapat nilai tanggung jawab yang melekat pada setiap individu pejabat dalam bidang

---

<sup>31</sup> F. R. Bothlingk, 1954, *Op. Cit.*, hlm. 142.

pekerjaan tersebut. Maka dari itu, setiap unsur yang terlibat dalam pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang tersebut, secara hukum dan moral harus dapat melakukan dan dituntut dengan suatu bentuk pertanggung jawaban.

Nilai tanggung jawab diposisikan menjadi salah satu nilai yang selama ini banyak dikonkritisasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama yang termasuk peraturan perundang-undangan mengenai tata kelola pemerintahan. Dengan demikian, tanggung jawab menjadi salah satu nilai penting yang harus diinjeksikan sebagai batasan minimal pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugas dengan kewenangnya. Dorongan atau latarbelakangnya bertujuan untuk menciptakan iklim bertanggung jawab atau *responsibility* oleh pemerintah, baik secara individu maupun bersama-sama dalam menjalankan tugas dan fungsi dengan menggunakan wewenangnya.

Klasifikasi dari beban tanggung jawab atau bentuk pertanggung jawaban tersebut, memberikan deskripsi mengenai hubungan pribadi atau individu dengan jabatannya maupun dengan wewenang yang digunakan oleh seorang pejabat tersebut untuk melakukan tindakan pemerintah. Keterkaitan antara tanggung jawab dengan wewenang yang baik disebabkan integritas birokrasi yang baik pula. Apabila nilai integritas dapat diselaraskan serta senantiasa ditingkatkan, maka akan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik atau *good government* merupakan cara sistem demokrasi bekerja untuk dapat mencapai tujuan dari negara sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan atau *Preamble* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan yang baik atau *good government* dapat mengacu pada 3 (tiga) unsur penting dalam kerangka konsep pemerintahan yang baik. Bank Dunia (*World Bank*), secara implisit mendefinisikan bentuk pemahaman terhadap *good government* yang dapat berlaku sebagai strategi untuk penguatan sistem demokrasi pada suatu negara. Pemerintahan yang baik atau *good government* sebagai salah satu bentuk strategi demokrasi, harus selalu menitikberatkan terhadap 2 (dua) hal secara seimbang, yaitu; (i)

penerapan hukum yang bagus dan benar; dan (ii) mekanisme partisipasi masyarakat yang baik.<sup>32</sup> Partisipasi masyarakat yang memiliki keteraturan akan dapat melahirkan pemerintahan yang demokratis. Maka dari itu, bentuk pertanggung jawaban akan selalu berkaitan dengan bagaimana wewenang tersebut diperoleh dan berhubungan dengan bagaimana wewenang tersebut dilaksanakan.

### 3. Tinjauan Korupsi Kebijakan

Dewasa ini telah ditemukan berbagai kebijakan yang tidak sesuai dari tujuan negara. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah, khususnya hanya mempunyai orientasi tujuan semu pada bidang perekonomian serta banyak dilakukan sebagai bentuk langkah penyesuaian terhadap globalisasi, perkembangan ekonomi maupun perkembangan kemajuan teknologi. Namun demikian, diantara kebijakan tersebut rawan disusupi oleh *political will* atau kepentingan bersifat politis yang negatif, yaitu berupa kepentingan tertentu sehingga kebijakan menjadi tidak obyektif dalam menyesuaikan kebutuhan Masyarakat. Akibatnya, kebijakan tersebut hanya lebih berfungsi sebagai sarana pemenuhan kepentingan pribadi serta golongan tertentu saja. Kebijakan yang semacam ini menjadi awal asumsi bahwa dalam suatu kebijakan dapat terindikasi terdapatnya korupsi dan kepentingan-kepentingan tertentu yang dapat merugikan negara.

Indonesia merupakan klasifikasi negara dengan indeks tingkat korupsi yang cukup tinggi. Data dari *International Corruption Watch* (ICW), menunjukkan bahwa kerugian yang dialami oleh negara akibat korupsi pada tahun 2018 telah mencapai Rp 9,29 triliun.<sup>33</sup> Angka tersebut diindikasikan sebagai dampak khususnya pada penurunan kualitas penegakan hukum di Indonesia. Penurunan kualitas penegakan hukum dikarenakan korupsi telah membuat negara membayar dengan harga yang mahal. Selain bentuk

---

<sup>32</sup> Four methods reports have been published Good Governance, Division For Democratic Governance, Juli 2002, "The Political Institutions Participation in Democratic Governance, A summary of the four methods reports," Digging Deeper, was published in 2003, hlm. 2; De Seve dan G. Edward, *Enhancing the Government's Decision-Making: Helping Leaders Make Smart and Timely Decisions*, The Partnership for Public Service, April 2016.

<sup>33</sup> Kompas.com, "ICW: Kerugian Negara akibat Korupsi pada 2018 Capai Rp 9,29 Triliun", [https://nasional.kompas.com/read/2019/04/28/15294381/icw-kerugian-negara-akibat-korupsi\\_pada-2018-capai-rp-929-triliun?page=all](https://nasional.kompas.com/read/2019/04/28/15294381/icw-kerugian-negara-akibat-korupsi_pada-2018-capai-rp-929-triliun?page=all), diakses pada Senin 6 November 2023.

kerugian terhadap keuangan negara juga disertai dengan kemunduran mental berupa sikap atau perilaku pemakluman maupun pembiaran terhadap segala tindakan korupsi atau dengan kata lain adalah memposisikan tindak pidana atau kejahatan korupsi sebagai suatu tradisi rahasia umum dalam masyarakatnya.

Kebijakan sejatinya memiliki urgensi atau nilai vital sebagai sarana untuk dapat mewujudkan pelayanan publik yang baik dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat sebagai cita bangsa Indonesia. Praktikanya, kebijakan dapat pula dimanfaatkan sebagai sarana atau wadah untuk tindakan korupsi yang justru membawa kerugian terhadap negara. Jenis korupsi yang menjadi *headline* pada berbagai media dan menjadi pembahasan dewasa ini, merupakan jenis korupsi yang terjadi pada lingkup kebijakan publik. Kebijakan publik, dahulu hanya terbatas digunakan sebagai alat (*tools*) saja untuk melakukan korupsi. Namun demikian, perkembangan yang terjadi dewasa ini, kebijakan publik telah berubah menjadi jenis korupsi tersendiri dengan istilah korupsi kebijakan.<sup>34</sup> Keadaan ini tentunya merupakan suatu keprihatinan dengan meluasnya kriteria kejahatan korupsi di Indonesia.

Istilah korupsi kebijakan pada mulanya dicetuskan dan dipopulerkan oleh Sudirman Said sebagai Ketua Badan Pelaksana Masyarakat Transparansi pada saat itu, dalam lokakarya nasional mengenai strategi pemberantasan korupsi. Menurut Sudirman Said, faktor yang mendukung terjadinya korupsi kebijakan salah satunya adalah terjadinya deregulasi pada awal tahun 1980 dimana deregulasi tersebut memberikan peran lebih besar kepada swasta untuk turut bertindak sebagai mitra pemerintah yang diwadahi melalui kebijakan. Imbasnya, sumber daya sebagian besar menjadi dikuasai oleh swasta sehingga semakin banyak aktivitas utama yang tidak mampu diselenggarakan secara mandiri oleh pemerintah diserahkan kepada swasta.

Romli Atmasasmita memberikan suatu pernyataan bahwa masih terdapat perbedaan pendapat para ahli hukum Indonesia tentang tanggungjawab hukum penyelenggara negara, apakah kebijakan pemerintah

---

<sup>34</sup> Paulus Israwan Setyoko, "Pelibatan Masyarakat Sebagai Etika dalam Formulasi Kebijakan Publik Guna Mencegah Praktik Korupsi", *Jurnal Sasi*, Vol. 3, April 2017, hlm. 26-39.

khusus penyelenggara negara termasuk ranah hukum administrasi negara atau ranah hukum pidana.<sup>35</sup> Perdebatan ini sering terjadi dalam kasus korupsi terkait perpajakan dan pengadaan barang dan jasa.

Keadaan yang demikian ini memunculkan akibat bagi peran pemerintah pada wilayah distribusi yang menjadi semakin sedikit. Oleh karena itu, peran dari pemerintah hanya sebagai fasilitator dan regulator, maka kesempatan untuk melakukan korupsi menjadi sempit. Dengan demikian, konsentrasi korupsi mengarah pada wilayah pembentukan kebijakan-kebijakan publik. Pada titik inilah terjadi kerentanan terdapatnya korupsi dalam suatu bentuk kebijakan.<sup>36</sup> Uraian tersebut mendasari perspektif historis bagaimana suatu kebijakan justru dapat disusupi dengan berbagai kepentingan yang bahkan mampu menimbulkan kerugian bagi keuangan negara atau perekonomian negara.

Beberapa contoh potret korupsi yang terjadi di Indonesia, yang bersumber dari kebijakan ataupun perbuatan individual antara lain kasus BLBI, bailout Bank Century, pengadaan barang dan jasa, penggelembungan anggaran atau disebut dengan *mark-up* anggaran, penyusutan kualifikasi (*bestek*), penyalahgunaan prosedur tender, manipulasi dalam proses perencanaan anggaran, penggunaan anggaran tidak sesuai dengan pos belanja, penganggaran tidak tepat sasaran, munculnya berbagai pos siluman, penyimpangan berbagai jenis anggaran akibat kurang kontrol publik, biaya tambahan dalam pengurusan KTP, SIM, sertifikat tanah, surat pemberitahuan pajak tahunan (SPPT), perizinan, kecurangan dalam pelaksanaan tender, proyek fiktif, kuitansi fiktif, kegiatan fiktif, honorarium fiktif, perjalanan dinas fiktif dan tidak sesuai dengan penugasan, dan perbuatan sejenisnya.

Penyalahgunaan anggaran, pada mekanisme pengawasannya juga perlu dilakukan kerja keras oleh karena sampai pada tahun 2019, sama sekali tidak tersentuh. Padahal, jenis korupsi penyalahgunaan anggaran masih menjadi patologi yang umum untuk ditemukan pada lingkungan kementerian dan lembaga yang disebabkan oleh penyalahgunaan kekuasaan terutama

---

<sup>35</sup> Romli Atmasasmita, 2013, *Buku 2 Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Jakarta: Fikahati Aneska, hlm. 38.

<sup>36</sup> Paulus Israwan Setyoko, *Op. Cit.*, hlm. 29.

penyelenggaraan negara.<sup>37</sup> Anggaran fotokopi yang diragukan pertanggung jawabannya misalnya, walaupun nominalnya hanya Rp. 500.000 (lima ratus ribu rupiah) dalam satu kegiatan, akan menjadi berlipat dalam satu kementerian.

Beberapa contoh dari kasus-kasus korupsi yang terjadi di Indonesia, dimana korupsi dapat bersumber dari kebijakan ataupun perbuatan individual, antara lain adalah kasus kebijakan BLBI, Kasus kebijakan *bailout* yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelamatan Bank Century oleh Bank Indonesia dengan injeksi pendanaan sampai dengan nominal 6,7 triliun rupiah telah menunjukkan perspektif baru dalam mekanisme penegakan hukum di Indonesia. Para ahli hukum dan aparaturnya pada saat itu, mulai mendiskusikan secara intensif terhadap kebijakan penyelamatan Bank Century yang memberikan dampak keluarnya biaya atau uang negara sebesar 6,7 triliun rupiah.

Pengadaan barang dan jasa, penggelembungan anggaran atau *mark-up*, penyusutan kualifikasi atau *bestek*, penyalahgunaan prosedur tender, manipulasi dalam beberapa tahapan proses perencanaan anggaran, penggunaan anggaran yang tidak sesuai dengan pos belanja yang telah direncanakan, penganggaran yang tidak tepat sasaran, munculnya berbagai pos siluman dalam pengadaan barang dan jasa, penyimpangan berbagai jenis anggaran akibat kurang kontrol atau pengawasan oleh masyarakat/publik, biaya tambahan dalam pengurusan KTP, SIM, sertifikat tanah, surat pemberitahuan pajak tahunan (SPPT), perizinan, kecurangan dalam pelaksanaan tender, proyek fiktif, kuitansi fiktif, kegiatan fiktif, honorarium fiktif, perjalanan dinas fiktif dan tidak sesuai dengan penugasan, dan perbuatan sejenisnya.<sup>38</sup> Ragam kebijakan diatas menunjukkan bahwa memang korupsi dapat menjamur pada sektor yang melibatkan oknum pemerintah dengan swasta.

---

<sup>37</sup> Rachmat Trijono, "Mendorong Akselerasi Peran KPK dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Hukum De'rechtsstaat*, Vol. 5, No. 2, 2019, hlm. 77-84.

<sup>38</sup> Zudan Arif Fakrulloh, "Akuntabilitas Kebijakan Dan Pembudayaan Perilaku Antikorupsi", *Perspektif*, Vol. 16, No. 2, April 2011, hlm. 105-116.

Kondisi demikian ini dapat dicontohkan, misalnya korupsi dapat saja terjadi pada pembagian lisensi ekspor, keputusan untuk mengadakan penyelidikan kasus-kasus kriminal, usaha mendapatkan berkas laporan suatu perkara pengadilan, penerimaan calon-calon mahasiswa di suatu universitas, pemilihan calon-calon jabatan pemerintahan dan persetujuan kontrak serta pelaksanaan segala sesuatu.<sup>39</sup> Uraian tersebut jelas menunjukkan keterkaitan korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa yang melibatkan oknum pejabat pemerintah maupun swasta sebagai pihak ketiganya.

Korupsi pada perkembangannya telah menjadi mengakar kuat dalam segala sendi kehidupan dan justru dapat berjalan selaras dengan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena demikian, maka sangat sulit untuk menemukan penyelenggaraan pemerintahan yang terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dewasa ini. Syed Hussein Alatas mempunyai pendapat, apabila terus menerus dalam keadaan demikian, maka akan terjadi apa yang disebut keadaan dari pengaruh korupsi yang menular atau kondisi *metastatic*. Masalah korupsi mempunyai sifat yang tergolong lintas sistemik, maka korupsi mampu mengakar dan menjamur pada semua sistem sosial termasuk feodalisme, kapitalisme, komunisme dan bahkan sosialisme.<sup>40</sup> Pendapat tersebut sekali lagi menguatkan deskripsi dampak atau akibat dari bahaya laten korupsi.

David H. Bayley juga memberikan penegasan dalam tulisannya yang berjudul "*The Effect of Corruption in a Developing Nation*", bahwa korupsi terdapat dalam bentuk, cara maupun jumlah yang tidak terhitung jenis atau ragamnya. Jumlah modus serta dalih untuk melakukan korupsi sama banyaknya dengan jumlah dari cara atau pengaruh pemerintahan pada individu dalam masyarakat. Kesempatan untuk melakukan korupsi sama banyaknya dengan jumlah peranan yang dapat dijalankan dalam pemerintahan. Korupsi dapat terjadi pada pembagian lisensi ekspor, keputusan untuk mengadakan penyelidikan kasus kriminal, usaha untuk mendapatkan berkas laporan suatu perkara pengadilan, penerimaan calon

---

<sup>39</sup> Mukhtar Lubis, *et.al.*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 95.

<sup>40</sup> Syed Hussein Alatas, 1987, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Diterjemahkan oleh Nirwono, Jakarta: LP3ES, hlm. 13-14.

mahasiswa pada suatu universitas, pemilihan calon jabatan pemerintahan dan persetujuan kontrak serta pelaksanaan segala sesuatu dalam kontrak tersebut.<sup>41</sup> Persetujuan kontrak serta pelaksanaan segala sesuatu dalam kontrak inilah yang menunjukkan dalih korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa termasuk pada instansi pemerintah daerah.

Kebijakan-kebijakan yang dalam hal ini terindikasi menjadi sarana korupsi, nyatanya masih banyak terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kebijakan yang terindikasi menjadi sarana korupsi dapat terjadi dalam segala sektor, mulai dari sektor pembuatan peraturan perundang-undangan, pembentukan regulasi sektoral yang memberikan keuntungan pada pihak tertentu, sampai dengan sektor pemberian izin tertentu yang dapat menimbulkan kerugian pada negara. Hal ini dapat ditelaah juga dari sifat kepentingan politis yang juga selalu melekat pada pembuat kebijakan yang akan menimbulkan determinasi politik terhadap kebijakan yang dibuatnya. Menghadapi segala bentuk determinasi politik tersebut menjadi suatu hal yang sulit karena disertai dengan bentuk intervensi. Sebagai subyek yang bersinggungan dengan unsur-unsur politik, pejabat pembuat kebijakan tidak mungkin dapat dilepaskan dari *political will* atau kepentingan politik terhadap partai pengusung dan unsur-unsur lainnya yang mendukung, mengusung atau memberikan *support system* di belakangnya.

Bantuan sebagaimana dimaksud dari beberapa kepentingan politik tersebut, beraneka ragam dan pasti mempunyai suatu maksud tertentu dalam kerangka memasukkan kepentingan dari unsur pembantu tersebut. Pembuat kebijakan menjadi obyek yang rawan terhadap bentuk-bentuk determinasi atau intervensi politik tersebut. Hal ini akan dapat mempengaruhi kebijakan dan arah pemerintahan pejabat tersebut menjadi melenceng keluar dari koridor tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dinamika perumusan dari kebijakan publik di Indonesia ditandai dengan banyaknya faktor yang berkaitan dengan proses demokratisasi yang tengah terjadi.<sup>42</sup> Oleh karena itu,

---

<sup>41</sup> Mukhtar Lubis, *et.al.*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 95.

<sup>42</sup> Wahyudi Kumorotomo, "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung", Makalah Dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.

pada posisi demikian ini membuktikan bahwa hukum dalam arti sempit, yaitu peraturan dan kebijakan selalu dapat dipengaruhi oleh aspek politik pada proses perumusan, penerapan maupun perbaikannya, bahkan disertai dengan bentuk-bentuk intervensi baik secara struktural maupun sistematis.

Beberapa pandangan skeptis tersebut dapat dimengerti apabila mengingat masih maraknya penyakit birokrasi seperti patronisme, *power culture*, intervensi politik yang menjerumus kepada *negative political will*, korupsi, kolusi, nepotisme, penempatan birokrasi yang tidak sesuai tugas pokok dan fungsi, lobi jabatan, *spoil system*, jual beli jabatan, suap serta masih banyak lagi penyakit birokrasi. Beberapa penyakit birokrasi tersebut juga dapat mencakup pengadaan barang dan jasa termasuk pada lingkup instansi pemerintah daerah yang memang masih rendah pengawasan maupun mekanisme kontrolnya. Dengan demikian, harus dipikirkan upaya dan langkah pasti untuk dapat memutus mata rantai penyakit birokrasi tersebut karena apabila tidak segera diobati maka bukan tidak mungkin cita-cita terwujudnya pemerintahan yang baik (*good government*) akan menghilang dan berganti menjadi pemerintahan yang buruk (*bad government*).

Dinamika tata kelola birokrasi di Indonesia tidak terlepas dari upaya positif dan optimis untuk menghilangkan atau setidaknya meminimalisir patologi atau penyakit birokrasi. Pada akhir dasawarsa 1970an, mulai dikenal berbagai penyimpangan atau perilaku yang tidak sesuai fungsi birokrasi yang secara kumulatif dapat menyebabkan terhambatnya fungsi pemerintah yang hal tersebut didefinisikan dengan patologi birokrasi. Patologi birokrasi atau disebut dengan *bureaupathology*, merupakan kumpulan dari bentuk perilaku-perilaku yang seringkali tidak efisien yang dilakukan oleh para birokrat.

Unsur-unsur yang dapat membentuk patologi birokrasi berdasarkan pemikiran dari Victor Alexander Thompson, adalah seperti sikap menyisihkan berlebihan, pemasangan taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status.<sup>43</sup> Definisi lainnya adalah bahwa patologi

---

<sup>43</sup> Victor Alexander Thompson, 1977, *Modern Organization*, US: University of Alabama Press, 1977, hlm. 82; George Edward West, "Bureau Pathology and The Failure of MBO," Vol. 16, No. 2, 1977, hlm. 33-56.

birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuanketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.<sup>44</sup> Pentingnya mengetahui definisi dari patologi birokrasi tersebut adalah supaya dapat mengetahui dan mengerti berbagai jenis penyakit yang terdapat di dalam birokrasi.

Analogi juga digunakan di dalam menempatkan birokrasi seperti halnya organ yang bilamana salah satu sakit, maka akan mengganggu fungsi organ lainnya.<sup>45</sup> Hal tersebut berlaku pula terhadap suatu tata kerja atau fungsi birokrasi. Artinya, seluruh birokrasi pemerintahan di dalam suatu negara diharapkan untuk mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin muncul dan bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal. Kemampuan menghadapi permasalahan tersebut terlebih dahulu harus ditunjang oleh kemampuan birokrasi dalam mendiagnosis penyakit di dalam tubuhnya sendiri.

Secara umum dan sederhana, korupsi dapat diberikan definisi sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau kepercayaan yang digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi. Pengertian korupsi juga mencakup perilaku pejabat-pejabat sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang memperkaya diri dengan cara yang melanggar hukum dan tidak pantas, atau orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan pejabat birokrasi serta menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan kepada mereka. Kehidupan korupsi dalam konteks pelayanan publik merupakan perbuatan ‘korupsi administrasi’ dengan fokus pada perbuatan perorangan yang memegang kontrol dalam kedudukannya sebagai pejabat publik, sebagai pembuat kebijakan atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah atas berbagai kegiatan dan keputusan dari pejabat pemerintahan tersebut.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak

---

<sup>44</sup> Risman Kudrat Umar, 2003, *Perubahan Patologi Birokrasi Ke Etika Pemerintahan Melalui Prinsip Good Governance*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 38; Rijono, “Hambatan Birokrasi Dalam Melaksanakan Tugas (Studi Patologi Birokrasi Pada Pegawai Kantor Camat Talo Kecil Kabupaten Seluma),” *Governance dan Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 1-17.

<sup>45</sup> Sagian P. Sondang, 1986, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 38-39.

Pidana Korupsi, secara spesifik turut mengatur tindak pidana korupsi yang dapat diklasifikasikan dalam beberapa bentuk sebagai berikut: (i) memberi atau menjanjikan kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana diatur pada pasal 1 sub a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (ii) PNS/Penyelenggara Negara yang menerima pemberian sebagaimana diatur pada pasal 1 sub a2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (iii) memberi atau menjanjikan kepada hakim/advokat sebagaimana diatur pada pasal 6 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (iv) Hakim/advokat yang menerima pemberian sebagaimana diatur pada pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (v) perbuatan curang oleh pemborong/ahli bangunan sebagaimana diatur pada pasal 7 ayat (1) sub a, b dan c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (vi) menerima perbuatan curang sebagaimana diatur pada pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (vii) PNS/orang lain yang menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya sebagaimana diatur pada pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (viii) PNS atau orang lain yang dengan sengaja memalsu buku-buku atau daftar khusus untuk pemeriksaan administrasi sebagaimana diatur pada pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (ix) PNS atau orang lain yang menggelapkan, menghancurkan, merusak barang, akta, surat atau daftar yang dipakai untuk

pembuktian sebagaimana diatur pada pasal 10 sub a, b, c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; serta (x) PNS/ Penyelenggara Negara yang menerima hadiah yang berhubungan dengan kekuasaan dan jabatannya sebagaimana diatur pada pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Klasifikasi tersebut diatas, menunjukkan bahwa terhadap suatu pemetaan yang spesifik serta memberikan klasifikasi dari jenis dan macam kegiatan yang termasuk tindak pidana korupsi. Dari fakta ini, kemudian timbul sebuah pertanyaan, yaitu apakah kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pejabat atau penyelenggara negara atau pemerintah dapat dinilai dari aspek hukum pidana atau hanya implementasi dari kebijakan yang dilakukan secara menyimpang tersebut yang dapat dinilai dari aspek hukum pidana. Pandangan ini kemudian berkembang menjadi pertanyaan mendasar, yaitu apakah terhadap suatu kebijakan dapat diklasifikasikan merupakan suatu tindak pidana korupsi, tidak hanya dari aspek formil pembuatan kebijakan, akan tetapi sampai ke dalam aspek dampak atau akibat dari kebijakan tersebut karena secara langsung kebijakan tersebut dapat memberikan dampak berupa kerugian terhadap keuangan negara maupun perekonomian negara.

Korupsi pada ranah kebijakan publik memunculkan 2 (dua) pandangan yang berbeda diantara tokoh politik, aparaturnya penegak hukum, akademisi, praktisi dan lain sebagainya. Satu pihak menyatakan bahwa kebijakan yang dilaksanakan atau dibuat oleh pejabat publik tidak dapat diproses secara pidana dikarenakan membuat atau melaksanakan kebijakan merupakan bagian dari wewenang, tugas dan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh seorang pejabat publik. Pada pihak lainnya, khususnya dari perspektif hukum pidana, dapat dianalisis bahwa kebijakan dapat diproses secara pidana apabila kebijakan yang dibuat atau dilaksanakan oleh pejabat publik memang diniatkan oleh yang bersangkutan untuk menguntungkan diri sendiri atau golongannya. Romli Atmasasmita memberikan pernyataan bahwa masih terdapat diferensiasi atau perbedaan mendasar dari pendapat para ahli hukum

Indonesia mengenai tanggung jawab hukum penyelenggara negara. Perbedaan tersebut mengakar pada ketentuan apakah terhadap suatu kebijakan pemerintah, khusus penyelenggara negara termasuk ranah hukum administrasi negara atau ranah hukum pidana.<sup>46</sup> Perdebatan ini sering terjadi dalam pembuktian kasus korupsi yang berkaitan perpajakan serta pengadaan barang dan jasa.

Berdasarkan data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada beberapa tahun terakhir, yaitu pada dari tahun 2017 sampai dengan pada tahun 2019, kasus korupsi pada sektor pengadaan barang dan jasa yang ditangani oleh KPK terhitung adalah sebanyak 35 (tiga puluh lima) perkara. Jumlah ini menempati posisi kedua sementara itu kasus penyuapan berada pada posisi pertama dengan jumlah kasus terhitung sebanyak 220 (dua ratus dua puluh) perkara.<sup>47</sup> Data dari KPK tersebut, telah menunjukkan bahwa pada sektor pengadaan barang dan jasa sejatinya merupakan sektor yang rawan terhadap terjadinya penyimpangan yang berpotensi menimbulkan tindak pidana korupsi. Hal ini juga dapat ditelisik pada setiap tahapan pengadaan barang dan jasa, yaitu dimulai dari tahapan perencanaan dengan identifikasi kebutuhan, tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan sampai pada tahapan serah terima pekerjaan.

Korupsi kebijakan dapat terjadi karena ambruk atau bobroknya moral birokrasi. Hal ini dapat dibuktikan dengan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik dilatarbelakangi motif atau niatan mencari keuntungan baik secara pribadi maupun kelompoknya dimana kecurangan dan penyalahgunaan wewenang tersebut dilakukan secara bersama-sama/sistematis. Maka dari itu, perlu upaya memperbaiki birokrasi dengan meningkatkan nilai integritasnya. Usaha untuk memperbaiki birokrasi merupakan suatu proses yang multidimensional dan tidak mudah untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan usaha tersebut juga turut mencakup berbagai dimensi yang saling berkaitan satu dengan lainnya.

---

<sup>46</sup> Romli Atmasasmita, 2013, *Buku 2 Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Jakarta: Fikahati Aneska, hlm 38.

<sup>47</sup> Robertus Mahatma, Kompas.id, "Hari Antikorupsi: Strategi Pencegahan dan Penindakan Korupsi di Indonesia", <https://www.kompas.id/baca/paparan-topik/2021/12/09/hari-antikorupsi-strategi-pencegahan-dan-penindakan-korupsi-di-indonesia>, diakses pada Senin 6 November 2023.

Perbaikan birokrasi dapat dimaknai sebagai suatu upaya perbaikan baik secara struktural maupun kultural. Perbaikan struktural diantaranya mencakup suatu pembenahan atau reformasi mekanisme, prosedur, dan regulasi. Sementara itu, perbaikan terhadap sisi kultural mencakup diantaranya perubahan terhadap nilai-nilai budaya birokrasi, etos kerja, perilaku dan etika birokrasi. Demikian pula pembenahan suatu birokrasi dapat dimaknai sebagai upaya internal yang meliputi birokrasi tingkat atas, menengah, dan pelaksana maupun eksternal, dalam kaitannya dengan kemampuan memberikan pelayanan pada masyarakat.

Perkembangannya, didasari karena lingkupnya yang begitu luas, maka perbaikan birokrasi sebenarnya dapat difokuskan pada salah satu sektor dengan tetap mengupayakan perbaikan pada sektor-sektor lainnya. Namun demikian, dengan melihat budaya paternalistik yang masih kental dalam kehidupan bernegara dan berbangsa, keberhasilan perbaikan birokrasi akan sangat ditentukan oleh peran pemimpin atau pejabat tinggi dalam birokrasi tersebut. Pola kepemimpinan memegang peranan penting, termasuk pula dalam penegakan hukum, pemberian *reward* serta *punishment* sebagai salah satu bentuk insentif, sebagai pemberi motivasi untuk berprestasi, serta penerapan etika birokrasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam rangka mewujudkan perbaikan birokrasi yang dimulai dari penegakan kembali nilai integritasnya, tentunya perlu untuk didukung dengan komitmen dari para petinggi birokrasi sebagai pejabat pengambil keputusan strategis serta stabilisasi dari kondisi politik dikawal dengan asas transparansi dan membuka peluang bagi kontrol sosial sehingga mendorong birokrasi untuk mampu mempertanggung jawabkan seluruh proses internal yang menyangkut kepentingan pelayanan publik, tidak hanya secara administratif, melainkan juga secara moral dan etis. Dari uraian tersebut seharusnya telah cukup untuk membuka stimulant pemikiran bahwa korupsi kebijakan dapat mengancam karena memang sampai pada saat ini, belum terdapat sarana hukum yang mampu secara efektif mengatasi praktik korupsi kebijakan termasuk pada pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi pemerintah daerah.

Mochtar Kusumaatmadja dalam gagasannya menerangkan bahwa hukum tidak hanya terbatas merupakan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam Masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga atau *institutions* dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataannya.<sup>48</sup> Asas maupun kaidah tersebutlah sebagaimana merupakan *das sollen*, dan selanjutnya lembaga-lembaga dan prosesnya yang mewujudkannya menjadi *das sein*. Maka dari itu, hukum dapat dioptimalkan menjadi sarana dalam mewujudkan tujuan suatu negara, termasuk merumuskan sarana formulasi penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara dalam lingkup pengadaan barang dan jasa.

#### 4. Tinjauan Tindakan Pemerintah

Tindakan pemerintah dapat ditelaah melalui cara dari pemerintah melaksanakan tugasnya dalam melayani masyarakatnya. Dalam proses memberikan pelayanan terhadap masyarakatnya tersebut, maka pemerintah diberikan suatu kewenangan untuk dapat membuat keputusan dan/atau tindakan dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakatnya tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tepatnya pada Pasal 1 angka 8, telah memberikan penjelasan mengenai definisi dari tindakan pemerintah, yang dituliskan sebagai berikut:

“Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.

Sekurang-kurangnya terdapat 2 (dua) macam model dari tindakan pemerintah, yaitu tindakan biasa atau nyata (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Kedua model tindakan pemerintah ini berjalan beriringan dalam berbagai tahapannya, tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) oleh pemerintah merupakan manifestasi atau bukti nyata dari tindakan pemerintah. Tindakan nyata juga merupakan implikasi

---

<sup>48</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, hlm. 11-12.

ataupun akibat langsung dari tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan hukum tidak akan mampu berjalan sendiri tanpa disertai dengan tindak lanjut berupa tindakan nyata. Hal ini dikarenakan apabila terjadi demikian, maka akan menyebabkan *distrust* atau ketidakpercayaan dari publik/masyarakat terhadap pemerintahnya.

Tindakan nyata sebaliknya, tanpa disertai dengan tindakan hukum dapat menyebabkan tindakan nyata tidak memiliki kekuatan hukum dan jaminan hukum. Namun demikian, Eman Suparman mempunyai perbedaan pandangan dalam soal prioritas hukum, yaitu tindakan hukum jauh lebih penting daripada tindakan nyata.<sup>49</sup> Maka dari itu, tindakan hukum diperlukan untuk mendapatkan legitimasi masyarakat terhadap tindakan pemerintah. Tindakan administrasi dan tindakan pemerintah mempunyai pengertian yang sejatinya berbeda. Dalam perspektif ini, umumnya dapat ditelaah tindakan administrasi merupakan langkah penyelesaian terhadap pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Sedangkan, tindakan pemerintah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara negara berdasarkan atau sesuai dengan kewenangannya (*authority*) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good government* serta mempunyai esensi melayani masyarakat atau *public service*.<sup>50</sup> Perbuatan administrasi negara mempunyai ciri primer sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Perbuatan administrasi memiliki sifat umum atau mempunyai sifat yang komprehensif;
- b. Perbuatan administrasi mempunyai sifat yang universal atau perbuatan administrasi negara dilakukan dengan tujuan menjadi sarana untuk menyelesaikan proyeksi permasalahan pada masa yang akan datang meskipun belum jelas bentuknya; dan

---

<sup>49</sup> Eman Suparman, 2010, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia (Kekuatan Moral Hukum Progresif Sebagai Das Sollen)*, Malang: Setara Press, hlm. 68.

<sup>50</sup> B. Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Yuridika*, Vol. 31, No. 3, 2016.

<sup>51</sup> K. Wahyu Utama, "Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif", *Notarius*, Vol. 8, No. 2, 2012.

- c. Perbuatan administrasi mempunyai sifat korektif, yaitu berupa prosedur untuk memperbaiki perbuatan administrasi melalui pencantuman ketentuan yang berisi kemungkinan dilakukannya peninjauan ulang terhadap produk tersebut.

Perbuatan administrasi negara apabila diklasifikasikan berdasarkan fungsinya, maka mencakup beberapa poin berikut sebagai berikut:

**a. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Kewenangan**

Kecakapan bertindak merupakan bentuk kewenangan umum untuk dapat melakukan tindakan hukum. Kecakapan bertindak pada dasarnya berlaku bagi semua orang. Setelah manusia dinyatakan mempunyai kewenangan hukum, maka melekat kewenangan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Pasal 1329 KUH Perdata menyimpulkan bahwa semua orang pada dasarnya cakap untuk bertindak, kecuali undang-undang menentukan lainnya. Namun demikian, kewenangan bertindak merupakan kewenangan khusus, yang hanya berlaku untuk orang tertentu dan untuk tindakan hukum tertentu.<sup>52</sup> Kewenangan bertindak diberikan dengan menegaskan jenis tindakan yang akan dilakukan dan tujuan diberikan kewenangan bertindak sehingga tidak terdapat ketentuan yang bersifat umum tentang kewenangan bertindak tersebut.

Tindakan hukum dapat memberikan suatu akibat hukum yang bersifat mengikat terhadap pembuat tindakan hukum tersebut.<sup>53</sup> Dengan demikian, kepada subyek yang belum sepenuhnya mampu menyadari akibat dari tindakannya, perlu diberikan perlindungan dalam sistem hukum. Oleh karena itu, perspektif dari pembuat undang-undang mempunyai kausalitas dengan kecakapan bertindak dengan batasan umur dewasa.

**b. Perbuatan Administrasi dalam Rangka Menjalankan Fungsi dan Perintah**

Fungsi dan perintah dapat diberikan definisi sebagai perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka

---

<sup>52</sup> M. Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat", *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2020.

<sup>53</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Predana Media, hlm. 48.

mencapai tujuan nasional. Fungsi dapat pula diartikan sebagai aktivitas secara tunggal atau kelompok yang dapat diklasifikasikan pada jenis yang identik mengacu pada sifat atau bentuk pelaksanaan. Pemerintahan membentuk instansi sebagai pelaksana tugas harian negara. Maka dengan demikian, tindakan pemerintah yang dilaksanakan melalui ruang lingkup tersebut memposisikan pemerintah secara dependen untuk melakukan bentuk pertanggung jawaban negara kepada rakyat. Dependensi melekat pada seluruh instansi dan pejabat negara melalui patron kebijakan yang lebih superior kedudukannya secara struktural. Sifat dependen tersebut sejatinya tidak mempunyai otoritas lain disamping melaksanakan tugas harian negara sesuai prosedur maupun kewenangannya. Tindakan Pemerintah karena menjalankan fungsi mengandung unsur:<sup>54</sup> (i) peraturan yang berisikan tentang ketentuan-ketentuan berupa tugas dan penugasan; (ii) pelaksana yang mewujudkan bentuk dan fungsi negara dalam layanan kepada rakyat; dan (iii) evaluasi terhadap keterpenuhan dari tujuan negara tersebut.

Sementara itu, selain dalam menjalankan fungsi juga terdapat perintah atau intruksi resmi dari atasan kepada bawahan untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan maupun untuk tidak melakukan sesuatu. Dalam setiap instruksi mengandung unsur-unsur yang harus dipenuhi, seperti:<sup>55</sup> (i) instruksi mempunyai sifat resmi; (ii) instruksi diberikan oleh atasan kepada bawahan; (iii) substansi instruksi menjelaskan untuk mengerjakan dan atau tidak mengerjakan sesuatu; dan (iv) substansi instruksi menuliskan tujuan akhir dari pelaksanaannya. Prinsip dasar dari setiap instruksi adalah kewajiban untuk dilaksanakan dan/atau tidak dilaksanakan kecuali terdapat peraturan lain di atasnya yang dapat meniadakan eksistensi dari perintah tersebut.

Berdasarkan ragam uraian dan klasifikasi tersebut, maka kualitas dari suatu tindakan administrasi dapat disusun berdasarkan 2 (dua) aspek penting, yaitu aspek legalitas dan aspek kepercayaan publik. Tindakan hukum akan

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 49-50.

<sup>55</sup> Patrick Cane, 2001, *Administrative Law*, Fifth Edition, Oxford: Oxford University Press, hlm. 2.

melahirkan legalitas dalam tindakan pemerintah, sedangkan tindakan nyata akan melahirkan kepercayaan publik terhadap hukum. Tindakan administrasi dan tindakan pemerintah memiliki pengertian atau definisi yang berbeda, umumnya masyarakat menilai bahwa tindakan administrasi merupakan langkah penyelesaian terhadap pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Sedangkan, tindakan pemerintah mencakup hal-hal apa saja yang dilakukan oleh penyelenggara negara selama dalam kerangka kewenangannya dalam rangka untuk mewujudkan pemerintahan yang baik serta bertujuan untuk melayani masyarakat. Tentu saja, kualitas sebagaimana dimaksud mempunyai tujuan untuk menciptakan dampak positif terhadap jalannya pemerintahan termasuk pada pelaksanaan kebijakan pengadaan barang dan jasa.

## **5. Tinjauan Pengadaan Barang dan Jasa**

Pengadaan barang dan jasa dalam peraturan perundang-undangan diberikan definisi sebagai kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian atau Lembaga atau Perangkat Daerah yang dibiayai, oleh APBN atau APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.<sup>56</sup> Pengadaan barang dan jasa secara ideal mempunyai tujuan untuk dapat menjamin efisiensi, transparansi, dan keadilan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan oleh pemerintah. Dalam aspek implementasi dari wewenang pengadaan barang dan jasa, masih terdapat beberapa permasalahan yang dengan terbatas dapat dicermati dari pemerintah yang hanya mengutamakan terpenuhi kewajiban administrasinya tanpa mengutamakan aspek substansi kebutuhannya.<sup>57</sup> Padahal, idealnya pengadaan barang dan jasa harus mampu dilaksanakan secara efektif dan efisien serta harus mampu dipertanggung jawabkan dalam hal pelaksanaannya. Hal ini dikarenakan potensi kerugian keuangan negara sangat besar dalam proses pengadaan barang dan jasa.

---

<sup>56</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>57</sup> Apri Listiyanto, "Pembaharuan Regulasi pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 112-134.

Dalam penjelasan dari Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Portal Pelayanan Administrasi Pemerintahan yang Terintegrasi, dijelaskan mengenai layanan administrasi pemerintahan yang dapat mencakup bidang perencanaan, penganggaran, keuangan, pengadaan barang dan jasa, kepegawaian, kearsipan, pengelolaan barang milik negara, pengawasan, akuntabilitas kinerja, dan layanan lainnya sesuai dengan kebutuhan internal birokrasi pemerintahan. Peraturan ini sejatinya dapat meningkatkan nilai transparansi di dalam kebijakan pemerintah termasuk pada sektor pengadaan barang dan jasa.

Pengembangan sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan bagian yang memiliki urgensi vital dalam agenda proses transformasi mewujudkan keadilan untuk dapat membangun kondisi pemerintahan yang bersih dan baik atau *good governance and clean government*. Proses transformasi sebagaimana dimaksud merupakan upaya membawa Indonesia dari sebuah negara dengan tata kelola pemerintahan yang buruk, karena tingginya praktik tindak pidana korupsi, bahkan dewasa ini dilakukan dengan sarana kebijakan untuk berubah menjadi negara dengan tata kelola pemerintahan yang lebih baik serta bebas dari ragam intervensi kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan. Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Sifat dari pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah cenderung mempunyai sifat teknis dan prosedural karena diatur oleh Peraturan Presiden sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang setara. Perlu terlebih dahulu diketahui definisi aturan yang mengatur secara teknis dan prosedural. Peraturan perundang-undangan

yang memiliki sifat teknis dan prosedural, berisi petunjuk pelaksanaan aturan tanpa norma yang bersifat naratif. Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural cenderung menampilkan contoh aplikatif atau implementatif berkaitan dengan hal-hal praktik sebagai wujud pelaksanaan aturan intinya. Muatan norma Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural terbatas bersifat aplikatif, artinya memberikan contoh penerapan berkaitan dengan hal-hal teknis serta prosedur.

Ketentuan tersebut dapat dianalisis dari Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengatur mengenai pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah sebagai kajian utama dalam tesis ini. Doktrin menerangkan manfaat dari pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dalam kriteria dan penjelasan sebagai berikut.

*Pertama*, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki tujuan strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri. Hal tersebut dapat dianalisis dari nominal alokasi anggaran pengadaan barang/jasa pemerintah yang mencapai prosentase signifikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Hampir pada setiap tahunnya, sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah membelanjakan dana yang terhitung besar secara nominal dan nilai/*value*.<sup>58</sup> *Kedua*, pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi.<sup>59</sup> *Ketiga*, sistem pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan mampu mendorong terwujudnya efisiensi dan efektifitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku tiga pilar yang mencakup pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan tata kelola yang

---

<sup>58</sup> World Trade Organization on Government Procurement: The Plurilateral Agreement Overview of the Agreement of Government Procurement, artikel dalam konsorsium pada tahun 2005, hlm. 2.

<sup>59</sup> Iman Sugema, 2006, *Anggaran Tidak Memberi Ruang Untuk Menstimulasi Pertumbuhan Ekonomi*, Jakarta: INDEF, hlm. 30.

baik atau *good governance*. Keempat, bahwa ruang lingkup pengadaan barang dan jasa pemerintah mencakup berbagai sektor dalam berbagai aspek dalam pembangunan bangsa.

Pengadaan barang dan jasa selepas penerapan asas otonomi daerah secara luas dengan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan demarkasi yang longgar melalui wewenang pemerintah daerah dalam pengadaan barang dan jasa. Hal ini juga mencakup kewenangan melakukan lelang atau tender bagi swasta atau badan hukum untuk mengikuti dan menjadi mitra dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sebagaimana dimaksud. Perlu kontrol dan pengawasan supaya pengadaan barang dan jasa tidak diintervensi oleh oknum yang berkuasa sehingga dapat menjelma menjadi korupsi kebijakan.

Pengadaan barang dan jasa pada prosenya melibatkan *stakeholder* terkait yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakannya. Unsur-unsur sebagai *stakeholder* terkait yang mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan barang dan jasa khususnya pada tingkatan pemerintah daerah mencakup Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Hal ini dapat berubah mengingat kemampuan dari setiap daerah dalam menginisiasi pengadaan barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan maupun perencanaan belanja dan penganggaran dari instansi pemerintah daerah setempat. Pengadaan barang dan jasa juga menjadi sarana dalam rangka mencapai visi dan misi dari pemerintah pusat pemerintah daerah termasuk dalam perkembangannya adalah pemerintah desa. Pengadaan barang dan jasa penting untuk menyerap mata anggaran yang telah ditetapkan pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, maupun APBD Kabupaten/Kota, serta APBDes.<sup>60</sup> Realisasi anggaran melalui belanja barang dan belanja modal (investasi) atau

---

<sup>60</sup> Eman Suparman, 2012, "Aspek Hukum Perdata dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Rancangan Undang- undang Tentang Pengadaan Barang/Jasa". Makalah pada Seminar Pembahasan Teknis Mengenai Masukan untuk Naskah Akademis RUU Pengadaan dikaitkan dengan Hukum Perdata dan Tipikor oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) RI; Jakarta, Kamis, 20 November 2014.

belanja langsung pelaksanaannya dilakukan melalui pengadaan barang dan jasa yang menunjukkan tren peningkatan pada setiap tahunnya.

Tinjauan mengenai pengadaan barang dan jasa dengan demikian menjadi parameter dalam menganalisis unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah serta bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital. Pemerintah daerah pada implementasi asas otonomi daerah, sejatinya diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain, yaitu kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan. Pengadaan barang dan jasa juga pada perkembangannya pada saat ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi. Implikasinya, pengadaan barang dan jasa dapat disesuaikan secara digital mulai dari proses lelang, tender maupun pelaksanaan komitmennya. Kondisi demikian menuntut respon terhadap perkembangan sarana teknologi tersebut. Pada praktiknya, pengadaan barang dan jasa secara digital justru menjadi ruang baru dalam melakukan penyelewengan dan bentuk kecurangan sehingga menimbulkan kerugian terhadap negara.

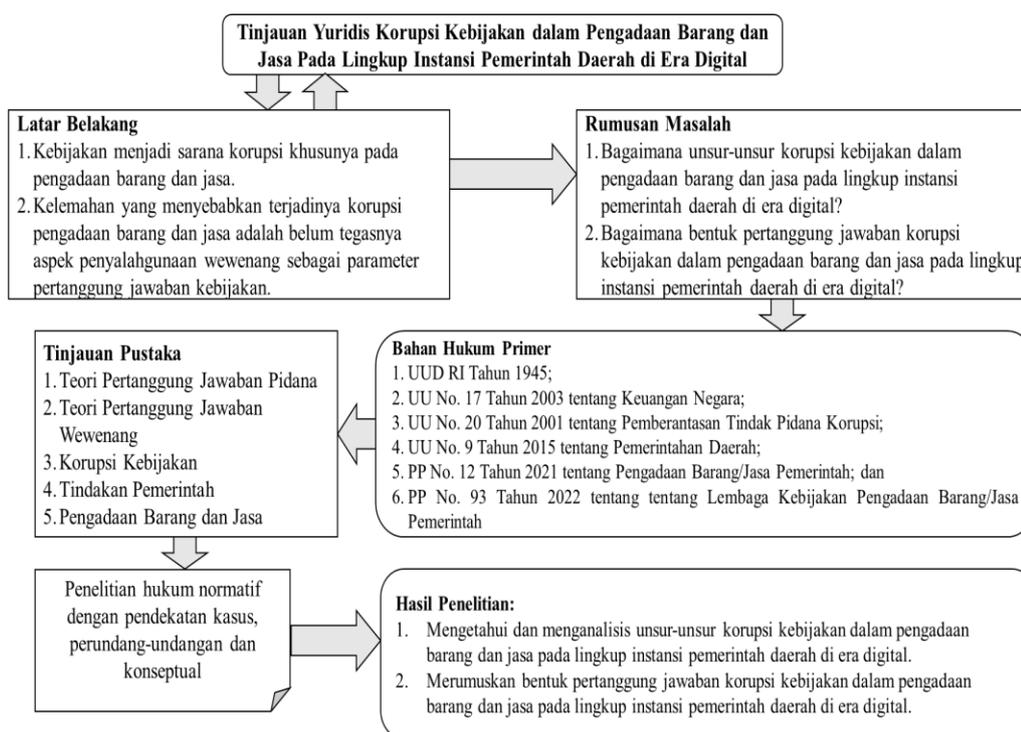
Pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan-kewenangan untuk dapat melakukan pungutan serta mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya. Selain hal-hal tersebut, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah juga merupakan hak daerah untuk mendapatkan sumber keuangan. Dengan pengaturan tersebut, pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsinya.

Hal demikian harus menjadi ruang interpretasi yang berkelanjutan mengingat perkembangannya, korupsi kebijakan dapat dilakukan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi. Oknum yang memiliki jabatan dan wewenang besar dalam pemerintahan daerah dapat menguasai sistem atau *data based* sehingga memanipulasi dalam bentuk *mark-up* maupun pengalihan pembiayaan dalam rangka pelaksanaan pengadaan

barang dan jasa tersebut. Kriteria perbuatan sebagaimana dimaksud meluas dan memenuhi aspek kejahatan siber dalam ranah pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah daerah. Relevansi antara korupsi pada pengadaan barang dan jasa dengan celah pada bidang transisi berbasis teknologi ini masih termasuk pada lingkup kejahatan siber. Kriteria kejahatan siber pada pengadaan barang dan jasa dapat disimpulkan apabila kecurangan yang terjadi seperti misalnya kesepakatan pengaturan harga atau *input* pembelajaran dengan manipulasi sistem digital telah dilakukan.

## B. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam isinya menjelaskan mengenai dasar pemikiran dalam memecahkan akar masalah pada tesis. Argumentasi peneliti dalam memaparkan kerangka pemikiran menitikberatkan pada landasan teori dan hasil-hasil penelitian yang mempunyai relevansi dengan tesis ini. Kerangka berpikir pada tesis ini dapat di deskripsikan sebagai berikut:



Kerangka berpikir diatas, dapat dijabarkan dengan beberapa poin penting yang menunjukkan alur atau garis besar penelitian tesis ini. Tesis ini yang mengambil judul Tinjauan Yuridis Korupsi Kebijakan dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital, disusun

berdasarkan isu hukum yang terjadi dewasa ini. Kebijakan telah menjelma dan digunakan sebagai sarana korupsi kebijakan termasuk pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Hal ini dapat dicermati mengingat terdapat kelemahan yang menyebabkan terjadinya korupsi kebijakan. Salah satu dari kelemahan sebagaimana dimaksud adalah belum tegasnya pengaturan aspek penyalahgunaan wewenang sebagai parameter pertanggung jawaban dari suatu kebijakan. Peraturan perundang-undangan yang mengalami dinamika perubahan, terutama sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memperluas definisi dari tindakan pemerintah, termasuk dalam kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Belum tegasnya pemisahan pertanggung jawaban wewenang secara administratif dengan pertanggung jawaban pidana apabila terjadi korupsi dalam bentuk kebijakan pengadaan barang dan jasa, memberikan kontribusi pada stigma bahwasanya kebijakan merupakan hak eksekutif dan apabila terjadi kesalahan di dalamnya cukup diselesaikan dengan kaidah hukum administratif. Hal ini secara berkelanjutan justru menyebabkan problematika dualisme hukum. Implikasinya, ragam bentuk kecurangan (*fraud*) dalam kebijakan pengadaan barang dan jasa menjadi tidak dapat dikontrol oleh sarana hukum yang tepat sehingga tetap terjadi dan justru menjadi semakin luas modus operandinya. Hal ini bertambah memprihatinkan karena terdapat celah transisi pada pelaksanaan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Instrumen dan sarana yang belum siap menyebabkan oknum tertentu memanfaatkan celah transisi dari kebijakan pengadaan barang dan jasa yang pada mulanya dilakukan secara konvensional menjadi berbasis teknologi informatika. Hal ini juga merupakan bentuk implikasi dari diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang menuntut respon cepat dari pemerintah.

Kondisi ini juga disebabkan oleh masih minimnya kontrol atau pengawasan pada lingkup instansi pemerintah daerah pada kegiatan pengadaan barang dan jasa. Maka dari itu, perlu dianalisis hal-hal yang menjadi unsur-unsur dari korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Selanjutnya, turut perlu untuk diketahui bentuk-bentuk

pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Tesis ini dapat digolongkan sebagai penelitian hukum normatif dengan pendekatan kasus, pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual.

Beberapa kaidah peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah akan menjadi bahan hukum primer yang dianalisis menggunakan teori pertanggung jawaban pidana, teori pertanggung jawaban wewenang.

Kemudian, hasil dari kajian bahan hukum primer tersebut dianalisis serta diolah kembali dengan beberapa tinjauan literatur yang berkaitan dengan korupsi kebijakan, tindakan pemerintah dan pengadaan barang dan jasa. Hasilnya, digunakan untuk menjawab rumusan permasalahan berupa unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah serta bentuk-bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital.

### **C. Hipotesis Penelitian**

Hipotesis berisi jawaban sementara terhadap akar masalah penelitian dicantumkan dan disesuaikan dengan jalan dan hasil akhir penelitian tesis. Hipotesis ini menjadi konklusi atau kesimpulan sementara yang dapat disajikan sebagai bagian daripada kesimpulan akhir penelitian ini. Hipotesis sementara pada tesis ini dapat disajikan dengan penjelasan dibawah ini. Hipotesis yang

dapat disimpulkan dari tesis ini oleh penulis dapat dituliskan pada poin-poin sebagai berikut:

1. Unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital diperkirakan dapat meliputi unsur penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa, belum terdapat peraturan pengadaan barang dan jasa yang bersifat teknis prosedural, unsur intervensi dari pejabat atasan dalam pengadaan barang dan jasa serta belum tegasnya klasifikasi kerugian keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa.
2. Bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital diperkirakan dapat disusun dengan mencakup bentuk pertanggung jawaban berupa langkah untuk merumuskan pakta integritas sebagai sarana pencegahan korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah serta melakukan restorasi kerugian keuangan negara melalui hasil audit internal dan eksternal pada lingkup instansi pemerintah daerah. Audit internal dapat dioptimalkan melalui peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada masing-masing instansi pemerintah daerah. Sedangkan, audit eksternal dapat dilakukan dengan optimalisasi peran dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia.

## BAB III. METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Metode merupakan perencanaan pelaksanaan penelitian yang berkaitan dengan cara, formula, teknik maupun pendekatannya. Rencana penelitian ini lebih tepat menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian hukum memerlukan metode penelitian karena merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan atau berpedoman pada metode penelitian, sistematika serta berbagai pemikiran tertentu yang bertujuan untuk dapat mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Penelitian hukum memerlukan metode penelitian sebagai cara-cara berpikir dan berbuat yang dipersiapkan dengan baik untuk mengadakan dan mencapai suatu tujuan penelitian, sehingga penelitian tidak mungkin dapat merumuskan, menemukan, menganalisa maupun memecahkan masalah dalam suatu penelitian tanpa metode penelitian.<sup>61</sup>

Cara berpikir tersebut harus dipersiapkan dengan baik, cermat, sistematis, matang dan konsisten untuk dapat mencapai suatu tujuan penelitian, dengan demikian dipahami bahwa penelitian tidak mungkin dapat merumuskan, menemukan, menganalisa maupun memecahkan masalah tanpa metode penelitian.<sup>62</sup> Metode penelitian diperlukan untuk dapat membuat penelitian lebih ilmiah dan dapat dipertanggung jawabkan hasilnya. Metode penelitian termasuk pula berlaku terhadap penelitian hukum yang memerlukan metode penelitian untuk mencapai hasil yang ilmiah dan akuntabel.

Penelitian tesis ini diklasifikasikan sebagai penelitian hukum normatif. Hal ini karena penelitian ini tepat menggunakan pendekatan kasus atau *case approach*, pendekatan perundang-undangan atau *statue approach* serta

---

<sup>61</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, hlm. 43.

<sup>62</sup> Soetandyo Wigjosoebroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma, hlm. 12.

menggunakan pendekatan konseptual atau *conceptual approach*, sebagaimana termasuk dalam lingkup penelitian normatif.<sup>63</sup>

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, atau doktrinal sebagaimana diutarakan oleh Terry Hutchinson bahwa penelitian hukum doktrinal yaitu, “*doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules goverming a particular legal kategory, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development*”.<sup>64</sup> Penelitian doktrinal sebagaimana dimaksud, merupakan kategorisasi jenis penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara bagian sulit dari suatu peraturan untuk dilakukan prediksi mengenai penyusunan peraturan yang lebih baik pada masa mendatang.<sup>65</sup>

## **B. Pendekatan dan Sifat Penelitian**

Pendekatan yang direncanakan pada tesis ini menggunakan bentuk pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan serta pendekatan konseptual. Penelitian ini mempunyai sifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Bersifat preskriptif sebagaimana dimaksud, yaitu digunakan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi tersebut dilakukan untuk memberikan preskriptif mengenai penelitian benar atau salah menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum.<sup>66</sup>

Penelitian hukum normatif dalam prosesnya menggunakan pendekatan penelitian sebagai pedoman yang membantu pembahasan serta mempermudah

---

<sup>63</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 19.

<sup>64</sup> Terry Hutchinson, 2006, *Research and Writing in Law 2<sup>nd</sup> Edition*, Pyrmont N. S.W: Lawbook.co, hlm. 50.

<sup>65</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Op. Cit.*, hlm. 60.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

menjawab rumusan masalah. Pendekatan yang secara komprehensif akan digunakan oleh penulis pada tesis ini mencakup: (i) pendekatan kasus (*case approach*); (ii) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); dan (iii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan atau studi kasus merupakan salah satu ragam metode penelitian hukum yang bertujuan untuk dapat mengeksplorasi dan menganalisis fakta dan data unit sosial dan untuk mengatur data sosial untuk resep karakter dan masyarakat yang berguna.<sup>67</sup> Dalam tesis ini, maka pendekatan kasus digunakan untuk mencari gambaran secara lengkap dan komprehensif tentang dimensi korupsi kebijakan serta keterkaitannya pada pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Pendekatan kasus ditujukan pada beberapa statistik, pemberitaan maupun putusan-putusan peradilan mengenai korupsi pada pengadaan barang dan jasa. Hal ini diperlukan sebagai analisis yuridis serta mengetahui kasus posisi yang menjadi domain korupsi pada pengadaan barang dan jasa. Pendekatan kasus dibatasi pada korupsi pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi pemerintah daerah.

Selanjutnya, penggunaan pendekatan perundang-undangan atau *statute approach* di dalam suatu penelitian, akan mencakup pada 2 (dua) bentuk yang terdiri dari: (i) metode pembentukan hukum; dan (ii) metode penafsiran atau penerapan hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan. Jan Gijssels dan Marck van Hoeve mengemukakan tentang *metodesleer van het recht* atau ajaran-ajaran tentang metode hukum, yang termasuk dalam kawasan teori hukum dan pada dasarnya dibedakan antara metode-metode pembentukan hukum (*metodes van de rechtsvorming*) dan metode-metode penerapan hukum (*metodes van de rechtstoepassing*).<sup>68</sup> Dalam dinamika peraturan perundang-undangan, penulis membatasi ragam peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengadaan barang dan jasa serta tindak pidana korupsi.

---

<sup>67</sup> Narendra Man Shrestha, "Importance of Case Study Method in Legal Research", *A Research Paper Presented at Kathmandu School of Law*, Juni 2003, hlm. 18.

<sup>68</sup> Jan Gijssels dan Marck van Hoeve "Metodesleer Van Het Recht," dalam Annisa Khairul, Elwi Danil dan Aria Zurnetti, "Case Study of False Statement in Notarial Deed in the Perspective of the Law on Notary Position," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 6, No. 2, 2019, hlm. 184-195.

Hal tersebut dilakukan dikarenakan muatan norma di dalam undang-undang sebagai pintu yang pertama kali menjadi delegasi dari amanat konstitusi kepada bentuk peraturan yang bersifat umum (*regelindaad*). Pendekatan peraturan perundang-undangan ditujukan pada studi dokumen terhadap beberapa peraturan yang memiliki relevansi terhadap korupsi pada pengadaan barang dan jasa yang disebutkan pada bahan hukum primer. Kedua pendekatan tersebut diutamakan untuk digunakan untuk mengetahui hal-hal yang menjadi unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk merumuskan bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital dengan memadukan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dengan beberapa teori yang digunakan seperti teori pertanggung jawaban pidana dan teori pertanggung jawaban wewenang. Pendekatan konseptual atau *conceptual approach* merupakan jenis pendekatan yang melibatkan integrasi mental atas dua unit atau lebih yang diisolasi menurut ciri atau karakter dan yang disatukan dengan definisi yang khas pula.

Kegiatan pengisolasian yang terlibat adalah merupakan proses *abstraksi*, yaitu fokus mental selektif yang menghilangkan atau memisahkan aspek realitas tertentu dari yang lain. Sedangkan, penyatuan yang terlibat bukan semata-mata penjumlahan, melainkan *integrasi*, yaitu pepaduan unit menjadi sesuatu yang tunggal, entitas mental baru yang dipakai sebagai unit tunggal pemikiran akan tetapi dapat dipecahkan menjadi unit komponen manakala diperlukan. Pendekatan konseptual lebih digunakan dalam merumuskan bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

Hasil dari kajian bahan hukum primer tersebut dianalisis serta diolah kembali dengan beberapa tinjauan literatur yang berkaitan dengan korupsi kebijakan, tindakan pemerintah dan pengadaan barang dan jasa. Hasilnya, digunakan untuk menjawab rumusan permasalahan berupa unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah

daerah serta bentuk-bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital.

Sifat penelitian dapat dikalsifikasikan mempunyai sifat preskriptif untuk memberikan argumentasi atau preskripsi atas hasil penelitian. Preskripsi berfungsi untuk memberikan preskriptif atau benar salah menurut pandangan hukum. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktifitas hukum.<sup>69</sup> Penelitian hukum sebagai wujud implementasi dari ilmu hukum harus mempunyai hasil yang dapat diterapkan. Preskripsi yang dibuat dalam penelitian hukum sedapat mungkin harus dapat dan mampu diterapkan, oleh karenanya, preskripsi yang diberikan bukan merupakan sesuatu yang telah diterapkan atau sudah ada, melainkan suatu bentuk argumentasi yang baru.

### **C. Bahan Hukum**

Penelitian hukum di dalam prosesnya membutuhkan suatu bahan hukum yang terklasifikasi untuk kemudian diolah sebagai bahan dasar menjawab rumusan masalah yang telah disusun. Dalam rangka memecahkan isu hukum serta memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan sebagai sumber-sumber penelitian.<sup>70</sup> Bahan hukum dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diuraikan pada penjelasan dibawah ini.

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritas dan mengikat secara yuridis.<sup>71</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

---

<sup>69</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 21-22.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>71</sup> *Ibid.*,

- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- d. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- f. Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE);
- g. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; dan
- h. Peraturan Presiden Nomor 93 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, jurnal hukum, karya ilmiah dan buku-buku untuk lebih memperkuat dan mendukung hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu merupakan bahan hukum yang berkaitan dengan korupsi kebijakan, wewenang dan pertanggung jawaban pemerintah, tindakan pemerintah serta pengadaan barang dan jasa.

## **D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan cara studi pustaka.<sup>72</sup> Studi pustaka berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer dikonstruksikan dengan bahan hukum sekunder melalui cara berpikir deduktif untuk membentuk preskripsi yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

Studi dokumen atau studi kepustakaan merupakan suatu sarana yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum, khususnya berupa bahan hukum primer, yaitu ragam peraturan perundang-undangan terkait maupun bahan hukum sekunder yang mencakup pendapat para ahli, dokumen-dokumen hukum, tulisan-tulisan atau karya ilmiah dan literatur-literatur yang diposisikan untuk mendukung data primer. Studi dokumen atau studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *content analysis*. Studi dokumen atau studi kepustakaan berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan melakukan kajian dan mempelajari buku-buku referensi, literatur, artikel, jurnal, majalah, koran, karya ilmiah, makalah dan hal lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan di dalam penelitian serta berkaitan dengan isu hukum yang dikaji.<sup>73</sup>

#### **E. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini adalah deduksi silogisme. Silogisme adalah merumuskan fakta hukum dengan cara membuat konklusi atas premis mayor dan premis minor.<sup>74</sup> Analisis normatif yang menggunakan kepustakaan sebagai sumber bahan hukum penelitiannya dapat dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu:<sup>75</sup> (i) merumuskan asas-asas hukum baik dari data sosial maupun dari data hukum positif tertulis; (ii) merumuskan pengertian hukum; dan (iii) membentuk standar hukum.<sup>76</sup>

Obyek penelitian ini juga turut menginventarisasi beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai korupsi kebijakan serta pengadaan barang dan jasa, asas-asas hukum administrasi yang digunakan dalam penanganan korupsi pada pengadaan barang dan jasa, maupun putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi, maka dalam melakukan analisis data juga diperlukan analisis kepustakaan yang dapat dilakukan dalam beberapa tahapan. Teknik analisis bahan hukum juga berfungsi menjadi acuan dalam melakukan pengelolaan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan pisau analisis dari landasan teori serta tinjauan pustaka yang telah ditentukan.

---

<sup>73</sup> *Ibid*,

<sup>74</sup> *Ibid*,

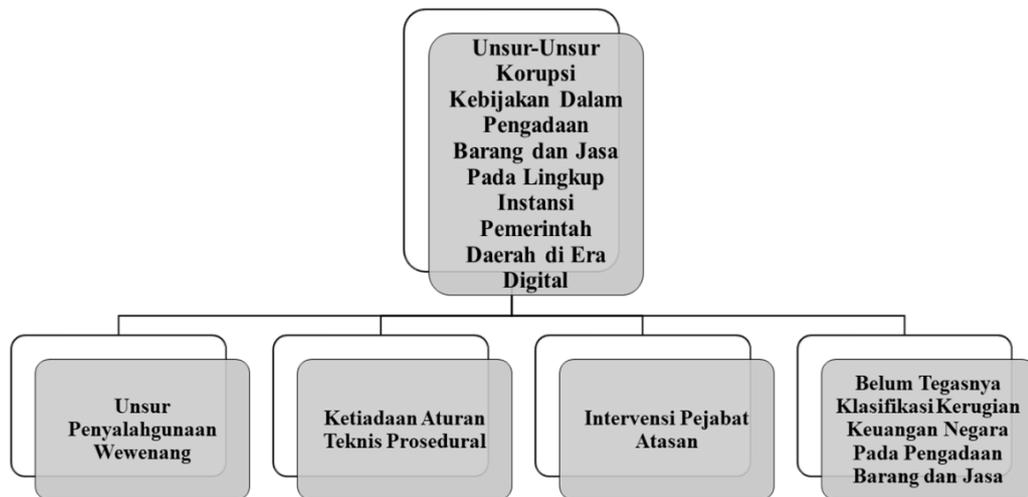
<sup>75</sup> Aminudin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 166-167.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 168-170.

## BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Unsur-Unsur Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital

Unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital disebabkan oleh beberapa faktor. Hal tersebut menjadi kajian pertama dalam bab pembahasan tesis ini. Adapun, unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah, dapat dianalisis dari hubungan pemerintah daerah dengan kewenangannya pada kebijakan pengadaan barang dan jasa. Studi kasus (*case approach*) yang didapatkan dari berita, putusan maupun statistik berkaitan dengan korupsi pada pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah daerah menjadi sumber kajian yang selanjutnya dianalisis dengan teori seperti teori pertanggung jawaban pidana, teori pertanggung jawaban wewenang, serta beberapa tinjauan terkait seperti korupsi kebijakan, tindakan pemerintah serta pengadaan barang dan jasa. Unsur-unsur tersebut dapat diklasifikasikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



**Bagan: Unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital.**

Selanjutnya, berangkat dari klasifikasi bagan tersebut diatas, unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi

pemerintah daerah di era digital, selanjutnya akan dijelaskan secara lebih mendalam pada sub pembahasan di bawah ini.

### **1. Unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengadaan Barang dan Jasa**

Penyalahgunaan wewenang menjadi dimensi yang tidak terpisahkan dari implementasi wewenang. Perlu dicermati bahwa suatu negara hukum secara teoritis merupakan bentuk negara yang di dalamnya terdapat pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, kemudian diantunya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusinya. Salah satunya adalah terdapatnya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi, terdapatnya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.<sup>77</sup> Hal ini penting untuk dipahami karena berkaitan dengan prinsip pelaksanaan wewenang yang harus didasari oleh hukum yang mengaturnya.

Prinsip yang bersifat prosedural berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan, misalnya kewajiban penyelenggara pemerintahan untuk bertindak imparial atau tidak memihak (*obligation of impartiality*) dalam membuat kebijakan, pengakuan hak untuk membela diri, dan kewajiban pembuat kebijakan untuk memberikan alasan-alasan. Sedangkan prinsip yang bersifat substansial berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. Bahwa materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsafwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

<sup>78</sup> Cekli Setya Pratiwi, 2016, *et.al.*, *Penjelasan Hukum Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, hlm. 25.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur mengenai penyalahgunaan wewenang identik dengan makna melampaui wewenang.

- (1) Dalam ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur bahwa yang dimaksud melampaui wewenang yaitu apabila terpenuhinya tiga unsur dalam Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yaitu: (a) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang; (b) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau (c) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur bahwa suatu Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampurkan Wewenang apabila memenuhi dua unsur berikut dalam Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan, yaitu: (a) diluar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau (b) bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila memenuhi tiga unsur berikut dalam Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan, yaitu: (a) tanpa dasar Kewenangan; dan/atau (b) bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Uraian pasal-pasal tersebut diatas, memberikan pandangan bahwa penyalahgunaan wewenang dapat terjadi dan dikategorisasikan sebagai tindakan atau perbuatan yang melampaui wewenang. *Detournement de Pouvoir* atau prinsip tidak boleh menyalahgunakan wewenang merupakan tipikal pembatas kekuasaan agar tidak terjadi perbuatan atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi apabila memenuhi kriteria sebagai berikut: (i) wewenang yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang diberikan oleh undang-undang telah digunakan untuk tujuan lain yang tidak sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang tersebut oleh undang-undang; (ii) penggunaan wewenang bertentangan dengan kepentingan umum; dan (iii) wewenang yang dimiliki dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok, namun apabila

kepentingan umum tetap dapat dilayani dan tidak dirugikan, maka tidak dapat disebut telah terjadi suatu penyalahgunaan wewenang.<sup>79</sup>

Dalam substansi pengaturan dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, telah mengklasifikasikan penyalahgunaan wewenang yang meliputi tindakan melampaui wewenang, tindakan mencampuradukkan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka terpidana kasus penyalahgunaan wewenang atau kejahatan yang ada keterkaitannya dengan jabatan bagi penyelenggara negara apabila pengadilan memutus telah terbukti melakukan kejahatan penyalahgunaan wewenang, berapa jumlah vonisnya tidak dapat menghindarkan diri dari sanksi administrasi pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Aparatur Sipil Negara.

Hal demikian ini, sejatinya menunjukkan terdapatnya mekanisme sanksi yang berlapis dan akan dihadapi oleh terpidana korupsi pengadaan barang dan jasa, selain sanksi pidana penjara, pidana denda, pidana pengganti, maka terpidana juga akan berhadapan dengan sanksi administrasi berupa pemberhentian sebagai Aparatur Sipil Negara. Skema atau model pembuktian penyalahgunaan wewenang antara Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dengan demikian perlu untuk dilakukan upaya harmonisasi. Harmonisasi tersebut secara prioritas dapat dilakukan terlebih dahulu terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Langkah demikian ini, relevan dengan implementasi dari asas *lex posteriori derogat legi priori* supaya dapat terwujud prosedur penegakan hukum yang adil dan bermanfaat.

Tindakan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk tindakan hukum atau tindakan pemerintahan yang disengaja maupun terjadi sebagai akibat dari kelalaian atau ketidakcermatan yang menimbulkan kerugian negara dapat diselesaikan melalui mekanisme

---

<sup>79</sup> S. F. Marbun, 2018, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cetakan ke-2, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 134.

administrasi sebelum dilakukan mekanisme peradilan secara pidana. Hal ini penting untuk diutamakan terlebih dahulu dalam rangka pemulihan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara tanpa menggunakan proses pidana yang membutuhkan biaya yang cukup besar mulai dari biaya penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, proses peradilan, sampai pada pemidanaan. Proses ini menunjukkan suatu bentuk pengutamaan penyelesaian kasus penyalahgunaan wewenang dengan kaidah hukum administratif terlebih dahulu.

Penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dari uraian sebelumnya, dapat dicermati secara lebih rinci dengan dirangkum melalui bentuk tabel sebagai berikut:

Penyalahgunaan Wewenang		
Wewenang yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang diberikan oleh undang-undang telah digunakan untuk tujuan lain yang tidak sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang tersebut oleh undang-undang	Penggunaan wewenang bertentangan dengan kepentingan umum	Wewenang yang dimiliki dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok, namun apabila kepentingan umum tetap dapat dilayani dan tidak dirugikan, maka tidak dapat disebut telah terjadi suatu penyalahgunaan wewenang

**Tabel: Kriteria Penyalahgunaan Wewenang Jabatan.**

Konklusi yang dapat diambil, yaitu suatu bentuk ketidaksesuaian antara penggunaan wewenang dengan tujuan yang akan dicapai oleh undang-undang yang memberikan wewenang tersebut, maka dari itu dapat diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang atau *Detournement de Pouvoir*. Penyalahgunaan wewenang pada pengadaan barang dan jasa di instansi Pemerintah Daerah juga dapat dikorelasikan pada beberapa aspek penyebabnya. Hal ini termasuk aturan yang tidak spesifik sehingga menyebabkan kesalahan interpretasi pada aturan tersebut. Berikutnya adalah terdapatnya intervensi yang berasal dari pejabat atasan sehingga berimplikasi

pada budaya kekuatan atau *power culture* yang menyebabkan *stakeholder* terkait melakukan penyalahgunaan wewenang.

## **2. Belum Terdapat Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa yang Bersifat Teknis Prosedural**

Peraturan menjadi aspek penting yang diletakkan sebagai dasar dalam implementasi kebijakan. Dengan demikian, aspek peraturan menjadi dasar hukum payung hukum dilaksanakannya suatu kebijakan sehingga mempunyai legitimasi serta memenuhi asas akuntabilitas. Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa dimensi peraturan juga dapat menimbulkan permasalahan termasuk kontribusinya dalam korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Kesalahan dalam interpretasi wewenang juga dapat dipengaruhi oleh aturan yang tidak mempunyai sifat teknis prosedural. Aturan yang mempunyai sifat mengatur secara teknis dan prosedural sangat diperlukan khususnya pada tingkatan pemerintah daerah. Fungsinya adalah memberikan petunjuk secara langsung terhadap pelaksanaan kebijakan termasuk pengadaan barang dan jasa.

Ketiadaan dari jenis aturan yang mempunyai sifat teknis prosedural, memberikan pengaruh terhadap fleksibilitas dan ruang gerak pelaksana kegiatan pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah daerah. Pelaksana kegiatan pengadaan barang dan jasa sebagaimana dimaksud, tidak dapat menyelesaikan serta memahami permasalahan yang berkaitan teknis atau prosedur pengadaan barang dan jasa sehingga rawan untuk melakukan penyalahgunaan wewenang. Hal ini juga turut berhubungan dengan kondisi serta sumber daya pada masing-masing instansi di pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan pengadaan barang dan jasa. Batasan atau limitasi dari penggunaan kewenangan oleh pejabat pada kegiatan pengadaan barang dan jasa harus jelas serta akuntabilitas harus senantiasa dapat ditingkatkan. Bentuk *punishment* bagi pejabat yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang dengan menerabas batasan atau limitasi sebagaimana dimaksud,

juga harus diperjelas serta diperberat.<sup>80</sup> Maka dari itu, idealnya harus terdapat insentif pada hasil kerja sebagai sarana pencegahan pejabat melakukan penyalahgunaan wewenang termasuk pada sektor pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi pemerintah daerah.

Kondisi ketiadaan jenis aturan teknis prosedural ini juga mempunyai hubungan dan dapat berpotensi menimbulkan permasalahan hukum secara berkelanjutan. Contohnya, adalah tidak terdapatnya aturan teknis dan prosedural akan memberikan pengaruh pada pemerataan mutu, kompetensi, standarisasi dan kemampuan baik sumber daya manusia maupun sarana kegiatan pengadaan barang dan jasa seperti kemampuan survei harga lapangan, melakukan tender atau lelang, kemampuan menentukan harga prakiraan sendiri (HPS), serta pendandatanganan kontrak antara Pejabat pembuat Komitmen (PPK) dengan pihak ketiganya.

Permasalahan substansional ketiadaan jenis aturan yang bersifat teknis prosedural sebagai pedoman melaksanakan kegiatan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah, apabila dianalisis dengan klasifikasi unsur dalam sistem hukum dari Friedman, menjadi titik tolak yang penting mengingat aturan atau substansi hukum menjadi acuan dalam pelaksanaan hukum maupun respon timbal balik dari masyarakat maupun obyek pelaksanaannya. Permasalahan minimnya petunjuk teknis berpotensi meningkatkan potensi terjadinya kesalahan dan memberikan pengaruh terdapat penyalahgunaan wewenang dari pejabat yang melaksanakan kegiatan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Hal ini kemudian dapat menjadi sumber masalah hukum karena berkaitan dengan unsur sistem hukum berupa substansi pengaturan hukumnya.

Pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah tersebut, idealnya memerlukan petunjuk teknis prosedural untuk menjelaskan langkah-langkah preventif supaya mampu meminimalisir terjadinya penyalahgunaan wewenang. Petunjuk teknis prosedural harus berisi substansi berupa parameter teknis mekanisme pengadaan barang dan jasa serta secara

---

<sup>80</sup> J. D. Montgomery, 1988, *Bureaucrats and People: Grassroot Participation in Third World Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press, hlm. 212-214.

jelas menjelaskan batasan atau limitasi dari pejabat yang mempunyai kewenangan melakukan kegiatan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Hal ini penting mengingat pejabat terkadang tidak mengetahui limitasi atau batasan dari wewenangnya sehingga menyebabkan penyalahgunaan wewenang. Sebagaimana diketahui, bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut sudah termasuk mencakup aspek atau kriteria dari suatu penyalahgunaan wewenang.

### **3. Unsur Intervensi dari Pejabat Atasan dalam Pengadaan Barang dan Jasa**

Kondisi lingkungan kerja birokrasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah struktur dan senioritas. Dalam beberapa kasus masih banyak ditemukan budaya *power culture*, yaitu budaya kekuasaan atau patronisme serta senioritas dari lingkungan birokrasi di Indonesia. Hal ini menimbulkan lingkungan kerja birokrasi yang tidak sehat bahkan dapat memunculkan intervensi dari senior ke junior maupun dari atasan kepada bawahannya. Keadaan demikian jelas mempengaruhi obyektifitas kinerja aparatur birokrasi. Pada lingkup instansi Pemerintah Daerah juga terdapat budaya *power culture*, yaitu budaya kekuasaan atau patronisme di dalamnya. Implikasinya, juga terdapat intervensi yang bahkan mampu meluas ke arah bentuk intervensi atau tekanan yang bersifat politis. Intervensi mengakar kuat pada budaya birokrasi di Indonesia.

Intervensi juga dapat ditenggarai disebabkan dari sifat asli manusia yang membutuhkan pengakuan atau eksistensi di lingkungannya. Keadaan ini oleh Thomas Hobbes diutarakan sebagai '*homo homini lupus*' atau yang apabila diartikan maknanya adalah 'manusia merupakan serigala bagi manusia lainnya'. Hal ini merupakan salah satu kebutuhan manusia terhadap eksistensi atau pengakuan di lingkungannya termasuk lingkungan kerjanya. Teori Kebutuhan Maslow menunjukkan terdapatnya suatu susunan hirarki kebutuhan yang berawal dari hal bersifat paling mendasar (bawah), sampai dengan naik kepada kebutuhan yang paling tinggi, yaitu aktualisasi diri.

Kebutuhan paling mendasar dari seorang manusia adalah sandang dan pangan (*physical needs*).

Selanjutnya, adalah kebutuhan keamanan seperti perumahan atau tempat tinggal dan kebutuhan sosial sebagaimana dapat dicontohkan dalam kebutuhan untuk berkelompok, bermasyarakat, berbangsa. Tiga kebutuhan paling bawah tersebut merupakan bentuk dari kebutuhan utama atau *prime needs* pada setiap orang. Setelah kebutuhan utama terpenuhi, maka selanjutnya kebutuhan seseorang akan meningkat kepada kebutuhan penghargaan diri, yaitu keinginan supaya kita menjadi dihargai, berperilaku terpuji, demokratis, dan lainnya. Kebutuhan paling tinggi adalah kebutuhan pengakuan atas kemampuan kita, misalnya kebutuhan untuk diakui sebagai kepala, direktur, maupun walikota yang dipatuhi bawahannya. Apabila seseorang menyimpulkan bahwa kebutuhan tingkat tertingginya adalah termasuk kebutuhan mendasarnya, maka apapun akan dilakukannya untuk dapat mencapai keterpenuhan dari kebutuhan tersebut, termasuk dengan melakukan tindak pidana korupsi.<sup>81</sup>

Intervensi dapat berkembang pada lingkup instansi termasuk pemerintah daerah melalui kebijakan pengadaan barang dan jasa dikarenakan minimnya integritas. Integritas dapat diartikan sebagai tindakan yang sesuai dengan norma, nilai, dan prinsip yang telah diatur. Integritas juga mempunyai definisi sebagai kejujuran. Dalam pengadaan barang dan jasa, integritas merupakan persyaratan pertama yang harus dimiliki oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Perwujudan dari integritas dituangkan dalam Pakta Integritas yang harus ditandatangani oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yaitu Kepala Daerah setempat, serta Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan PPHP.

Pakta Integritas merupakan dokumen pernyataan yang berisi konsensus atau kesepakatan untuk bersama-sama mencegah dan tidak melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam pengadaan barang dan jasa. Namun demikian, praktiknya, justru pakta integritas belum dioptimalkan dan hanya akan

---

<sup>81</sup> Gerald Feist, 2010, *Teori Kepribadian*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Salemba Humanika, hlm. 331.

menjadi dijadikan dokumen pelengkap dalam proses pengadaan barang dan jasa. Kondisi ini bahkan sampai pada praktik penandatanganan pakta integritas yang dilakukan tanpa membaca serta memahami substansinya terlebih dahulu. Integritas dalam pribadi seseorang sering terpengaruh akibat terdapatnya bentuk-bentuk intervensi dari pihak-pihak tertentu baik secara struktural maupun politis. Intervensi pada praktiknya didefinisikan sebagai Tindakan turut campur tangan. Bentuk intervensi yang sering terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa, yaitu terdapatnya suatu perintah atau tekanan untuk memenangkan penyedia tertentu. Istilah yang umumnya turut digunakan adalah arahan atau titipan yang selanjutnya diistilahkan dengan kata kebijakan.

Beberapa pandangan skeptisme tersebut dapat dipahami, apabila mengingat masih lestarnya penyakit birokrasi seperti *patron power culture*, intervensi politik yang menjerumus kepada *negative political will*, korupsi, kolusi, nepotisme, penempatan birokrasi yang tidak sesuai tugas pokok dan fungsi, lobi jabatan, *spoil system*, jual beli jabatan, suap serta masih banyak lagi penyakit birokrasi. Dengan demikian, harus dipikirkan langkah pasti untuk dapat memutus mata rantai penyakit birokrasi tersebut karena apabila tidak segera diobati maka bukan tidak mungkin cita-cita terwujudnya pemerintahan yang baik atau *good government* akan pudar dan menjadi berganti dengan pemerintahan yang buruk atau *bad government*.

Perkembangannya, sektor pengadaan barang dan jasa dijustifikasi telah menjadi sarana atau digunakan sebagai alat dalam melakukan perbuatan-perbuatan kecurangan pada prosesnya. Ragam kecurangan tersebut dapat terjadi baik dikarenakan adanya niatan individu dari pejabat berwenang maupun didorong adanya intervensi dari pejabat atasan dalam berbagai wujud kepentingan. Maka dari itu, perlu untuk diformulasikan pemikiran bahwa kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara yang menjadi obyek pertanggung jawaban harus mampu ditujukan pada pejabat atasan yang terbukti melakukan intervensi tersebut.<sup>82</sup> Intervensi secara

---

<sup>82</sup> Dinda Audriene, CNN Indonesia, "Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN," <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn>, diakses pada Minggu 12 November 2023.

struktural, yaitu dari pejabat atasan memang menjadi permasalahan mendasar. Pada sisi lainnya, juga terdapat bentuk intervensi secara politis, umumnya bentuk intervensi ini dilakukan oleh Kepala Daerah setempat dengan menitipkan rekanannya kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), pada saat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa.

Intervensi dari pejabat atasan pada pengadaan barang dan jasa sejatinya berlawanan atau bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik atau *good government*. Nilai integritas harus diposisikan menjadi pemberantas kebijakan yang dilatarbelakangi oleh intervensi dari pejabat atasan terhadap bawahannya. Maka dari itu, penulis mempunyai gagasan optimalisasi fungsi dan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang independen sebagai sarana kontrol mengatasi intervensi dalam ruang birokrasi tersebut. Hal ini penting mengingat dinamika serta keadaan birokrasi di Indonesia, khususnya pada level pemerintahan daerah belum maksimal dalam menjaga integritasnya dikarenakan minimnya sarana pengawasan atau kontrolnya.

Keadaan ini selanjutnya juga semakin memprihatinkan dengan intervensi oleh oknum pemerintah daerah (pejabat atasan ataupun Kepala Daerah), dalam penanganan secara administratif terhadap pertanggung jawaban administratif pada kecurangan dalam pengadaan barang dan jasa. Rangkaian permasalahan ini melibatkan oknum pemerintah, kepala daerah maupun korporasi besar yang jelas mempunyai relasi atau kepentingan mencari keuntungan pribadi dibelakangnya. Firmansyah berpendapat bahwa faktor yang dapat menjadi latar belakang dibentuknya lembaga kontrol yang mandiri, yaitu meliputi faktor-faktor, meliputi:<sup>83</sup>

- a. Tidak terdapatnya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada atau sudah ada yang diakibatkan oleh asumsi dan bukti mengenai problematika korupsi yang sulit untuk dapat diberantas;

---

<sup>83</sup> Arifin Firmansyah, *et. al.*, "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara," *Konsorsium Reformasi Hukum Nasional*, 2005, hlm. 14-15.

- b. Tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak terdapat imunitas atau kekebalan terhadap intervensi suatu kekuasaan negara, politik dan/atau kekuasaan lainnya;
- c. Ketidakmampuan lembaga negara yang sudah ada untuk melakukan tugas-tugas yang penting dilakukan dalam masa transisi demokrasi dikarenakan persoalan birokrasi yang didominasi oleh problematika korupsi, kolusi dan nepotisme; dan
- d. Tekanan dari lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang dahulunya atau yang pada masa lampau berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Beberapa faktor tersebut diatas, kecuali yang faktor sebagaimana terdapat pada poin d, merupakan bukti nyata terdapatnya keterlambatan yang secara kausalitas dapat menunjukkan ketidakmampuan lembaga negara yang sudah memiliki eksistensi dalam melakukan penataan dan pendayagunaan birokrasi. APIP harus dikuatkan perannya untuk mengatasi intervensi pejabat atasan dalam pengadaan barang dan jasa. Skema yang bersifat intervensionis ini dapat ditemukan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.<sup>84</sup> Umumnya bentuk intervensi memiliki tujuan politis serta dilakukan secara struktural oleh Kepala Daerah.

Intervensi dalam proses pengadaan barang dan jasa tidak terbatas terjadi pada tahapan pemilihan penyedia atau tender saja. Lebih jauh, dari awal, yaitu hulu sampai pada hilir proses pengadaan barang dan jasa selalu diwarnai dengan berbagai bentuk atau macam intervensi baik yang bersifat struktural maupun tendensi politis. Intervensi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan sarana pengadaan barang dan jasa yang berbasis teknologi seperti manipulasi sistem dan penguasaan sistem demi melakukan pengaturan terhadap prosedur pengadaan barang dan jasa. Dengan demikian, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pengadaan barang dan jasa, sejatinya terdapat ragam intervensi dari pejabat atasan penyelenggara.

---

<sup>84</sup> Rahfan Mokoginta, P3I.or.id, “Terjepit Diantara Integritas dan Intervensi”, <https://p3i.or.id/terjepit-di-antara-integritas-dan-intervensi/>, diakses pada Senin 6 November 2023.

Intervensi pada proses pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

**a. Tahap Perencanaan**

Penyusunan perencanaan harus didasarkan pada kebutuhan atau *based on need*, dan bukan semata-mata didasarkan pada keinginan atau *based on want*. Intervensi dalam tahap perencanaan menyebabkan proses penganggaran hanya berdasarkan pada keinginan pihak-pihak tertentu. Identifikasi dari ragam kebutuhan yang seharusnya menjadi dasar penyusunan kegiatan menjadi terabaikan. Tahapan perencanaan juga memasukkan persiapan untuk merencanakan *fraud* atau kecurangan. Pada tahap ini kegiatan persiapan ini pada umumnya meliputi: (i) Perencanaan Pengadaan barang dan Jasa; (ii) Pembentukan Panitia Pengadaan barang dan Jasa; (iii) Penetapan Sistem Pengadaan Barang dan Jasa; (iv) Penyusunan jadwal pengadaan barang dan jasa; (v) Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS); dan (vi) Penyusunan Dokumen Pengadaan barang dan jasa.<sup>85</sup> Tahapan perencanaan pada pengadaan barang dan jasa sudah menjadi rahasia umum digunakan untuk melakukan konsensus, kesepakatan atau pengaturan yang memberikan keuntungan baik bagi oknum pemerintah maupun pihak ketiga. Kecurangan ini justru semakin berkembang dengan memanfaatkan sistem digital untuk melakukan manipulasi serta dominasi pembatasan akses sehingga dapat merencanakan pengaturan dalam prosedur pengadaan barang dan jasa.

Pengaturan tersebut diindikasikan sebagai kecurangan atau *fraud*. Akibatnya, proses pemilihan penyedia yang dilaksanakan melalui proses tender atau lelang hanya terbatas menjadi formalitas pemenuhan syarat administratif saja. Begitu pula dengan tahapan pelaksanaan kontrak yang tentunya akan dilakukan berdasarkan kesepakatan sebagaimana telah diatur dan ditentukan pada saat tahapan perencanaan pengadaan barang dan jasa. Skema ini umum terjadi pada tahapan perencanaan pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi pemerintah daerah. Salah satu faktor

---

<sup>85</sup> Muhammad Reza Kurniawan dan Pujiyono, "Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Oleh PNS", *Jurnal Law Reform*, Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 115-131.

penyebabnya adalah masih minimnya kontrol maupun pengawasan terhadap tahapan perencanaan pengadaan barang dan jasa. Peran dan fungsi dari Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), juga terbatas karena tidak jarang disertai dengan bentuk-bentuk intervensi baik secara struktural maupun intervensi yang mempunyai sifat politis di dalamnya.

#### **b. Tahap Pemilihan Penyedia**

Pada tahap pemilihan penyedia pengadaan barang dan jasa, arus intervensi menjadi sangat jelas dan kuat. Proses pemilihan Penyedia pada praktiknya dinafikan dan menjadi proses formalitas saja. Calon Pemenang sebenarnya sudah ditentukan dan dipilih sejak awal melalui beberapa kesepakatan. Segala prosedur yang dijalankan hanya merupakan suatu upaya untuk menggugurkan kewajiban saja. Panitia Pengadaan/Pokja ULP dalam tahapan pemilihan penyedia pengadaan barang dan jasa, diposisikan untuk menyepakati, untuk memilih maupun memenangkan titipan atau arahan dengan segala cara. Pengaturan dalam proses pemilihan penyedia pengadaan barang dan jasa juga turut dilakukan. Indikasi terdapatnya pengaturan tersebut sebenarnya mudah untuk dicermati dan terlihat didasarkan ketidakwajaran pada saat proses tender atau lelang.

Beberapa contoh yang dapat menunjukkan terdapatnya indikasi pengaturan dalam proses pemilihan penyedia pengadaan barang dan jasa, antara lain adalah pelelangan sengaja tidak dilakukan secara elektronik, *daring* atau *electronic tendering*. Kemudian, persyaratan dalam dokumen pemilihan tidak sesuai dengan ketentuan dan dibuat terlalu berat dengan tujuan mempersempit peluang dari calon penyedia yang lainnya untuk turut masuk dalam proses tender atau lelang. Kemudian, pada proses lelang secara elektronik calon penyedia pengadaan barang dan jasa lainnya mengalami kesulitan dalam mengunggah dokumen penawaran. Profil berupa *Curriculum Vitae* dari penyedia dalam proses pengadaan barang dan jasa dapat dikirim dan dianalisis melalui *platform* digital. Namun demikian, hal ini menimbulkan kecurangan berupa pembatasan akses sehingga hanya oknum tertentu saja yang dapat menganalisis serta melakukan penilaian atau pengaturan terhadap profil penyedia.

Pada ranah praktiknya, juga turut terdapat indikasi sengaja dihalangi melalui sistem sehingga hanya penyedia tertentu yang telah disepakati saja yang dapat menggunggah dokumen penawarannya. Terakhir, penyedia pengadaan barang dan jasa yang dimenangkan cenderung memiliki nilai penawaran mendekati nilai nominal dengan peringkat dibawah. Indikasi ini akan terus berkembang dan melahirkan masih banyak indikasi lainnya. Pada tahapan pemilihan penyedia ini juga dapat ditemukan sub agenda lainnya, yaitu berupa kegiatan yang meliputi: (i) Pemilihan penyedia barang dan jasa; dan (ii) Penetapan penyedia barang dan jasa.<sup>86</sup> Indikasi tersebut mengundang kekuatiran bahwasanya proses tender maupun lelang hanya menjadi ajang tawar-menawar kepentingan yang menguntungkan baik bagi oknum pemerintah maupun pihak ketiga yang terbukti melakukan kecurangan tersebut.

### **c. Tahap Pelaksanaan Kontrak**

Tahap pelaksanaan kontrak dilakukan setelah pengumuman pemenang dan tidak terdapat sanggahan tidak benar. Selanjutnya, PPK menerbitkan SPPBJ (Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa). SPPBJ merupakan langkah awal menuju Kontrak. PPK bisa saja tidak sependapat dengan keputusan Pejabat Pengadaan/Pokja ULP dalam hal penetapan penyedia/pemenang. PPK yang jeli seharusnya meneliti terlebih dahulu semua proses yang dilakukan oleh Pejabat pengadaan/Pokja ULP sebelum menerbitkan SPPBJ. Apabila terdapat yang tidak sesuai dengan ketentuan/ melanggar maka PPK mempunyai kewenangan untuk tidak menerbitkan SPPBJ. Selanjutnya permasalahan tersebut dibawa ke tingkat PA/KPA untuk diputuskan. Keputusan PA/KPA bersifat final.

Kontrak dalam pengadaan barang dan jasa, substansinya erisi mengenai nominal atau jumlah uang yang besar serta melibatkan orang dalam (internal) maupun orang luar (eksternal) dari pemerintah. Namun demikian, praktiknya unsur-unsur yang tergolong mempunyai nama, reputasi atau memiliki pengaruh yang besar, menjadi sangat menentukan pada tahapan pelaksanaan kontrak. Korupsi yang terjadi dan memenuhi

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 115-131.

kriteria dari jenis kondisi ini mempunyai sifat yang sangat merusak, karena dapat mengakibatkan kekacauan pada insentif, hilangnya kepercayaan masyarakat (*trust*) pada pemerintah daerah dan berkontribusi pada terjadinya ketimpangan dalam distribusi kekuasaan maupun kekayaan. Oleh karena itu, korupsi pada bidang kegiatan barang dan jasa mempunyai ragam kemungkinan maupun berpotensi menjadi tindak pidana korupsi yang terselubung dan mengakar pada lingkup instansi pemerintah daerah. Perlu segera dicari formulasi untuk pemberantasannya.

Intervensi menjadikan PPK tidak dapat berbuat banyak walaupun sebenarnya mengetahui ada sesuatu yang salah. Kewenangan PPK seakan dikediri. PPK tidak berketik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya mengendalikan pelaksanaan Kontrak. Justru sebaliknya, seringkali Penyedia atau pihak lain yang mengendalikan pelaksanaan Kontrak. Kontrak yang berakhir dengan serah terima pekerjaan juga tidak luput dari intervensi. Berita Acara Serah Terima (BAST) Hasil Pekerjaan terpaksa harus ditandatangani oleh PPHP walaupun hasilnya tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kontrak tersebut.

Berdasarkan permasalahan intervensi tersebut, maka akan menjadi sangat relevan apabila menghadirkan lembaga-lembaga negara yang bersifat non-struktural atau semi independen serta tidak mempunyai ikatan secara hirarkis dengan lembaga negara struktural. Hal ini sebagai bentuk menjaga independensi lembaga negara non-struktural, walaupun pada dasarnya masih menggunakan anggaran pembelanjaan dari pemerintah. Namun demikian, sudah dapat diapresiasi niatan untuk mempertahankan diri dari segala bentuk intervensi negara atau politik. Oleh karena itu, APIP sebagai sarana kontrol serta pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah harus dioptimalkan perang dan fungsinya dalam memberantas intervensi pada kebijakan pengadaan barang dan jasa.

#### **4. Belum Tegasnya Klasifikasi Kerugian Keuangan Negara pada Pengadaan Barang dan Jasa**

Unsur terakhir yang menjadi bagian dari unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di

era digital adalah belum tegasnya klasifikasi kerugian pada pengadaan barang dan jasa sebagai kerugian keuangan negara. Hal tersebut menciptakan persepsi bahwa lelang atau tender dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah masih aman untuk dilakukan dikarenakan ketiadaan ketegasan klasifikasi kerugian pada pengadaan barang dan jasa sebagai kerugian keuangan negara. Persepsi yang lebih hiperbolik adalah pengadaan barang dan jasa melalui sistem lelang atau tender dijustifikasi akan semakin membuka celah munculnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), sebagaimana sering ditemukan pada praktik lelang pengadaan barang dan jasa di lingkungan pemerintahan yang melibatkan peran pihak ketiga (swasta) di dalam proses tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang dalam hal ini melemahkan gagasan terhadap penghitungan kerugian keuangan negara, dapat dipahami karena Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan pernyataan bahwa kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud harus mampu dibuktikan secara nyata-nyata dan melalui audit anggaran.<sup>87</sup> Hal ini juga menjadi implikasi pada bidang pengadaan barang dan jasa, yaitu apakah kerugiannya berupa kerugian keuangan negara yang nyata-nyata mampu untuk dibuktikan. Padahal, pada praktiknya banyak dari kerugian keuangan negara akibat pengadaan barang dan jasa disebabkan oleh ketidaktertiban pengelolaan dan berada diluar sistem penganggaran negara. Hal ini menjadi kelemahan dalam skema pengadaan barang dan jasa yang memberikan akibat celah tersebut digunakan oleh *organized crime*, oknum swasta maupun oknum pemerintah yang turut andil berkooptasi dan berkolusi di dalam mekanisme pengadaan barang dan jasa melalui *mark-up* maupun manipulasi proses lelang maupun tender sebagaimana dimaksud.

Sejatinya, perlu dibedakan antara kerugian keuangan negara dengan kerugian perekonomian negara terutama pada aspek akibat nyata yang ditimbulkan. Bentuk kerugian keuangan negara dapat dicermati berdasarkan literatur yang diklasifikasikan mencakup: (i) Pengeluaran atau sumber

---

<sup>87</sup> Yener Altunbas dan John Thornton, "Fiscal Decentralization and Governance," *Public Finance Review*, Vol. 2, No. 401, 2012, hlm. 66-85.

kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah dapat berupa uang, barang yang seharusnya dikeluarkan; (ii) Pengeluaran sumber kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah lebih besar dari yang seharusnya tidak dikeluarkan; (iii) Hilangnya sumber kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya diterima, dalam hal ini termasuk diantaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif; (iv) Penerimaan sumber kekayaan negara pusat dan/atau daerah yang lebih kecil atau lebih rendah dari yang seharusnya diterima yang juga turut mencakup penerimaan barang rusak dan kualitas tidak sesuai; (v) Timbulnya suatu kewajiban negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya tidak ada; (vi) Hilangnya suatu hak negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya dimiliki atau diterima menurut aturan yang berlaku; dan (vii) Hak negara baik pusat dan/atau daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima. Sifat kerugian negara adalah nyata atau *tangible* serta terdapat jumlah yang pasti dan kerugian negara yang sifatnya dapat merugikan keuangan negara.<sup>88</sup>

Salanjutnya, yaitu pada penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, turut diterangkan bahwa kata ‘dapat’ sebelum kalimat ‘merugikan keuangan atau perekonomian negara’ menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil. Dengan demikian, terdapatnya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Pengertian keuangan negara sebagaimana dalam rumusan delik tindak pidana korupsi, adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat Lembaga Negara, baik di tingkat pusat, maupun di daerah;

---

<sup>88</sup> Chandra Ayu Astuti dan Anis Chariri, “Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4, No. 3, 2017, ISSN: 2337- 3806, hlm. 2-16.

b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pada sisi lainnya, yang dimaksud dengan perekonomian negara merupakan kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat, maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat kemakmuran kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat. Dalam normatif pengaturan pada perundang-undangan, yaitu diatur oleh Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, memberikan definisi bahwa: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Definisi mengenai kerugian negara juga diatur dalam Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik secara sengaja maupun lalai. Kerugian perekonomian negara dalam hal ini turut mencakup *potential loss* atau kerugian yang belum terjadi tetapi dapat diperkirakan akan terjadi pada masa mendatang. Hal ini dapat dicontohkan berupa *potential loss* akibat rusaknya lingkungan, eksploitasi dan salah kelola hasil bumi, maupun pembangunan fisik yang kurang memperhatikan standar operasional pembangunan atau pengadaan barang dan jasa, seperti cepat aus atau rusaknya bangunan, jalan, jembatan, infrastruktur maupun sarana hasil pengadaan lainnya.

Ragam penjelasan diatas, menunjukkan belum tegasnya klasifikasi kerugian keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa sehingga justru menjadi celah masuk bagi korupsi kebijakan pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Maka dari itu, perlu segera dipertegas klasifikasi kerugian

keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa untuk dapat memposisikannya sebagai obyek pertanggung jawaban tindak pidana korupsi yang kuat. Uraian tersebut menimbulkan pertanyaan baru, apabila yang menjadi dasar peraturan kebijakan yang bertujuan menyelesaikan permasalahan mendesak dalam masyarakat melalui pengadaan barang dan jasa seperti pengadaan sarana kesehatan dalam mengatasi dampak pandemi Covid-19. Terhadap jenis kebijakan pengadaan barang dan jasa tersebut apakah dapat diklasifikasikan sebagai keugian keuangan negara apabila ternyata terdapat selisih penganggaran pada proses pelaksanaannya. Parameter untuk mengujinya adalah kemanfaatan yang dihasilkan dari peraturan kebijakan tersebut.

Pengujian kemanfaatan (*doelmatigheid*) terhadap peraturan kebijakan yang merugikan masyarakat, apakah dapat dicari frasa melawan hukumnya sehingga dapat mengalir ke ranah pidana. Hal ini mengerucut pada pertanyaan apakah dapat suatu kebijakan itu dipidana. Pertanyaan dan permasalahan klasik tersebut dapat didefinisikan terlebih dahulu dengan memahami kaidah peraturan perundang-undangan. Uraian Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), terjemahan R. Soesilo berbunyi demikian: "*barangsiapa yang melakukan perbuatan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, tidak boleh dihukum.*" R. Soesilo, menjelaskan bahwa menjalankan undang-undang tidak terbatas pada melakukan perbuatan yang diperintahkan oleh undang-undang, akan tetapi juga meliputi perbuatan yang dilakukan atas wewenang yang diberikan oleh suatu undang-undang.

Perlu dipelajari unsur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai definisi tindak pidana korupsi. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur:

*"setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara minimal 4 tahun dan*

*maksimal 20 tahun dan denda paling sedikit 200 juta rupiah dan paling banyak 1 miliar rupiah.”*

Selanjutnya, yaitu dalam Pasal 3 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa:

*“setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau karena kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 20 tahun dan atau denda paling sedikit 50 juta rupiah dan maksimal 1 miliar.”*

Praktiknya, sering muncul kesalahan penafsiran untuk menerapkan uraian dari pasal 2 dan pasal 3 undang-undang tersebut. Delik dalam Pasal 2 dan Pasal 3 merupakan delik yang cukup komplis dalam mengklasifikasikan suatu tindakan korupsi dengan titik fokus bahwa tindakan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Perbuatan melawan hukum (PMH) dapat dimaknai perbuatan yang melawan ketentuan peraturan perundang-undangan atau dalam konteks suatu kebijakan dapat dilihat anasir-anasir bentuk perlawanan tersebut. Dalam proses pembuatan kebijakan sudah dapat dilihat apakah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, misalnya hal yang berkaitan dengan wewenang pembuat kebijakan. Unsur penyalahgunaan wewenang melekat kepada pembuat kebijakan dan berimplikasi pada kebijakan yang dilahirkan.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, lebih memberikan penegasan bahwa penyalahgunaan wewenang atau memanfaatkan sarana jabatannya serta kedudukannya, yang mana tujuannya adalah untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi dan dapat menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian, sudah memenuhi delik yang dimaksud. Konklusinya, perbuatan terdakwa yang melanggar aturan tertulis apapun sepanjang terdakwa memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi dan menimbulkan kerugian keuangan negara, terdakwa dapat dijerat dengan pasal

tersebut. Kedua pasal tersebut memiliki kesamaan dalam menjerat pelaku tindak pidana korupsi. Perbedaannya, dalam Pasal 3, pelaku dapat dijerat apabila mempunyai kewenangan, sedangkan Pasal 2, setiap orang yang dimaksud dalam pasal lebih luas dan umum.

Penjelasan definisi perbuatan melawan hukum dalam Pasal 2 menjadi polemik dan berbuntut ke Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006, amar putusannya menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Unsur setiap orang dalam pasal tersebut, adalah yang mempunyai kewenangan. Oleh karena itu, perbuatan seseorang dapat saja mempunyai sifat yang termasuk pada klasifikasi perbuatan melawan hukum, tapi belum tentu dalam perbuatannya menyalahgunakan kewenangan karena belum tentu memiliki wewenang. Dengan demikian, syarat untuk memenuhi delik dalam pasal 3 adalah harus mempunyai kewenangan dahulu, kedudukan dan jabatan. Jadi jabatan tersebut memberikan suatu kewenangan, dan terjadi penyalahgunaan terhadap kewenangan tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Namun demikian, akan sangat memprihatinkan apabila melihat ancaman pidana yang disajikan oleh Pasal 2 ataupun Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada substansi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, merumuskan penyalahgunaan wewenang akan tetapi ancaman minimumnya lebih rendah daripada perbuatan melawan hukum dalam uraian Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang

Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Apabila dalam pengaturan pada pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ancaman pidana penjara maksimumnya 20 (dua puluh) tahun dan minimum 4 (empat) tahun, sedangkan dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ancaman pidana penjara maksimum adalah 20 (dua puluh) tahun, minimumnya hanya 1 (satu) tahun saja. Idealnya ancaman pidana yang dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi lebih tinggi apabila dibandingkan dengan ancaman pidana yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Hal tersebut terjadi dikarenakan perbuatan korupsi yang dilakukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi haruslah atau baru dapat dilakukan pada saat memiliki kewenangan terlebih dahulu, dan juga terdapat aspek penyalahgunaan wewenang, sehingga tindakan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi tersebut merugikan keuangan negara atau kerugian perekonomian negara. Lingkup dari korporasi tersebut juga dapat berkaitan dengan sektor swasta pada korupsi pengadaan barang dan jasa sebagaimana menjadi pokok pembahasan di dalam tesis ini. Padahal, korporasi dapat berpotensi menjadi pihak ketiga sebagai salah satu unsur dari *stakeholder* praktik pengadaan barang dan jasa. Kondisi ini juga dapat berasal dari belum terdapatnya sarana pencegahan yang mampu meminimalisir kecurangan dalam proses pengadaan barang dan jasa, seperti pengadaan barang dan jasa secara digital masih

ditunjang dengan kesiapan serta kemampuan dari masing-masing pemerintah daerahnya.

## **B. Bentuk Pertanggung Jawaban Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah di Era Digital**

Bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi Pemerintah Daerah di era digital dapat dirumuskan dengan terlebih dahulu memaknai unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya. Obyek pertanggung jawaban tentu saja dibebankan terhadap pejabat yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengadaan barang dan jasa. Bentuk dari pertanggung jawaban pejabat pembuat atau pelaksana kebijakan pengadaan barang dan jasa, dengan demikian juga harus diklasifikasikan mencakup pertanggung jawaban administrasi dan juga pertanggung jawaban pidana.

Unsur-unsur yang harus dipenuhi supaya pejabat pembuat maupun pelaksana kebijakan dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara pidana, yaitu: (i) memenuhi unsur *actus reus*, artinya perbuatan tersebut dilakukan harus didalam lingkup kekuasaannya. Dengan kata lainnya, bentuk perbuatannya dalam menjalankan tugasnya itu masih dalam cakupan tugas atau kewenangan dari pejabat yang bersangkutan; (ii) perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja atau terdapat unsur *mens rea* di dalamnya; dan (iii) perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat yang cakap jiwa atau mentalnya.<sup>89</sup> Pemikiran untuk memposisikan pejabat pembuat atau pelaksana kebijakan pengadaan barang dan jasa sebagai suatu obyek hukum, salah satunya didasarkan pada teori pelaku fungsional atau dapat disebut dengan *functioneel daaderschap*).<sup>90</sup> Ragam model pertanggung jawaban diatas akan menjadi sangat relevan apabila digunakan dalam membangun atau melakukan formulasi terhadap aspek substansional pertanggung jawaban dalam aspek pengadaan barang dan jasa di lingkup instansi

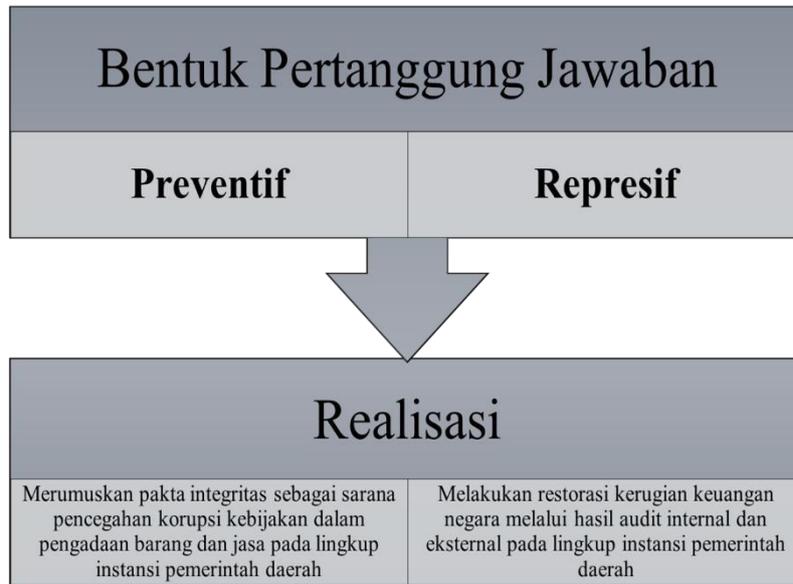
---

<sup>89</sup> Hasbullah F. Sjawie, 2017, *Direksi Perseroan Terbatas serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana, hlm. 273.

<sup>90</sup> Mardjono Reksodipuro, 1994, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, hlm. 106-108.

pemerintah daerah. Bentuk pertanggung jawaban sebagaimana dimaksud juga dapat diklasifikasikan secara preventif maupun represif.

Skema bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi Pemerintah Daerah, dapat dirinci dalam bentuk bagan sebagai berikut:



**Bagan: Skema bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi Pemerintah Daerah di Era Digital.**

Berdasarkan rincian dari bagan tersebut diatas, unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital akan dijelaskan secara lebih mendalam pada sub pembahasan di bawah ini.

### **1. Pakta Integritas Sebagai Sarana Pencegahan Korupsi Kebijakan Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah**

Korupsi kebijakan utamanya dalam pengadaan barang dan jasa khususnya pada lingkup instansi Pemerintah Daerah berdampak pada kerugian keuangan negara. Hal ini apabila pengadaan barang dan jasa sebagaimana dimaksud memberikan dampak negatif dari aspek penganggaran sampai pada mutu atau kualitasnya. Dengan demikian, diperlukan konsensus baik dari aparaturnya penegak hukum maupun pemerintah daerah terkait untuk melakukan restorasi atau pengembalian terhadap kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh pengadaan barang dan jasa.

Pakta integritas diperlukan sebagai sarana preventif atau pencegahan korupsi kebijakan pada pengadaan barang dan jasa yang dapat digunakan pada lingkup instansi Pemerintah Daerah. Pakta integritas juga dapat menjadi bukti secara administratif apabila pada kemudian hari terbukti suatu korupsi kebijakan pada pengadaan barang dan jasa. Dengan demikian, dalam merumuskan bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi Pemerintah Daerah, terlebih dahulu dirumuskan sarana preventif berupa pakta integritas sebagai sarana pencegahan korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah. Terdapatnya sarana preventif lebih pada mencegah korupsi kebijakan pada pengadaan barang dan jasa. Relevansinya pakta integritas juga dapat menjadi acuan baku bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan pengadaan barang dan jasa yang benar-benar mempunyai orientasi tujuan pada kebutuhan masyarakatnya.

Pemerintahan yang baik menjadi tindak lanjut dari konsep negara kesejahteraan atau disebut dengan *welfare state*. Dalam paradigma perkembangan menjadi negara kesejahteraan, senantiasa terjadi perubahan ciri pemerintahannya dari *rule government* menjadi *good government*. Hal demikian mengindikasikan bahwa terjadi perubahan yang menuntut pemenuhan kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Roger H. Soltau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebasmungkin ‘*The freest possible development and creative self-expression of its members*’. Sedangkan, menurut pemikiran dari Harold J. Laski memberikan pernyataan bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal atau ‘*Creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*’.<sup>91</sup>

Kerangka *welfare state* dapat dicirikan dengan mengutamakan pemenuhan kesejahteraan masyarakat dari bagian tidak terpisahkan dalam

---

<sup>91</sup> Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 54-55; Yohanes Suhardin, “Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25, No. 3, Juli 2007.

menjalankan fungsi pemerintahan. Negara kesejahteraan dengan demikian merupakan negara yang mengusahakan kesejahteraan rakyat dengan mengatasi anarki produksi dan krisis ekonomi, meningkatkan jaminan hidup warga dengan memberantas pengangguran. Uraian tersebut diperincikan oleh pendapat dari Esping-Andersen sebagai berikut:<sup>92</sup>

“...negara kesejahteraan bukan hanya suatu mekanisme untuk melakukan intervensi terhadap, atau mengoreksi struktur ketidaksetaraan yang ada. Namun, merupakan suatu sistem stratifikasi sosial yang khas. Negara kesejahteraan merupakan suatu kekuatan yang dinamis dalam penataan ulang relasi sosial...”

Berdasarkan dari penjelasan tersebut diatas, maka jelas bahwa negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai lebih dari sekumpulan kebijakan sosial saja. Negara kesejahteraan merupakan bentuk atau upaya negara untuk dapat menggunakan kebijakan sosial sebagai alat untuk meredefinisikan relasinya terhadap warga termasuk kebijakan pengadaan barang dan jasa. Konsep negara kesejahteraan atau *welfare state* yang dianut oleh negara Indonesia dapat dibuktikan dengan terdapatnya unsur-unsur nilai Pancasila yang dimasukkan dalam Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>93</sup> Hal ini diperkuat dengan diamanatkannya suatu tujuan untuk dapat “menciptakan kesejahteraan umum” dianggap sebagai kausa negara kesejahteraan yang tercipta dari usaha negara dalam mengelola sumber daya yang dimiliki untuk tujuan menciptakan kesejahteraan dari masyarakatnya.

Menurut pemikiran dari Krisna Harahap, suatu negara hukum modern atau *socialle rechtsstaats* dicirikan melalui bentuk tugas dan kewajiban yang lebih luas dari pada negara hukum dalam pengertian sempit. Dalam negara hukum modern, negara bertugas untuk mewujudkan kemakmuran serta keamanan demi kepentingan seluruh masyarakatnya. Dengan demikian,

---

<sup>92</sup> Andersen dalam King F. Sulaiman, 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media; Mahfud M. D., 2012, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 1-2.

<sup>93</sup> Seno Wibowo Gumbira dan Jamal Wiwoho, “The Implication of the Globalization on the Pancasila-Based Principles of Local Democracy in Indonesia,” *PJIIH*, Vol. 6, No. 2, 2016, hlm. 361-378; Elli Ruslina, 2013, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media.

negara hukum modern bertujuan untuk menciptakan *Welfare State* atau Negara Kesejahteraan dan akhirnya menjadi *Sociale Service State* sebab negara dibebani tugas pelayanan terhadap masyarakatnya.<sup>94</sup> *Welfare state* adalah gagasan yang telah lama lahir, dirintis oleh Prussia dan Saxony di bawah pemerintahan Otto von Bismarck Kanselir Jerman yang pertama, sejak tahun 1840.<sup>95</sup> Dalam *Encyclopedia Americana* disebutkan bahwa *welfare state* adalah “*a form of government in which the state assumes responsibility for minimum standards of living for every person*”. Bentuk pemerintahan dimana negara dianggap bertanggungjawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warganya.

Pakta integritas merupakan surat pernyataan yang berisi ikrar untuk mencegah dan tidak melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam Pengadaan Barang dan Jasa. Kenyataan yang seringkali terjadi, Pakta Integritas hanyalah selebaran kertas yang dijadikan dokumen pelengkap dalam proses pengadaan barang dan jasa. Keadaan yang lebih ironis lagi, terdapat yang menandatangani pakta integritas tanpa membaca apalagi memahaminya terlebih dahulu. Integritas seseorang, seringkali goyah akibat adanya intervensi dari pihak-pihak tertentu. Intervensi sering diartikan sebagai tindakan campur tangan. Bentuk intervensi yang sering terjadi dalam proses Pengadaan Barang dan Jasa adalah terdapatnya suatu perintah atau tekanan untuk memenangkan penyedia tertentu. Istilah yang umumnya turut digunakan adalah arahan atau titipan yang selanjutnya diistilahkan dengan kata kebijakan.

Secara yuridis, pakta integritas juga mempunyai fungsi untuk melindungi kepentingan pemerintah, khususnya pengadaan barang dan jasa. Pihak yang dapat dilindungi dengan pakta integritas justru merupakan pihak yang mempunyai kewenangan dalam pengadaan barang dan jasa dalam lingkup instansi pemerintah daerah seperti Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil

---

<sup>94</sup> Krisna Harahap, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Bandung: Grafitri Budi Utami, hlm. 26.

<sup>95</sup> Nuriyanto, “*Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, sudahkah berlandaskan Konsep Welfare State*”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 3, September 2014, hlm. 428.

Pekerjaan (PPHP). Sejatinya, skema pakta integritas sebagai sarana pencegahan korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah menjadi langkah atau upaya perubahan dalam meningkatkan perlindungan birokrasi dari adanya berbagai tekanan atau intervensi-intervensi politik. Hal ini mempunyai relevansi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Idealnya, perubahan tersebut mampu membawa perubahan mendasar khususnya di dalam perbaikan manajemen birokrasi.

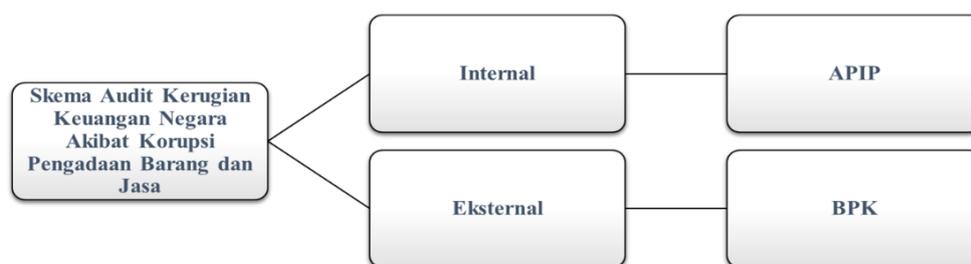
Pakta integritas harus dioptimalkan supaya semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pengadaan barang dan jasa, dapat turut dipaksa untuk mengamankan kebijakan pengadaan barang dan jasa tersebut. Melawan kebijakan dapat dijustifikasikan sebagai tindakan yang tidak loyal. Implikasinya, bagi seorang ASN adalah dapat saja diberikan sanksi administrative dalam bentuk dipindahtugaskan atau dimutasi, bahkan dibebastugaskan (*non-job*). Loyalitas seringkali disalahdefinisikan sebagai sikap seseorang yang harus tunduk, patuh dan mengikuti apapun perintah atasan termasuk melanggar aturan sekalipun.

Perintah yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan wajib hukumnya untuk tidak diikuti karena merupakan Tindakan sewenang-wenang atau *willekeur*. Dengan demikian, terbatas pada birokrasi yang terdiri dari orang-orang berintegritas yang mempunyai keberanian untuk melawan kebijakan yang salah tersebut termasuk dalam hal pengadaan barang dan jasa. Uraian tersebut diatas, menjadi salah satu argumentasi mengapa integritas merupakan persyaratan pertama yang harus dipenuhi oleh Pengelola Pengadaan Barang dan Jasa. Integritas juga menjadi salah satu faktor utama yang dapat mencegah terdapatnya segala jenis intervensi. Secara *general*, intervensi akan memberikan dampak atau pengaruh yang buruk terhadap tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*). Dalam Pengadaan Barang dan Jasa, intervensi akan jelas memberikan hambatan bagi terciptanya mekanisme pasar dan persaingan usaha yang sehat diantara para pelaku usaha. Pakta integritas juga dapat disebarluaskan dengan

media online sehingga dapat diakses oleh masyarakat luas sebagai fungsi kontrol terhadap pengadaan barang dan jasa.

## 2. Restorasi Kerugian Keuangan Negara Melalui Hasil Audit Internal dan Eksternal Pada Lingkup Instansi Pemerintah Daerah

Restorasi kerugian keuangan negara melalui hasil audit internal dan eksternal pada lingkup instansi pemerintah daerah dirumuskan dari urgensi pentingnya melakukan restorasi terhadap kerugian keuangan negara akibat kebijakan pengadaan barang dan jasa. Audit ditujukan pada *stakeholder* pelaksana yang menjalankan wewenang pengadaan barang dan jasa pada seluruh sektor pada instansi pemerintah daerah. Unsur ini dapat diklasifikasikan menjadi: (i) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK); (ii) Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP; dan (iii) Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Klasifikasi ini digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



### **Bagan: Klasifikasi Skema Audit Kerugian Keuangan Negara Akibat Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa.**

Adapun, klasifikasi dari audit internal Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dan audit eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dimana audit tersebut dilaksanakan serta ditujukan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP), difungsikan untuk menjaga obyektifitas hasil audit sekaligus menunjukkan komparasi dari hasil audit tersebut sehingga lebih komprehensif untuk digunakan sebagai acuan melakukan restorasi terhadap kerugian keuangan negara akibat pengadaan barang dan jasa. Audit juga dapat dipermudah dengan penggunaan aplikasi yang mampu digunakan sebagai sarana dalam melakukan pencatatan terhadap prosedur pengadaan barang dan jasa. Harapannya, riwayat dari

prosedur pengadaan barang dan jasa dapat diarsipkan secara digital sehingga mudah diakses serta ditelaah apabila terdapat kejanggalaan di kemudian hari.

**a. Audit Internal Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah**

Audit internal oleh Aparat Pengawasan Interen Pemerintah (APIP) menjadi salah satu terobosan dalam memperbaiki audit sebagai sumber untuk melakukan restorasi kerugian keuangan negara akibat korupsi kebijakan pengadaan barang dan jasa. Namun demikian, dalam optimalisasi peran dan tugas APIP melakukan audit internal, perlu dibebaskan dari pusaran arus birokrasi. Hal ini mengingat posisi APIP sebagai bagian internal yang melekat pada instansi pemerintahan daerah terkait. Kondisi ini dkuatirkan menimbulkan permainan dan mengurangi obyektifitas audit yang dilaksanakan oleh APIP.

Kondisi tersebut berpotensi untuk dapat terjadi mengingat jajaran APIP yang melakukan audit internal serta Kepala Kedinasan terkait yang berwenang melakukan pengadaan barang dan jasa, umumnya merupakan hasil dari mekanisme penunjukkan yang mempunyai nuansa kedekatan politis (*political will*) dengan Kepala Daerah. Maka dari itu, sangat jarang ditemukan kepala Dinas (Pejabat Eselon) berasal dari sistem jenjang karir terbuka meskipun telah dilakukan seleksi jabatan pimpinan tinggi pratama pada lingkup instansi pemerintah daerah. Sebagaimana diketahui tujuannya adalah untuk menerapkan sistem merit yang menitikberatkan pada kemampuan dengan mengesampingkan latar belakang maupun unsur politis di dalamnya.<sup>96</sup> Kondisi demikian ini mampu memberikan implikasi yaitu mengurangi independensi APIP berupa terbatasnya kebebasan untuk melakukan audit internal kerugian keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa secara obyektif serta mendegradasi imparialitas atau ketidakberpihakan menjadi berkurang disebabkan oleh faktor tersebut.

Audit kerugian keuangan negara akibat *fraud* atau kecurangan pada pengadaan barang dan jasa secara internal dilakukan oleh APIP dari

---

<sup>96</sup> Irwan Rinaldi Sikumbang, Kompasiana, “Berita Negatif, Risiko Reputasi dan Hubungan Baik Korporasi dengan Media Massa”, <https://www.kompasiana.com/irwanrinaldi/5dc39e74097f361ac51a3992/memelihara-hubungan-baik-dengan-media-seberapa-mahal-bagi-korporasi>, diakses pada Senin 6 November 2023.

instansi kedinasan pada lingkup pemerintah daerah terkait, dengan segala keterbatasan yang ada. Kondisi demikian secara struktural menjadi unsur pengawas pada domain atau kompetensi dari pemerintah daerah yang mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan internal pada kedinasan yang secara struktural berada di bawahnya. Perbaikan harus dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi dan tugas APIP terutama dari segi independensinya sehingga mampu menghasilkan audit yang obyektif.

Audit dari aspek menajerial jelas merupakan bentuk audit pada lingkungan kerja dari kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP), yang dalam hal ini mekanismenya tidak terjamin valid karena rawan terhadap *lobby*, pendekatan persuasif dan intervensi. Sedangkan, audit dalam aspek teknis lebih berkaitan dengan kompetensi dari kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP). Selanjutnya, penilaian dalam audit oleh APIP tersebut merupakan *breakdown* dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, maka dapat dilaksanakan secara limitatif akan tetapi dapat dikembangkan melalui inisiasi maupun kemampuan dari masing-masing pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaan audit itu sendiri, sejatinya diperlukan kontrol tetapi terbatas dikategorisasikan sebagai kontrol secara semu saja.<sup>97</sup> Artinya, seakan-akan pada posisi tertentu dalam audit terdapat kontrol. Namun demikian dalam praktiknya pemerintah merupakan pihak yang menentukan dengan atau tanpa adanya mekanisme kontrol tersebut. Konklusinya, mekanisme kontrol sama sekali belum menjadi unsur esensial di dalam audit internal oleh APIP dan instrumen maupun hasil dari audit tersebut masih menjadi domain pemerintah daerah setempat.

#### **b. Audit Eksternal Oleh Badan Pemeriksa Keuangan**

Langkah atau upaya untuk menyempurnakan obyektifitas dan komprehensifitas audit dilengkapi dengan bentuk audit eksternal oleh

---

<sup>97</sup> Sherry R. Arnstein, "Maximum Feasible Manipulation," *Public Administration Review*, Vol. 32, September 1972, hlm. 377-390; Andrea Cornwall, 2011, *The Participation Reader*, London: Zeed Book, hlm. 51-54.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebagaimana diketahui, BPK dalam melakukan audit, terbatas hanya melakukan penghitungan kerugian keuangan negara berdasarkan sistem penganggaran. Artinya, kerugian baru dapat benar-benar dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara apabila terdapat selisih antara penganggaran dengan implementasi yang menyebabkan kerugian nominal sebagaimana selaras dengan Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006.

Sistem penghitungan audit kerugian keuangan negara juga dapat diwujudkan melalui sarana pengaturan berupa undang-undang. Pengaturan tersebut dapat menjadi satu dengan pengaturan kelembagaan audit kerugian keuangan negara pada pembahasan sebelumnya.<sup>98</sup> Kondisi ini juga dimaksudkan sebagai esensi menjaga asas kepastian hukum dengan aturan yang relevan untuk digunakan sebagai dasar melakukan audit eksternal terhadap kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh pengadaan barang dan jasa. Kewenangan audit penghitungan kerugian keuangan negara dilaksanakan oleh BPK. Namun demikian, BPK dalam praktik audit penghitungan kerugian keuangan negara, hanya melakukan penghitungan kerugian keuangan negara yang dilaksanakan mengacu berdasarkan sistem penganggaran.

Implikasi yuridisnya adalah kerugian baru dapat benar-benar dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara apabila terdapat selisih antara penganggaran dengan implementasi yang menyebabkan kerugian nominal sebagaimana selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 yang menguji Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Maka dari itu, penghitungan kerugian negara yang dilaksanakan oleh BPK cenderung masih mempunyai kelemahan. Sistem audit dengan berbasis pada penganggaran ini dilaksanakan oleh BPK selaku lembaga negara yang

---

<sup>98</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1, 2019, hlm. 13-22.

mempunyai kewenangan melakukan penghitungan terhadap kerugian negara.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menerangkan bahwa:

“Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum, dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana ”

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud, telah dinyatakan ‘tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi’. Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 003/PUU-IV/2006 yang diputuskan pada hari Senin, 24 Juli 2006, di antaranya memutuskan bahwa: Menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sepanjang frasa yang berbunyi: Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiel, yaitu meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana’, bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sepanjang frasa yang berbunyi: Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiel, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela, karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Agung pada perkembangannya, telah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang secara implisit menunjuk BPK Republik Indonesia dengan penyertaan wewenang dalam melakukan kategorisasi dan audit mengenai terdapat atau tidaknya kerugian keuangan negara. Produk hukum tersebut merupakan dasar hukum bagi BPK menggunakan kewenangan audit tersebut terhadap penghitungan kerugian negara sebagaimana dimaksud. Dengan demikian, BPK hanya berkewajiban melakukan perhitungan terhadap kerugian keuangan negara dengan metode sistem penganggaran melalui selisih anggaran maupun ditemukannya nominal penganggaran yang tidak wajar. Model atau skema penghitungan berbasis anggaran ini, pada umumnya diterapkan untuk melakukan audit kerugian keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa.

Apabila dikomparasikan dengan skema penghitungan kerugian perekonomian negara, menunjukkan perbedaan mendasar dengan metode penghitungan kerugian keuangan negara, yang selebihnya harus dimasukkan pula *potential loss* atau kerugian potensial yang diprediksi akan terjadi. Padahal, dalam pengadaan barang dan jasa terdapat juga *potential loss* atau kerugian potensial yang dapat terjadi. Sebagaimana memahami kasus pengadaan unit perangkat komputer,<sup>99</sup> apabila

---

<sup>99</sup> Risyad Ridho dan Teuku Muhammad Valdy Arief, Kompas.com, “Dugaan Korupsi Pengadaan Komputer UNBK, Eks Kadisdik Banten Dituntut 1,5 Tahun”,

terindikasi diwarnai dengan kecurangan tender pada penyedia yang telah diatur tetapi dibawah standar, maka unit perangkat komputer tersebut berpotensi tidak baik mutunya. Akibatnya, unit perangkat komputer tersebut tidak dapat bertahan digunakan dalam waktu yang lama dan justru menambah kerugian keuangan negara dengan mengeleuarkan biaya perbaikan atau bahkan pengadaan unit perangkat komputer yang baru.

Kejadian identik juga dapat ditemukan pada ragam kasus pengadaan kendaraan dinas, maupun sarana penunjang kedinasan lainnya. Hal-hal berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dapat dirunut seperti dari kasus pengadaan kendaraan dinas di Kabupaten Teluk Bituni yang justru diatas namakan pribadi dan bukan instansi pemerintah daerah terkait. Unsur lainnya adalah selisih berupa manipulasi jumlah mata anggaran untuk pembelian kendaraan dinas sebagaimana dimaksud sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara karena nominal yang dibayarkan tidak sesuai dengan harga pasar terhadap kendaraan dinas tersebut.<sup>100</sup> Kondisi demikian ini sejatinya dapat membuktikan kerugian potensial karena anggaran yang sejatinya dapat dialihkan untuk program lainnya menjadi dimanipulasi pada sektor pengadaan barang dan jasa.

Penghitungan terhadap kerugian perekonomian negara harus dilakukan secara menyeluruh dengan turut menghitung kerugian eksplisit maupun implisit. Kerugian tersebut apabila diklasifikasikan mencakup: (i) kerugian yang nyata-nyata diakibatkan oleh tindak pidana korupsi berupa uang, kekayaan, aset negara yang hilang; (ii) kerugian berkelanjutan akibat dampak korupsi semacam arah kebijakan yang salah, kerusakan lingkungan; serta (iii) kerugian yang muncul dikarenakan beban biaya negara dalam membiayai pencegahan, penanganan maupun peradilan dari tindak pidana korupsi.<sup>101</sup> Namun demikian, perlu ditegaskan kembali

---

<https://regional.kompas.com/read/2022/07/15/091818778/dugaan-korupsi-pengadaan-komputer-unbk-eks-kadisdik-banten-dituntut-15?page=all>, diakses pada Senin 6 November 2023.

<sup>100</sup> Papua Barat News.co, "Kasus Dugaan Korupsi Pengadaan Kendaraan Dinas Naik ke Penyidikan", <https://papuabarnews.co/berita-utama/kasus-dugaan-korupsi-pengadaan-kendaraan-dinas-naik-ke-penyidikan/>, diakses pada Senin 6 November 2023.

<sup>101</sup> Karel Antonius Paeh, "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Berdasarkan Rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hubungan dengan Unsur Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi", *Katalogis*, Vol. 7, No. 2, 2017.

bentuk-bentuk kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di dalam merealisasikan skema penghitungan audit yang juga harus mengakomodir kerugian potensial (kerugian perekonomian negara), seperti seperti cepat aus atau rusaknya bangunan, jalan, jembatan, infrastruktur maupun sarana hasil pengadaan lainnya. Hal demikian dapat disegerakan mengingat pola maupun skema yang terjadi pada beberapa kasus pengadaan barang dan jasa sedang marak terjadi, khususnya pada lingkup instansi pemerintah daerah.

## BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Kesimpulan merupakan uraian yang menyajikan pernyataan sikap dan tepat yang disusun berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan. Penarikan kesimpulan harus memperhatikan kausalitas antara permasalahan penelitian, tujuan penelitian dan hipotesis. Kesimpulan disusun sebagai berikut:

1. Unsur-unsur korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital meliputi: (i) unsur penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa; (ii) belum terdapat peraturan pengadaan barang dan jasa yang bersifat teknis prosedural, unsur intervensi dari pejabat atasan dalam pengadaan barang dan jasa; serta (iii) belum tegasnya klasifikasi kerugian keuangan negara pada pengadaan barang dan jasa.
2. Bentuk pertanggung jawaban korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah di era digital mencakup bentuk pertanggung jawaban berupa upaya untuk: (i) merumuskan pakta integritas sebagai sarana pencegahan korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah; serta (ii) melakukan restorasi kerugian keuangan negara melalui hasil audit internal dan eksternal pada lingkup instansi pemerintah daerah.

### B. Saran

Saran merupakan rekomendasi yang dibuat berdasarkan pertimbangan peneliti yang ditujukan ke pihak lain yang ingin melanjutkan atau mengembangkan hasil penelitian ini. Adapun, saran penelitian yang dapat direkomendasikan mencakup:

1. Kepada *stakeholder* yang mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, yaitu Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Pengadaan atau Pokja ULP dan Pejabat atau Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP) untuk merumuskan pakta integritas sebagai sarana pencegahan

korupsi kebijakan dalam pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

2. Kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) untuk bersinergi dalam melakukan audit secara eksternal maupun internal sehingga hasil audit tersebut mampu digunakan sebagai sumber atau pedoman untuk merestorasi kerugian keuangan negara apabila terjadi korupsi pada kegiatan pengadaan barang dan jasa pada lingkup instansi pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Hussein, 1987, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*, Diterjemahkan oleh Nirwono, Jakarta: LP3ES.
- Altunbas, Yener, John Thornton, "Fiscal Decentralization and Governance," *Public Finance Review*, Vol. 2, No. 401, 2012, hlm. 66-85.
- Aminudin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Amirullah, "Korporasi dalam Perspektif Subyek Hukum Pidana," *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 2, No. 2, 2012.
- Anonim, Four-methods reports have been published Good Governance, Division for Democratic Governance, Juli 2002, "The Political Institutions Participation in Democratic Governance, A summary of the four methods reports," Digging Deeper, was published in 2003.
- Arnstein, Sherry R., "Maximum Feasible Manipulation," *Public Administration Review*, Vol. 32, September 1972, hlm. 377-390.
- Arwanto, B., "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Yuridika*, Vol. 31, No. 3, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Astuti, Chandra Ayu, Anis Chariri, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi", *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4, No. 3, 2017, ISSN: 2337- 3806, hlm. 2-16.
- Atmasasmita, Romli, 2013, *Buku 2 Kapita Selekta Kejahatan Bisnis dan Hukum Pidana*, Jakarta: Fikahati Aneska.
- Audriene, Dinda, CNN Indonesia, "Menyibak Akar Masalah Penyebab Korupsi Direksi BUMN," <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004063546-92-436640/menyibak-akar-masalah-penyebab-korupsi-direksi-bumn>, diakses pada Minggu 12 November 2023.

- Bothlingk, F. R., 1954, *Het Leerstuk der Vertegenwoordiging en Zijn Toepassing op Ambtsdragers in Nederland en in Indonesia*, Deventer: Juridische Boekhandel en Uitgeverij A. Jongbloed & Zoon's-Gravenhage.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cane, Patrick, 2001, *Administrative Law*, Fifth Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Cornwall, Andrea, 2011, *The Participation Reader*, London: Zed Book.
- Disemadi, Hari Sutra, Nyoman Serikat Putra Jaya, "Perkembangan Pengaturan Korporasi Sebagai Subjek Hukum Pidana di Indonesia", *Jurnal Hukum Media Bhakti*, Vol. 3, No. 2, 2019, hlm. 118-127.
- Endicott, Timothy, 2011, *Administrative Law*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Ernowo, Pasha Yudha, Info Publik.id, "21 Persen Perkara Korupsi Berasal dari Sektor Pengadaan Barang dan Jasa", <https://www.infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/725314/21-persen-perkara-korupsi-berasal-dari-sektor-pengadaan-barang-dan-jasa>, diakses pada Minggu 5 November 2023.
- Fakrulloh, Zudan Arif, "Akuntabilitas Kebijakan Dan Pembudayaan Perilaku Antikorupsi", *Perspektif*, Vol. 16, No. 2, April 2011, hlm. 105-116.
- Feist, Gerald, 2010, *Teori Kepribadian*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Salemba Humanika.
- Firmansyah, Arifin, *et. al.*, "Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara," *Konsorsium Reformasi Hukum Nasional*, 2005, hlm. 14-15.
- Fuady, Munir, 1997, *Hukum Bisnis*, Buku Keempat, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Gandara, M., "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat", *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 3, 2020.
- Gumbira, Seno Wibowo, Jamal Wiwoho, "The Implication of the Globalization on the Pancasila-Based Principles of Local Democracy in Indonesia," *PJIH*, Vol. 6, No. 2, 2016, hlm. 361-378.

- Judge, William Q., Weichu Xu dan D. Brian McNatt, "The Antecedents and Effects of National Corruption: A meta-analysis," *Journal of World Business*, Vol. 46, No. 1, 2011, hlm. 93-100.
- Julyano, Mario, Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1, 2019, hlm. 13-22.
- Haerdin, "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam proyek Pengadaan Barang dan Jasa", Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2019.
- Hamidi, Jazim, Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah (The Tuning Point of Local Autonomi)*, Malang: UB Press.
- Harahap, Krisna, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Bandung: Grafitri Budi Utami.
- Hartono, Made Sugi, "Korupsi Kebijakan Oleh Pejabat Publik: Suatu Analisis Perspektif Kriminologi", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2016, hlm. 212-227.
- Hutchinson, Terry, 2006, *Research and Writing in Law 2<sup>nd</sup> Edition*, Pymont N. S.W: Lawbook.co.
- Ilmar, Aminuddin, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Predana Media.
- Indrawan, Jerry, Anwar Ilmar dan Hermina Simanihuruk, "Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa di Pemerintah Daerah", *Jurnal Transformative*, Vol. 6, No. 2, 2020, hlm. 127-147.
- Johan, Teuku Faisal Bahri, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish.
- Khairul, Annisa, Elwi Danil dan Aria Zurnetti, "Case Study of False Statement in Notarial Deed in the Perspective of the Law on Notary Position," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 6, No. 2, 2019, hlm. 184-195.

- Klitgaard, R., 1998, *Membasmi Korupsi*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kompas.com, "ICW: Kerugian Negara akibat Korupsi pada 2018 Capai Rp 9,29 Triliun", <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/28/15294381/icw-kerugian-negara-akibat-korupsi-pada-2018-capai-rp-929-triliun?page=all>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Kumorotomo, Wahyudi, "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung", Makalah Dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.
- Kurniawan, Muhammad Reza, Pujiyono, "Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Oleh PNS", *Jurnal Law Reform*, Vol. 14, No. 1, 2018, hlm. 115-131.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1975, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Listiyanto, Apri, "Pembaharuan Regulasi pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 112-134.
- Logeman, Johann Heinrich A., 1954, *Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht*, New Jersey: Mahabarata.
- Lubis, Mukhtar, *et.al.*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES.
- M. D., Mahfud, 2012, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Mahatma, Robertus, Kompas.id, "Hari Antikorupsi: Strategi Pencegahan dan Penindakan Korupsi di Indonesia", <https://www.kompas.id/baca/paparan-topik/2021/12/09/hari-antikorupsi-strategi-pencegahan-dan-penindakan-korupsi-di-indonesia>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Marbun, S. F., 2018, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cetakan ke-2, Yogyakarta: FH UII Press.
- Mardiasmo, Edi, 2020, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Andi Yogya dan Kanisius.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Menpan.go.id, “APIP Sebaiknya Independen”, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/apip-sebaiknya-independen>, diakses pada Minggu 5 November 2023.
- Mobvanita, Ambaranie Nadia Kemala, Kompas.com, “Ini Celah Kecurangan Pengadaan Barang dan Jasa yang Berpotensi Korupsi”, <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/28/19204361/ini-celah-kecurangan-pengadaan-barang-dan-jasa-yang-berpotensi-korupsi?page=all>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Mokoginta, Rahfan, P3I.or.id, “Terjepit Diantara Integritas dan Intervensi”, <https://p3i.or.id/terjepit-di-antara-integritas-dan-intervensi/>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Montgomery, J. D., 1988, *Bureaucrats and People: Grassroot Participation in Third World Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Nurianto, “Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, sudahkah berlandaskan Konsep Welfare State”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 3, September 2014.
- Paeh, Karel Antonius, “Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Berdasarkan Rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Hubungan dengan Unsur Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Katalogis*, Vol. 7, No. 2, 2017.
- Papua Barat News.co, “Kasus Dugaan Korupsi Pengadaan Kendaraan Dinas Naik ke Penyidikan”, <https://papuabaratnews.co/berita-utama/kasus-dugaan-korupsi-pengadaan-kendaraan-dinas-naik-ke-penyidikan/>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Pratiwi, Cekli Setya, *et.al*, 2016, *Penjelasan Hukum Asas asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Ratomi, Achmad, “Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana (Suatu Pembaharuan Hukum Pidana dalam Menghadapi Arus Globalisasi dan Industri)”, *Jurnal Al’Adl*, Vol. 10, No. 1, 2018.

- Reksodipuro, Mardjono, 1994, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Ridho, Risyad, Teuku Muhammad Valdy Arief, Kompas.com, “Dugaan Korupsi Pengadaan Komputer UNBK, Eks Kadisdik Banten Dituntut 1,5 Tahun”, <https://regional.kompas.com/read/2022/07/15/091818778/dugaan-korupsi-pengadaan-komputer-unbk-eks-kadisdik-banten-dituntut-15?page=all>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Rifai, Eddy, “Perspektif Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi”, *Mimbar Hukum*, Vol. 26, No. 1, 2017, hlm. 87-101.
- Rijono, “Hambatan Birokrasi Dalam Melaksanakan Tugas (Studi Patologi Birokrasi Pada Pegawai Kantor Camat Talo Kecil Kabupaten Seluma),” *Governance dan Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 1, 2017, hlm. 1-17.
- Ruslina, Elli, 2013, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media.
- Sampson, Steven, “The Anti-Corruption Industry: from Movement to Institution,” *Global Crime*, Vol. 11, No. 2, 2010, hlm. 261-278.
- Setyoko, Paulus Israwan, “Pelibatan Masyarakat Sebagai Etika dalam Formulasi Kebijakan Publik Guna Mencegah Praktik Korupsi”, *Jurnal Sasi*, Vol. 3, April 2017, hlm. 26-39.
- Seve, De, G. Edward, *Enhancing the Government’s Decision-Making: Helping Leaders Make Smart and Timely Decisions*, The Partnership for Public Service, April 2016.
- Sikumbang, Irwan Rinaldi, Kompasiana, “Berita Negatif, Risiko Reputasi dan Hubungan Baik Korporasi dengan Media Massa”, <https://www.kompasiana.com/irwanrinaldi/5dc39e74097f361ac51a3992/memelihara-hubungan-baik-dengan-media-seberapa-mahal-bagi-korporasi>, diakses pada Senin 6 November 2023.
- Sjawie, Hasbullah F., 2017, *Direksi Perseroan Terbatas serta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana.

- Soekanto, Soerjono, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Sondang, Sagian P., 1986, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung.
- Shrestha, Narendra Man, "Importance of Case Study Method in Legal Research", *A Research Paper Presented at Kathmandu School of Law*, Juni 2003, hlm. 18.
- Sugema, Iman, 2006, *Anggaran Tidak Memberi Ruang Untuk Menstimulasi Pertumbuhan Ekonomi*, Jakarta: INDEF.
- Suhardin, Yohanes, "Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 25, No. 3, Juli 2007.
- Suhariyanto, Budi, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Berdasarkan Corporate Culture Dan Implikasinya Bagi kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 3, 2017.
- Sulaiman, King F., 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Suparman, Eman, 2012, "Aspek Hukum Perdata dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada Rancangan Undang-undang Tentang Pengadaan Barang/Jasa". Makalah pada Seminar Pembahasan Teknis Mengenai Masukan untuk Naskah Akademis RUU Pengadaan dikaitkan dengan Hukum Perdata dan Tipikor oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) RI; Jakarta, Kamis, 20 November 2014.
- Suparman, Eman, 2010, *Asal Usul Serta Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia (Kekuatan Moral Hukum Progresif Sebagai Das Sollen)*, Malang: Setara Press.
- Susanto, Sri Nur Hari, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 1, 2019, hlm. 126-142.
- Syamsuddin, Ahmad Rustan, "Pembuktian Penyalahgunaan Wewenang dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa", *Jambura Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 161-181.
- Thompson, Victor Alexander, 1977, *Modern Organization*, US: University of Alabama Press, 1977.

- Trijono, Rachmat, “Mendorong Akselerasi Peran KPK dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Hukum De'rechtsstaat*, Vol. 5, No. 2, 2019, hlm. 77-84.
- Umar, Risman Kudrat, 2003, *Perubahan Patologi Birokrasi Ke Etika Pemerintahan Melalui Prinsip Good Governance*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Utama, K. Wahyu, “Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif”, *Notarius*, Vol. 8, No. 2, 2012.
- West, George Edward, “Bureau Pathology and The Failure of MBO,” Vol. 16, No. 2, 1977, hlm. 33-56.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma.
- World Trade Organization on Government Procurement: The Plurilateral Agreement Overview of the Agreement of Government Procurement, artikel dalam konsorsium pada tahun 2005, hlm. 2.
- Yunara, Edi, 2005, *Korupsi dan Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi, Berikut Studi Kasus*, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Zebua, Johny Artinus, “Kajian Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Barang atau Jasa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara”, *Tesis*, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area, 2011.