

TESIS

PENERAPAN LARANGAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PROSES PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

*Implements of Prohibitions on abuse of authority in the process of
procuring government goods and services*



Oleh:
MUH AUFA AQZANI
B012222015

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

PENERAPAN LARANGAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PROSES PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

MUH AUFA AQZANI
B012222015

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

LEMBAR PERSETUJUAN

PENERAPAN LARANGAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM PROSES PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Diajukan dan disusun oleh :

MUH. AUFA AQZANI

B012222015

Untuk Tahap Ujian Tesis
pada tanggal

Menyetujui,
Komisi Penasihat

Ketua,



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001

Sekretaris,



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

TESIS

**PENERAPAN LARANGAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG
DALAM PROSES PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH**

Disusun dan diajukan oleh

**MUH AUFA AQZANI
B012222015**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 12 Agustus 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

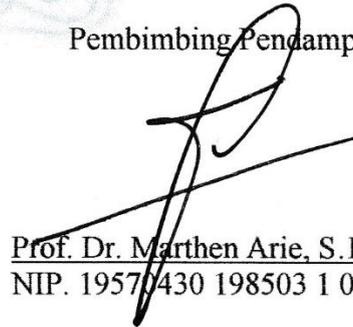
Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004

Ketua Program Studi



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH., M.H.
NIP. 197007081994121001

Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : **MUH. AUFA AQZANI**
NIM : B012222015
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah** adalah benar-benar karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 18 Juli 2024
Yang membuat pernyataan,



MUH AUFA AQZANI
NIM. B012222015

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Kepada kedua orang tua penulis, saudara-saudara yang selalu mendoakan, mendukung, dan memberikan semangat kepada penulis sehingga proposal tesis ini dapat selesai.

Adapun judul tesis ini adalah **“Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”**. Dalam tesis ini, penulis menyadari terdapat masih banyak kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.

Tesis ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak, untuk itu melalui tulisan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Bapak Prof Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan, S.H., M.H dan Bapak Prof. Dr. Marten Arie, S.H., M.H selaku pembimbing.

5. Bapak Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.Si., DFM, Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H dan Bapak Dr. Naswar, S.H., M.H selaku Penguji.
6. Bapak Asrul Sani, S.H., M.Si selaku Kepala Biro Pengadaan Barang / Jasa Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.
7. Bapak Eddy Setiadi Irawan, S.T., M.T selaku Kepala Bagian Pengelolaan Barang/Jasa Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan
8. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
10. Teman-teman Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2022.

ABSTRAK

MUH AUFA AQZANI (B012222015) “*Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*”. Dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Marthen Arie.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk – bentuk penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, dan menganalisis Upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang administrasi pemerintahan.

Penelitian yang digunakan penulis yaitu penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan berdasarkan pemahaman atas pandangan dan doktrin berkembang dalam ilmu hukum. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, pendapat para ahli (doktrin), dan temuan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Bahan ini kemudian dianalisis secara menyeluruh dan dijelaskan secara preskriptif.

Hasil penelitian ini adalah 1) Bentuk–bentuk penyalahgunaan wewenang dalam kegiatan proses pengadaan barang/jasa pemerintah telah terjadi di lingkup pemerintah provinsi Sulawesi Selatan yang melibatkan Gubernur selaku kepala pemerintahan daerah, KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) biro Pembangunan pengadaan barang/jasa, Pokja (Kelompok Kerja), PA (Pengguna Anggaran) Dinas PU dan Bina Marga serta KPA Sekretaris Dinas PU dan Bina Marga sekaligus merangkap PPK yang kemudian menimbulkan kerugian negara. 2) Upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam kegiatan proses pengadaan barang/jasa di lingkup pemerintah provinsi Sulawesi Selatan, yaitu penerapan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*), program publik pemerintah yang transparan dan akuntabel dalam proses pengadaan barang/jasa, serta perbaikan organisasi pemerintah.

Kata kunci : Larangan, Penyalahgunaan Wewenang, Barang/Jasa

ABSTRACT

MUH AUFA AQZANI (B012222015) *"Implements of Prohibition of Abuse of Authority in the Process of Procurement Government of Goods and Services"*. Supervised by Achmad Ruslan and Marthen Arie.

This study aims to analyze the forms of abuse of authority in the process of procurement of goods and services according to Law Number 30 of 2014 concerning government administration, and analyze efforts to prevent abuse of authority in the process of procurement of goods and services according to Law Number 30 of 2014 concerning government administration.

The research used by the author is normative legal research using a statutory approach and a comparative approach based on an understanding of the views and doctrines developed in legal science. The legal materials used consist of laws and regulations, books, journals, expert opinions (doctrine), and research findings that have been conducted previously. This material was then analyzed thoroughly and explained prescriptively.

The results showed that 1) Forms of abuse of authority in the activities of the government's goods / services procurement process have occurred within the scope of the South Sulawesi provincial government involving the Governor as head of local government, KPA (Budget User Authority) of the goods / services procurement Development bureau, Pokja (Working Group), PA (Budget User) of the Public Works and Highways Office and KPA Secretary of the Public Works and Highways Office as well as concurrently PPK which then caused state losses. 2) Efforts to prevent abuse of authority in the procurement of goods / services within the South Sulawesi provincial government, namely the implementation of a good governance system, transparent and accountable government public programs in the process of procuring goods / services, and improving government organizations.

Keywords : Prohibition, Abuse Of Authority, Goods/Services

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang.....	14
1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang	14
2. Faktor Utama Penyalahgunaan Wewenang	20
B. Tinjauan Umum Peran Pemerintah.....	23
1. Tinjauan Hukum dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.....	23
2. Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	40
C. Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.....	47
D. Landasan Teori.....	57

1. Teori Kecurangan/ <i>Fraud</i>	57
2. Teori <i>Detournement de Povuir</i> /Melampai Batas Wewenang.....	59
3. Teori <i>Abuse de Droit</i> /Sewenang-Wenang.....	60
E. Kerangka Pikir.....	64
F. Bagan Kerangka Pikir.....	65
G. Definisi Operasional	66

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian	68
B. Lokasi Penelitian	68
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	68
D. Teknik dan Pengumpulan Bahan Hukum	69
E. Analisis Bahan Hukum.....	69

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk – Bentuk Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan	70
---	----

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang dalam Proses Pengadaan Barang /Jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan	97
--	----

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	106
B. Saran	107

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Larangan Penyalahgunaan Wewenang	84
--	----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Pikir.....	65
--------------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Agar dapat terlaksananya pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*) berupa pembangunan fisik maupun non fisik baik dalam pengadaan sarana dan prasarana tentunya perlu didukung oleh kegiatan pengadaan barang/jasa yang baik oleh pemerintah sebagai pengguna barang/jasa atau oleh badan usaha maupun orang-orangan sebagai penyedia barang dan jasa. Dalam pengadaan barang/jasa oleh pihak pengguna agar terwujudnya barang/jasa yang mencapai kesepakatan baik waktu maupun harga serta kesepakatan-kesepakatan lainnya diperlukan metode serta proses tertentu dimana baik pihak pengguna dan pihak penyedia harus patuh terhadap etika serta norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku. Perlu kita ketahui bahwa sistem pengadaan barang/jasa yang baik adalah yang mampu dalam pelaksanaannya menerapkan prinsip-rinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta membawa efisiensi, dan efektivitas belanja publik, namun masih terdapat hambatan-hambatan nyata ketika mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik yaitu seperti tingginya angka penyalahgunaan keuangan negara oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab sehingga menimbulkan kerugian terhadap negara yang cukup besar.

Dalam kegiatannya, pengadaan barang/jasa ternyata dapat menimbulkan implikasi negatif yang baik dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pokja (kelompok kerja) maupun oleh pihak penyedia/rekanan yang seringkali dipicu akan persekongkolan antara PPK/pejabat pengadaan dengan penyedia barang/jasa untuk mendapatkan keuntungan dengan bermain curang.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD) yang prosesnya sejak tahap identifikasi kebutuhan, pemilihan, perencanaan/persiapan, persiapan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah.

Permasalahan yang seringkali timbul dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa yaitu kasus mark-up yang menjadi persoalan pada tahap perencanaan PBJ perhitungan HPS (harga Perkiraan Sendiri) oleh PPK dengan tanpa melakukan pengecekan kembali, kepada penyedia barang/jasa atau makelar dengan melipatgandakan harga barang pabrik yang sudah pasti memiliki harga yang berbeda dengan harga distributor maupun harga pasaran guna memperoleh

keuntungan pribadi ataupun kelompok.

Dikeluarkannya kebijakan guna mengatur pengadaan barang/jasa yaitu Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah untuk pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APBD, dimana produk hukum tersebut di atas merupakan jawaban pemerintah guna memperbaiki sistem pengelolaan keuangan negara terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dimana pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam mewujudkan *good governance* perihal pengelolaan keuangan negara seringkali ditemukan permasalahan pengadaan barang/jasa salah satunya berada di ranah Hukum Administrasi Negara

Sistem Pengawasan Instansi Pemerintah (SPIP) diatur dalam Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Jo. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Di Kementerian Pekerjaan Umum Dan

Perumahan Rakyat yang mengatur konsepsi sistem pengendalian intern pemerintah dan mengatur pelaporan keuangan negara, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap perundang – undangan.

Unsur – unsur SPIP mengatur pemantauan Pengendalian, Informat dan komunikatif, kegiatan pengendalian, penilaian risiko, dan lingkungan pengendalian.

Risiko *Fraud* Pengadaan Barang dan jasa perlu dimitigasi, diantaranya;

1. Nilai HPS terlalu tinggi;
2. Persyaratan tender/seleksi yang mengarah pada penyedia jasa tertentu; dan/atau persyaratan tender/seleksi yang kurang cermat dan terukur sesuai aturan/standar dokumen tender/seleksi yang telah ditetapkan;
3. Terjadinya duplikasi pada personel/rekananan/tenaga ahli penyedia;
4. Terjadinya duplikasi peralatan utama penyedia;
5. Referensi pengalaman kerja yang tidak benar;
6. Pekerjaan dikerjakan oleh pihak lain diluar kontrak yang diperjanjikan.

Titik Rawan yang berpotensi terjadinya *fraud* pengadaan barang dan jasa;

1. Tahap Persiapan Pengadaan Barang/Jasa, antara lain;
 - a. Dokumen perencanaan atau spesifikasi teknis yang tidak sesuai dengan kebutuhan atau kondisi lapangan (*over specs/under specs*).

- b. Penyusunan HPS yang tidak sesuai dengan ketentuan dan/atau tidak menggambarkan kondisi pasar (harga terlalu tinggi/rendah).
2. Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa, antara lain;
- a. Persyaratan yang diskriminatif;
 - b. Kurang cermatnya persyaratan dokumen tender/seleksi yang ditetapkan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), sehingga berdampak pada evaluasi teknis yang tidak konsisten dan terukur;
 - c. Kurang optimalnya evaluasi penawaran oleh Pokja Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sesuai informasi/instruksi yang termuat dalam dokumen pemilihan;
3. Pelaksanaan Kontrak, antara lain;
- a. Tidak konsistennya pengawasan kontrak yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam dokumen kontrak;
 - b. Kurang optimalnya pengawasan dan pengendalian kontrak;

Dalam jabatan selalu ada keterkaitan dengan kewenangan yang diberikan. Kewenangan dalam jabatan dapat ditemui di dalam organisasi pemerintah yang bersifat hukum dan dalam melaksanakan pekerjaannya selalu terikat dengan kewenangannya, karena pada dasarnya jika tidak ada kewenangan maka jabatan tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Prosedur Pengadaan barang/jasa yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 beserta perubahan dan aturan turunannya serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun

2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, merupakan pengaturan administrasi pemerintahan yang mengatur proses perencanaan pengadaan, persiapan pengadaan, proses pemilihan penyedia barang/jasa, penetapan penyedia barang/jasa, dan pelaksanaan serta serah terima barang/jasa. Akan tetapi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa terdapat beberapa potensi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang dengan unsur kesengajaan yaitu berbuat curang biasanya dilakukan oleh Kelompok Kerja Pilihan, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)/Pejabat Penandatangan Kontrak, dan Penyedia Jasa untuk mendapatkan keuntungan yang lebih seperti melipatgandakan harga, kekurangan kuantitas dan kualitas barang maupun jasa tanpa melakukan pengecekan ulang yang menimbulkan banyak kerugian terhadap negara dan hal tersebut menimbulkan pandangan negatif terhadap pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan. AUPB sesuai UU No 30 Tahun 2014 meliputi asas :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Kemanfaatan;
3. Asas Ketidakberpihakan;

4. Asas Kecermatan;
5. Asas tidak Menyalahgunakan Kewenangan;
6. Asas Keterbukaan;
7. Asas Kepentingan Umum;
8. Asas Pelayanan yang Baik.

Penyedia jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/jasa. Dimana objek kontraknya adalah pengadaan barang/jasa, merupakan aktor penting dalam menghasilkan barang/jasa yang diharapkan, sehingga dalam proses memilih penyedia jasa harus dilakukan secara cermat, tepat dan terukur yang memiliki makna harus yang berkompeten (cermat), aturan yang dipersyaratkan sesuai ketentuan yang telah diatur bersesuaian pula dengan penyedia yang terpilih (tepat), dan pencapaian target kualitas dan kuantitas yang jelas dan pasti (terukur).

Metode pemilihan penyedia barang/jasa merupakan salah satu cara untuk memilih penyedia barang/jasa yang akan melaksanakan pengadaan barang/jasa. Sesuai dengan Peraturan Nomor 16 Tahun 2018 dan Peraturan LKPP Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang

Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia, dimana ditentukan bahwa metode pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan dengan :

1. *E-purchasing*;
2. Pengadaan Langsung;
3. Penunjukan Langsung;
4. Tender Cepat;
5. Tender/seleksi; atau
6. Sayembara.

Didalam hukum administrasi negara yang merupakan panduan penyelenggaraan pelayanan pemerintahan, pengadaan barang/jasa dapat di implementasikan dengan cara mensosialisasikan dan memahami proses kegiatan pengadaan barang/jasa tersebut. Begitupula dengan pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APBD Provinsi Sulawesi Selatan yang diwadahi melalui Biro Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, dimana biro ini merupakan unit pelaksana pemilihan pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan pemanfaat/pengguna layanan adalah para Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Dikarenakan pendanaan pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan bersumber dari APBD Provinsi, maka proses pengadaan barang/jasa harus pula mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang

Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah dengan tetap memperhatikan peraturan terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia.

Pengadaan barang/jasa pemerintah dalam hukum administrasi negara sangat erat kaitannya dengan kegiatan pada biro pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut di atas khususnya pada proses pemilihan penyedia jasa, guna menerapkan larangan penyalahgunaan wewenang pemerintahan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah pada lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, yang dimulai sejak tahapan persiapan pemilihan, pelaksanaan pemilihan, dan penetapan penyedia barang/jasa.

Penerapan larangan penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah sangat mendasar untuk dilakukan pembahasan karena sangat erat kaitannya kolusi dan persekongkolan yang berujung pada korupsi. Penerapan larangan penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa sebagaimana

diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 pasal 17 Administrasi Negara.

Untuk keperluan tersebut di atas, maka penulis memutuskan untuk membuat draft rencana penelitian tesis tersebut dengan judul **“Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana Upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Hukum Administrasi Negara.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut

Undang -Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Hukum Administrasi Negara.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian yang akan dilakukan ini dibedakan atas 2 manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis

Penelitian karya tulis ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal menambah khasanah berfikir untuk kalangan para akademisi maupun praktisi dalam perkembangan ilmu hukum khususnya hukum Administrasi Negara terutama dalam hal Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa.

2. Secara Praktis

Penelitian karya tulis ini diharapkan dapat memberikan pencerahan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum administrasi Negara, berupa konsep penalaran, pemikiran dan pemahaman kepada Hakim, Pengacara (advokat), Jaksa dan masyarakat di indonesia terkait dengan Penerapan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Prose Pengadaan Barang Dan Jasa.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk mengetahui originalitas atau keaslian penelitian, penulis memaparkan penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan

penelitian yang penulis lakukan. Penelitian terdahulu bertujuan sebagai alat pembanding bagi peneliti dalam sebuah penelitian yang akan atau sedang dilakukan, sehingga mengetahui kekurangan maupun kelebihan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Selain hal itu, dengan adanya penelitian terdahulu dapat terlihat dan dapat disimpulkan bahwa perbedaan substansial yang membedakan antara penelitian yang satu dan yang lainnya.

1. Teguh Afriyadi, Tesis dari Universitas Indonesia Jakarta yang membahas mengenai “Analisis Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Secara Elektronik (*Electronics Procurement*) Di Instansi Pemerintah.
2. Susan Andriyani, Tesis dari Universitas Indonesia Jakarta yang membahas mengenai “Analisis Efektivitas Hukum Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa (*E-Procurement*) Serta Peranan Lembaga Pengawas Terhadap Pengadaan Barang Dan Jasa.
3. Rakhmat Tharir, Tesis dari Universitas Hasanuddin Makassar yang membahas mengenai “Analisis Kebijakan Hukum Terhadap Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Di Kabupaten Mamuju.
4. Muhammad Aksan, Tesis Dari Universitas Bosowa 45 Makassar yang membahas mengenai “Analisis Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Terhadap PNS Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi.
5. Ni Made Saraswati Pratisthita dan I Gusti Ngurah Wairocana, artikel dari Universitas Udayana Bali yang membahas mengenai

“Penyalahgunaan Wewenang Pada Kegiatan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara.

6. Mutiara Septi Annisa Arijinta dan Fatma Ulfatun Najicha artikel dari Universitas Sebelas Maret Solo yang membahas tentang “Peninjauan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyalahgunaan Wewenang Barang Dan Jasa Pemerintah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Penyalahgunaan Wewenang

1. Pengertian Penyalahgunaan Wewenang

Dalam Hukum Administrasi Negara tentu kita tidak asing mendengar istilah wewenang, karena sebenarnya wewenang sekaligus menjadi batasan kekuasaan untuk berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Secara umum Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah Kekuasaan menggunakan sumberdaya untuk mencapai tujuan organisasi dan secara umum tugas di definisikan sebagai kewajiban atau suatu pekerjaan yg harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “authority” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam *Black S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah

“*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.¹

Menurut G.R.Terry, Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu, Menurut R.C.Davis dalam bukunya, *Fundamentals of Management: Authority/Wewenang* dalam Hukum Administrasi Negara adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas/kewajiban tertentu. Jadi, wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas organisasi. Tanpa wewenang orang-orang tidak dapat berbuat apa-apa.²

Dari sudut bahasa hukum wewenang berbeda halnya dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak bertindak/berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang secara yuridis, pada hakikatnya hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Terkait dengan otonomi daerah hak mengandung arti kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*).³

Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dimaksudkan adalah bahwa dalam pemberian suatu kewenangan

¹ 5 . Phillipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hal.1 (Phillipus M. Hadjon III).

² MD Mahmud, Marbun, 2009.

³ Bagir Manan, Wewenang Dan Kewenangan Pemerintahan, 2009

kepada orang/badan dapat menimbulkan masalah baru yaitu masalah yang bersifat materi maupun non materi. Pengertian mengenai penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu :

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.⁴

Menurut Penjelasan UUD 1945, negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum. Dari pernyataan tersebut, ciri pertama negara hukum, yaitu *supremacy of the law*, bahwa setiap tindakan administrasi negara harus berdasarkan hukum yang berlaku atau yang disebut asas legalitas. Namun, adanya asas legalitas saja tidak cukup untuk menyebut suatu negara adalah negara hukum. Dalam suatu negara, terutama yang menyebut dirinya negara hukum, unsur yang pertama dan terutama adalah asas legalitas. Bagi hukum

⁴ HtmI, Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pemerintahan

administrasi negara, penerapan asas legalitas berarti setiap tindakan atau perbuatan penguasa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Ketika aliran legisme berkuasa, hukum diartikan sebagai undang-undang atau peraturan tertulis, penguasa atau administrasi negara dapat bertindak mengatur masyarakat apabila ada dasar hukumnya yang tertulis. Berarti apabila sudah ada undang-undang yang mengatur masalah tersebut yang dapat dipergunakan oleh penguasa sebagai dasar hukum bagi tindakannya. Namun, tidak semua masalah yang ada dalam masyarakat dalam bentuk hukum tertulis atau undang-undang. Apabila administrasi negara atau penguasa harus terikat pada hukum tertulis saja, akan sulit bagi penguasa untuk menanggulangi masalah yang timbul sesuai dengan sifat undang-undang yang tidak dapat dibuat terlalu terperinci. Untuk itu, administrasi negara atau penguasa harus diberi kebebasan bertindak diluar hukum tertulis dengan tetap tunduk pada asas legalitas.⁵

Meskipun undang-undang dianggap sebagai sumber hukum administrasi negara yang paling penting, undang-undang sebagai peraturan tertulis memiliki kelemahan. Menurut Bagir Manan, sebagai ketentuan tertulis atau hukum tertulis, peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan terbatas, sekadar “moment opname” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum administrasi negara yang paling berpengaruh pada saat pembentukan sehingga

⁵ HtmI, Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Hukum Adminustrasi Negara.

mudah sekali apabila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat. Undang-undang tidak akan mampu dan tidak mungkin mencakup semua persoalan yang dihadapi oleh administrasi negara. Oleh karena itu, administrasi negara dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap penting dalam rangka pelayanan kepada masyarakat meskipun belum ada aturannya dalam undang-undang (hukum tertulis). Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh administrasi negara ini melahirkan hukum tidak tertulis atau konvensi jika dilakukan secara teratur dan tanpa keberatan atau banding dari warga masyarakat. Hukum tidak tertulis yang lahir dari tindakan administrasi negara inilah yang dapat menjadi sumber hukum dalam arti formal dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan dalam bidang hukum administrasi negara.⁶

Secara umum, ada tiga macam perbuatan pemerintahan, yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundangundangan, perbuatan pemerintahan dalam penerbitan ketetapan, dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan. Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik sehingga tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata sehingga tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Atas dasar pembidangan perbuatan pemerintahan ini, Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh

⁶ Ibid, 06

pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privaatrechtelijk*, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk*. Pemerintah dapat melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain apabila:

- a. Melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut;
- b. Melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.⁷

Perbuatan administrasi negara yang dipersoalkan pada umumnya adalah perbuatan hukum administrasi (negara) yang mengandung kekurangan (keanehan, keganjilan, kekeliruan, kesalahan, terlambat, dan sebagainya). Terjadinya perbuatan hukum administrasi negara yang mengandung kekurangan disebabkan oleh banyak faktor, misalnya meluasnya tugas Pemerintah Administrasi Negara, tidak jelasnya atau tidak lengkapnya peraturan-peraturan perundangundangan, kurangnya pedoman dan petunjuk pelaksanaan, kurangnya pendidikan dan latihan jabatan pegawai, kurangnya organisasi dan manajemen yang diperlukan, kurangnya bukubuku instruksi lengkap dengan peraturan serta pedoman pelaksanaannya yang tersedia di tempat bekerja, faktor-faktor

⁷ Prof. Dr. H. Deddy Ismatullah, S.H., M.H. Hukum Administrasi Negara (Bandung : Pustaka Setia, 2018)

remunerasi personal, serta minimnya teknologi untuk meningkatkan efisien.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat. Di samping pengawasan, sarana penegakan hukum lainnya adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan. J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan. Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dan kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.⁸

Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-

⁸ Prof. Dr. H. Deddy Ismatullah, S.H., M.H. Hukum Administrasi Negara (Bandung : Pustaka Setia, 2018)

norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut.

2. Faktor Utama Penyalahgunaan Wewenang

Setiap pejabat negara memiliki kekuasaan untuk melakukan kegiatan apapun terutama kegiatan dalam berpolitik maka dengan kekuasaan kepribadian seorang pejabat dapat berubah sesuai dengan keinginan tetapi sayangnya beberapa pejabat melakukan penyalahgunaan wewenang karena merasa mempunyai kekuasaan yang lebih dibanding masyarakat biasa, dengan adanya kekuasaan para pejabat bisa bertindak untuk memanfaatkan kekuasaan tersebut demi kepentingan pribadi.

Penyalahgunaan wewenang dilakukan dengan sadar mungkin menguntungkan bagi kepentingan pribadi dari pejabat yang melakukan hal tersebut namun dapat merugikan keuangan negara. Konsep penyalahgunaan wewenang dapat dikaitkan dengan konsep *de'tornement de pouvoir* yaitu kewenangan pejabat dalam melakukan tujuan lain yang menyimpang dari tujuan awal yang telah diberikan sesuai kewenangan dimana tujuan lain dari kewenangan tersebut untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan dari Badan Tata Usaha Negara.

Ketentuan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 9 Tahun 2004 Pasal 53 ayat (1) menyatakan bahwa "Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat

mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”

Dalam pelaksanaan Pengadaan barang/jasa pemerintah rawan dan sering terjadi penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan oleh Pejabat Pelaksana Pengadaan yaitu Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen, Kelompok Kerja(Pokja) Pemilihan dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) untuk sumber dana APBD..

Setiap pejabat yang memiliki wewenang dapat menggunakan wewenang tersebut sebagai sarana untuk melakukan tugas yang bersifat sebagai kepentingan pribadi maka dengan adanya wewenang, pejabat merasa memiliki kedudukan yang tinggi dan kewenangan yang diberikan akan lebih besar.

Berdasarkan hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang diuraikan menjadi tiga bagian. 1) Penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan kepentingan publik; 2) Penyalahgunaan wewenang yang menyimpang dari peraturan perundangan dengan tujuan terlaksananya kepentingan publik; 3) Penyalahgunaan wewenang yang tidak sesuai dengan prosedur dalam mencapai suatu tujuan. Dari tiga bentuk penyalahgunaan tersebut, dapat dipersempit menjadi dua bagian penyalahgunaan

wewenang, diantaranya: melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) dan sewenang-wenangnya (*abuse de troit*).⁹

Dalam penyalahgunaan wewenang dalam jabatan terdapat 3 unsur yaitu unsur kesengajaan, adanya pengalihan tujuan dari wewenang dan adanya keinginan dari kepibradian yang negatif. Unsur-unsur tersebut berpengaruh dalam faktor utama yang menyebabkan penyalahgunaan wewenang, begitupula dengan penyalahgunaan wewenang dalam barang/jasa pemerintah. Beberapa faktor utama yang menyebabkan hal tersebut yaitu :

- a. Penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat tersebut sehingga membuat kekuasaan nya tidak terkendali,
- b. Bertindak sewenang-wenang karena jabatan yang tinggi,
- c. Kurangnya keadilan yang terjadi pada aparaturnegak hukum,
- d. Pelanggaran prosedur seperti kesalahan administrasi dalam melakukan pelayanan publik menyebabkan kerugian negara serta melanggar aturan yang sudah ditentukan,
- e. Karakter dari pejabat tersebut lemah dan memiliki moral yang rendah,
- f. Faktor ekonomi yang menyebabkan pejabat melakukan penyalahgunaan wewenang,

⁹ Admin, Penyalahgunaan Wewenang Jabatan (Abuse of Power), < <https://manajemen.uma.ac.id/2021/10/penyalahgunaan-wewenang-jabatan-abuse-of-power/> >, diakses 21 April 2022.

- g. Kurangnya pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

B. Tinjauan Umum Peran Pemerintah

1. Tinjauan Hukum terkait Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan salah satu kegiatan pemerintah dalam membelanjakan keuangan negara untuk keperluan barang/jasa bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Namun demikian dalam mewujudkan harus tetap mengacu pada ketentuan prundang-undangan yang berlaku, baik yang merupakan dasar hukum pelaksanaannya maupun yang merupakan aturan yang bersifat pedoman teknis dan operasional. Secara umum hukum-hukum yang terkait dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
- f. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- h. Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 7 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Perangkat Daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Aparatur Sipil Negara haruslah mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, demikian pula dengan proses pengadaan barang/jasa pemerintah baik instansi pusat maupun daerah, berikut adalah uraian penjelasan ketentuan prundang-undangan yang terkait dengan proses pengadaan barang/jasa pemerintah dilingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

**a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004
Tentang Perbendaharaan Negara.**

Dalam Undang-undang ini mengatur mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), hal inilah yang disebut Perbendaharaan Negara. Yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara khususnya terkait daerah yaitu :

- 1) Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah; dan
- 2) Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD.

Proses pengadaan barang/jasa merupakan salah satu wujud pelaksanaan APBD yang dalam Implementasinya mengacu pada hasil rumusan standar, kebijakan, operasional dan prosedur terkait pengelolaan keuangan negara melalui aturan dan ketentuan turunan undang-undang.

Dalam mewujudkan perbendaharaan negara dilaksanakan melalui Pejabat Perbendaharaan Negara yaitu :

- 1) Gubernur selaku Kepala Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran. Kewenangan Gubernur ini dalam

menetapkan KPA diperuntukkan bagi unit kerja dilingkungan Sekretariat Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

2) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (Kepala SKPD) adalah Pengguna Anggaran/Barang bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Dinas)_yang dipimpinya. Kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran/Barang mempunyai kewenangan antara lain yaitu

- a) Melakukan Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja; dan
- b) mengawasi pelaksanaan anggaran.

Dalam hal mitigasi terhadap risiko penyalahgunaan wewenang oleh pejabat perbendaharaan negara, juga telah ditetapkan pengaturannya melalui *pasal 58* undang-undang tersebut di atas, dimana mengatur bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggaran sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Dan sistem pengendalian intern yang dimaksud selanjutnya akan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

**b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam Undang-undang ini mengatur mengenai tata Kelola pemerintahan daerah dan pengembangan daerah secara umum. Begitu pula terkait dengan pengadaan barang/jasa yang merupakan kegiatan pemerintah daerah dalam membelanjakan keuangan daerah, memberikan ruang juga bagi Gubernur selaku Kepala Daerah bahwa dalam menjalankan tugasnya, mempunyai kewenangan sebagaimana tercantum pada pasal 65 ayat (2) :

- 1) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- 2) Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan persetujuan DPRD;
- 3) Menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Ketiga kewenangan tersebut diatas merupakan kewenangan Kepala Daerah yang mengatur mengenai kebutuhan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) ataupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menjalankan tugas pelaksanaan urusan pemerintahan, serta membuat Keputusan kepala daerah terkait penetapan Pimpinan/Kepala OPD/SKPD sampai ketinggian jabatan eselon terendah. Hal inilah yang merupakan sarana untuk menunjang faktor pendorong terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Terkait penyalahgunaan wewenang dalam undang-undang ini juga telah diatur Larangan bagi Kepala Daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana tercantum pada pasal 76 ayat (1), larangan ini merupakan bentuk mitigasi terhadap risiko penyalahgunaan wewenang yang dapat berakibat tindak pidana korupsi.

**c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014
Tentang Administrasi Pemerintahan**

Dalam Undang-undang ini mengatur mengenai tata laksana dalam pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara memang seharusnya mengacu pada aturan dan ketentuan perundang-undangan yang terkait pengelolaan keuangan negara, akan tetapi dalam mengambil Keputusan membelanjakan keuangan negara/daerah tetap harus mengacu pada proses pengambilan keputusan sesuai UU RI Nomor 30 Tahun 2014, baik yang diputuskan oleh Instansi Pemerintah maupun pejabat yang berwenang, begitu juga halnya pada pejabat yang terlibat langsung maupun tidak langsung terhadap proses pengadaan barang/jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Dalam pengambilan keputusan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam undang-undang ini juga sudah diatur sebagai

bentuk mitigasi terhadap risiko penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan Keputusan yaitu:

Pasal 20

- (1) *Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.*
- (2) *Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:*
 - a. *tidak terdapat kesalahan;*
 - b. *terdapat kesalahan administratif; atau*
 - c. *atau terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.*
- (3) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian 10% kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.*
- (5) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*
- (6) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*

d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Pemerintah ini merupakan tindak lanjut dari amanat UU RI Nomor 1 Tahun 2004 pasal 58 ayat (2). Pengaturan

merupakan bentuk tanggungjawab pemerintah untuk melakukan mitigasi terhadap kemungkinan terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan urusan pemerintahan termasuk perbendaharaan negara. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan daerah. Melalui pemerintah pemerintah inilah mendorong pemerintah daerah pada tingkat operasional di daerah mengamanatkan membentuk peraturan gubernur untuk mengatur ketentuan sistem pengendalian intern pemerintah daerah.

d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden ini terakhir diubah melalui Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Perpres ini merupakan pedoman/acuan pemerintah dalam membelanjakan keuangan negara/daerah baik melalui swakelola maupun melalui penyedia, Perpres ini mempunyai peran penting dalam pelaksanaan Pembangunan nasional untuk peningkatan pelayanan publik dan pengembangan perekonomian nasional dan daerah. Pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah ini memberikan pemenuhan nilai manfaat sebesar-besarnya (value for money) dan berkontribusi dalam peningkatan penggunaan produk dalam negeri, peningkatan peran usaha mikro,

usaha kecil, dan usaha menengah serta Pembangunan yang berkelanjutan. Peraturan Presiden merupakan bentuk mitigasi terhadap risiko kegagalan proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dimulai sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Dalam kasus pengadaan barang/jasa dilingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan pihak yang terkait dan pengaturan dalam pengadaan barang/jasa sesuai Perpres tersebut diatas antara lain adalah :

- 1) Pengguna Anggaran (PA), mempunyai tugas dan kewenangan antara lain :
 - a) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
 - b) Mengadakan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan;
 - c) Menetapkan perencanaan pengadaan;
 - d) Menetapkan dan mengumumkan rencana umum pengadaan;
 - e) Melakukan konsolidasi pengadaan barang/jasa;
 - f) Menetapkan penunjukan langsung untuk tender /seleksi ulang gagal;
 - g) Menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK);
 - h) PA dalam pengelolaan APBD dapat melimpahkan kewenangan sebagaimana pada huruf a) sampai dengan huruf f) kepada kuasa pengguna anggaran (KPA).

- 2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), bertugas dan berwenang:
- a) KPA melaksanakan pendelegasian sesuai dengan pelimpahan dari PA. Selain KPA melaksanakan pendelegasian dari PA;
 - b) KPA berwenang menjawab sanggah banding peserta tender pekerjaan konstruksi;
 - c) KPA dapat menugaskan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan kewenangan yaitu :
 - (1) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
 - (2) Mengadakan perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran belanja yang telah ditetapkan;
 - d) KPA pada pengadaan barang/jasa yang menggunakan anggaran belanja dari APBD, dapat merangkap PPK.
- 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), mempunyai tugas :
- a) Menyusun perencanaan pengadaan;
 - b) Melaksanakan konsolidasi pengadaan barang/jasa;
 - c) Menetapkan spesifikasi teknis/kerangka acuan kerja;
 - d) Menetapkan rancangan kontrak
 - e) Menetapkan HPS;
 - f) Menetapkan besaran uang muka yang akan dibayarkan ke penyedia;
 - g) Mengusulkan perubahan jadwal kegiatan;

- h) melaksanakan *E-purchasing* untuk nilai paling sedikit diatas Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah);
- i) mengendalikan kontrak;
- j) menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan;
- k) melaporkan pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan kepada PA/KPA.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, PPK melaksanakan tugas pelimpahan kewenangan dari PA/KPA meliputi :

- (1) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- (2) Mengadakan perjanjian dengan pihak lain dalam batas Anggaran belanja yang telah ditetapkan;

Dalam hal tidak ada penetapan PPK pada pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APBD, maka PA/KPA menugaskan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) untuk melaksanakan tugas PPK, dalam melaksanakan tugas sebagai PPK wajib memenuhi persyaratan kompetensi PPK

4) Kelompok Kerja (Pokja), mempunyai tugas :

- a) Melaksanakan persiapan dan pelaksanaan pemilihan penyedia kecuat *E-purchasing* dan pengadaan langsung;

b) Menetapkan pemenang pemilihan/penyedia untuk metode pemilihan ;

(1) Tender/penunjukan langsung untuk paket pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp. 100.000.000.000,- (seratus milyar rupiah);

(2) Seleksi/penunjukan langsung untuk paket pengadaan jasa konsultasi dengan nilai pagu anggaran paling banyak Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah).

Dalam Perpres tersebut di atas juga terdapat pengaturan khusus terkait dengan mitigasi risiko dalam pengadaan barang/jasa walaupun sebenarnya seluruh proses pengaturannya sudah merupakan bentuk mitigasi risiko secara umum. Hal ini juga merupakan pengaturan pengawasan intern dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sebagaimana termuat dalam Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pasal 76 dan pasal 77.

e. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia

Peraturan LKPP ini merupakan Perbaikan dari Peraturan LKPP sebelumnya yaitu Peraturan LKPP Nomor 9 Tahun 2018

tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Penyedia, peraturan ini dikeluarkan sebagai tindaklanjut atas penyesuaian terhadap Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, hal ini merupakan pedoman/acuan bagi pelaku pengadaan dalam pengadaan barang/jasa pemerintah untuk melaksanakan proses pengadaan barang/jasa pemerintah melalui Penyedia.

Dalam peraturan LKPP ini telah diatur hal mengenai standar dokumen pemilihan dimana salah satu unsur yang sangat menentukan bagi pelaksanaan pemilihan melalui tender/seleksi yaitu dokumen terkait rancangan kontrak. Rancangan kontrak merupakan tugas yang wajib dibuat oleh PPK untuk diserahkan kepada Pokja untuk menjadi informasi penting bagi para peserta tender/seleksi dalam mengajukan penawaran, dan bagi Pokja rancangan kontrak ini sebagai acuan dalam mengevaluasi penawaran peserta tender/seleksi, rancangan kontrak merupakan hal mutlak dipenuhi oleh PPK, maka dalam penyusunannya dibuat sesuai standar rancangan kontrak yang ditetapkan dalam Peraturan LKPP tersebut di atas. Ketidacermatan rancangan kontrak akan berdampak pada tingkat kemampuan peserta tender/seleksi dalam memahami, melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan nantinya secara konseptual, jadi para

peserta tender/seleksi akan kelihatan kemampuan pelaksanaan pekerjaan nantinya secara konseptual melalui metode pelaksanaan dan jadwal pelaksanaan (time schedule) yang ditawarkan dengan mengacu pada rancangan kontrak yang diberikan oleh PPK kepada Pokja sebagai bahan evaluasi.

f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Bahwa sebagai tindak lanjut atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, yang merupakan acuan bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Yang dimaksudkan dalam pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah ini, terdiri dari :

- 1) Pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- 3) Penyusunan rancangan APBD;
- 4) Penetapan APBD;

- 5) Pelaksanaan dan penatausahaan;
- 6) Laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD;
- 7) Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah;
- 8) Penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- 9) kekayaan dan utang daerah;
- 10) Badan layanan umum daerah;
- 11) Penyelesaian kerugian keuangan daerah;
- 12) Informasi keuangan daerah; dan
- 13) Pembinaan dan pengawasan.

Dari uraian lingkup yang dimaksudkan dalam pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah tersebut di atas, yang terkait langsung dengan studi kasus penulis terkait permasalahan pengadaan barang/jasa di lingkungan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu :

- 1) Pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Pelaksanaan dan penatausahaan;
- 3) Pembinaan dan pengawasan

Pada ketiga lingkup pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah tersebut di atas, unsur atau pejabat yang berperan menimbulkan permasalahan dalam kegiatan peengadaan barang/jasa yaitu :

- 1) Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang berwenang menetapkan KPA, dalam hal ini yang dimaksud KPA adalah Biro Pembangunan dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan;
- 2) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku Pengguna Anggaran (PA) dalam hal ini SKPD yang dimaksud adalah Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Provinsi Sulawesi Selatan;
- 3) Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Provinsi Sulawesi Selatan selaku Kuasa Penggunaan Anggaran (KPA)-SKPD;
- 4) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang dirangkap jabatan juga oleh Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Provinsi Sulawesi Selatan;
- 5) Kelompok Kerja (Pokja) pemilihan yang berada di lingkungan Biro Pembangunan dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (KPA).

g. Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 7 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Perangkat Daerah

Peraturan Gubernur ini merupakan Pengganti Peraturan Gubernur sebelumnya yaitu Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi,

Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, yang membedakan kedua peraturan gubernur ini adalah pada Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 7 Tahun 2023 ini lebih lengkap karena mengatur tata kelola seluruh perangkat daerah dan lebih khusus terhadap Organisasi Inspektorat Daerah ditambah 1 (satu) unit bidang kerja yang setingkat eselon III yaitu Inspektur Pembantu Bidang Pencegahan dan Investigasi.

Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2023 juga merupakan perintah kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan gubernur terkait dengan sistem pengendalian intern pemerintah daerah sekaligus memenuhi amanat UU RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 58.

Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dipimpin oleh Inspektur, yang mempunyai tugas membantu Gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan oleh Perangkat Daerah. Dalam menjalankan tugasnya Inspektur mempunyai fungsi, dimana penulis hanya memaparkan fungsi yang terkait saja dengan kegiatan pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu :

- 1) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- 2) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan gubernur dan/atau menteri melalui inspektorat jenderal;

Pelaksanaan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi.

Uraian tugas Inspektur sebagaimana penjelasan di atas dapat diuraikan juga hanya yang terkait dengan kegiatan pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, antara lain :

- 1) Menyelenggarakan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Menyelenggarakan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Gubernur dan/atau Menteri;
- 3) Menyelenggarakan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi.

Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan adalah Perangkat Daerah yang berperan penting dalam pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, dan merupakan aparat pengawasan

intern pemerintah dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Adanya beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang diperlukan sebagai acuan dalam melaksanakan dan mengimplementasikan dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah menunjukkan bahwa peranan proses pengadaan barang/jasa pemerintah perlu diwujudkan secara professional, akuntabel, transparan, kompetitif, tepat guna dan tepat manfaat.

Begitu pula dengan para Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam membelanjakan keuangan daerah menjadi barang ataupun jasa mengacu pada ketentuan perundang-undangan tersebut di atas dengan penuh integritas.

2. Kewenangan APIP dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peran Aparat Pengawasan Insternal Pemerintah (APIP) telah diatur dalam pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam UU Administrasi Pemerintahan dijelaskan mengenai peran APIP dalam rangka pengawasan pelaksanaan Administrasi, khususnya mengenai pengawasan penyalahgunaan wewenang. Keperluan akan peran APIP ini juga merupakan amanat dari UU RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang ditindak lanjuti dengan penetapan

Peraturan Pemerintah RI nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Adapun Isi dalam UU No 30 Tahun 2014 Pasal 20 adalah sebagai berikut :

Pasal 20

- (1) *Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.*
- (2) *Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :*
 - a. *tidak terdapat kesalahan;*
 - b. *terdapat kesalahan administratif; atau*
 - c. *atau terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.*
- (3) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian 11kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.*
- (5) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*
- (6) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*

Dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah, peranan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah spesifik diatur dalam Pasal 76 dan Pasal 77 Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang berbunyi :

Pasal 76

- (1) Menteri/kepala lembaga/kepala daerah wajib melakukan pengawasan Pengadaan Barang/Jasa melalui aparat pengawasan internal pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah masing-masing.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan/atau penyelenggaraan whistleblowing system.
- (3) Pengawasan Pengadaan Barang/Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sejak perencanaan, persiapan, pemilihan Penyedia, pelaksanaan Kontrak, dan serah terima pekerjaan.
- (4) Ruang lingkup pengawasan Pengadaan Barang/Jasa meliputi:
 - a. Pemenuhan nilai manfaat yang sebesar-besarnya;
 - b. Kepatuhan terhadap peraturan;
 - c. Pencapaian TKDN;
 - d. Penggunaan produk dalam negeri;
 - e. Pencadangan dan peruntukan paket untuk usaha kecil; dan
 - f. Pengadaan berkelanjutan.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (4) dapat dilakukan bersama dengan kementerian teknis terkait dan/atau lembaga yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan/negara dan Pembangunan nasional.
- (6) Hasil pengawasan digunakan pengendalian pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa.

Pasal 77

- (1) Masyarakat menyampaikan pengaduan kepada APIP disertai bukti yang faktual, kredibel, dan autentik.
- (2) Aparat Penegak Hukum meneruskan pengaduan Masyarakat kepada APIP untuk ditindaklanjuti:
- (3) APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menindaklanjuti pengaduan sesuai kewenangannya.
- (4) APIP melaporkan hasil tindak lanjut pengaduan kepada menteri/kepala lembaga/kepala daerah.

- (5) Menteri/kepala lembaga/kepala daerah melaporkan kepada instansi berwenang, dalam hal diyakini adanya indikasi KKN yang merugikan keuangan negara.
- (6) Menteri/kepala lembaga/kepala daerah memfasilitasi masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa.
- (7) LKPP mengembangkam sistem pengaduan Pengadaan Barang/Jasa.

Pada Tingkat implementasi di daerah, APIP mempunyai peran melalui organisasi perangkat daerah yaitu Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Dimana pembentukan merupakan tindak lanjut atas perintah Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Dari uraian ketentuan peraturan tersebut di atas, maka peran dan fungsi APIP merupakan garda terdepan sebagai fasilitator penegakan hukum dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yang merupakan bentuk mitigasi risiko permasalahan dalam pengadaan barang/jasa, yang dimulai sejak proses identifikasi kebutuhan, perencanaan/penganggaran, persiapan pemilihan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, dan serah terima pekerjaan. Peran APIP sangat diperlukan dalam rangka pengawasan melalui kegiatan audit, reuiu, pemantauan, evaluasi dan pengendalian yang memenuhi ruang lingkup pengawasan sebagaimana dimaksud pada pasal 76 ayat (4) Perpres 16 Tahun 2018.

Koordinasi APIP dibutuhkan *Political Will* yang kuat diantara penegakan hukum untuk melakukan koordinasi.

- a. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 30 Tahun 2014, Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) menjadi pemegang peran dalam penegakan hukum.
- b. APIP memiliki kapasitas dan kompetensi sehingga sedapat mungkin terlibat di dalam penegakan hukum yang melibatkan Aparatur Sipil Negara (ASN).
- c. APIP harus mampu membangun jejaring dengan kalangan akademisi/ahli, LSM dan berbagai stake holders lainnya yang dapat membantu penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan.
- d. Dengan adanya koordinasi penegakan hukum, maka dapat didayagunakan untuk menentukan kualifikasi perbuatan hukum yang berdasar pada hukum materil maupun hukum formil.
- e. Melalui koordinasi penegakan hukum dapat dihindari terjadinya :
 - 1) Ego sektor penegak hukum;
 - 2) Ketidakjelasan dan ketidakpastian dalam merespon laporan masyarakat;
 - 3) Tumpang Tindih;
 - 4) Berebut Kasus;
 - 5) Saling menyalahkan;
 - 6) Saling mengandalkan;
 - 7) Inefisiensi.¹²

¹² Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Html

Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan hal yang sangat urgen. Untuk mewujudkannya diperlukan pengelolaan berbagai bidang kehidupan seperti politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya secara lebih serius, transparan, dan terarah serta melibatkan semua komponen bangsa guna bersama-sama bangkit dari keterpurukan dan kehinaan di mata dunia internasional.

Salah satu upaya pemerintah ialah dengan membuat UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi langkah awal memajukan tugas dan kapasitas Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (selanjutnya disebut APIP).¹³

Peran APIP diharapkan menjamin penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan secara tertib, efisien, efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, bebas dari penyimpangan dan peyalahgunaan kekuasaan serta KKN.

Pada 28 Februari 2018, Kementerian Dalam Negeri, Polri (melalui Badan Reserse Kriminal Polri) dan Kejaksaan Agung menandatangani Perjanjian Kerja Sama tentang APIP dengan APH

¹³ Yohanes Elieser, "Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Bulungan," *Jurnal Paradigma* 7, no. 2 (2018): 66.

terkait Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Perjanjian ini dimaksudkan sebagai pedoman operasional bagi para pihak dalam melakukan koordinasi penanganan laporan masyarakat yang berindikasi tindak pidana korupsi serta memperkuat sinergitas kerjasama APIP dan Aparat Penegak Hukum (APH).

Ruang lingkup kerja sama tersebut meliputi; tukar menukar informasi, mekanisme penanganan laporan dan peningkatan kapasitas SDM. Poin pentingnya, APIP dan APH menindaklanjuti laporan masyarakat sesuai kewenangannya. Jika ditemukan indikasi tindak pidana korupsi, APIP menyerahkan kepada APH guna dilakukan proses penyelidikan.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, APIP berwenang dan berkedudukan sebagai pelaksana pengawas intern pemerintah yang meliputi seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain..

Pada tahun 2018 terbit peraturan perundang-undangan yaitu Perpres No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai pengganti Perpres 54 Tahun 2010, yang juga menempatkan APIP sebagai pihak yang melakukan pengawasan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah.¹⁴

¹⁴ Pasal 2 Perjanjian Kerja Sama Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) Terkait

Sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 22 Perpres 16 Tahun 2018, APIP adalah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit revidu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah. Pengadaan barang/jasa sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perpres Nomor 16 Tahun 2018, mempunyai tujuan :

- a. menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi dan penyedia;
- b. meningkatkan penggunaan produk dalam negeri;
- c. meningkatkan peran serta Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah;
- d. meningkatkan peran pelaku usaha nasional;
- e. mendukung pelaksanaan penelitian dan pemanfaatan barang/jasa hasil penelitian;
- f. meningkatkan keikutsertaan industri kreatif;
- g. mendorong pemerataan ekonomi; dan
- h. mendorong pengadaan berkelanjutan.¹⁵

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan aktivitas yang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan. Namun dalam kegiatan pengadaan barang/jasa rawan penyimpangan bukan saja oleh pelaku pengadaan itu sendiri tetapi juga oleh pihak yang mempunyai kewenangan secara struktural sebagai pengguna barang/jasa yang mengintervensi pelaku pengadaan untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya.

Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

C. Tinjauan Umum Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Dalam Proses Pengadaan Barang Dan Jasa

Presiden, Menteri keuangan, Menteri/pimpinan lembaga, kepala daerah, bendahara, serta pejabat lain memiliki kewenangan didalam mengelola keuangan negara.

Kuangan sebuah negara yang cukup menjadi salah satu faktor pendukung keberadaan pemerintah sebagai perwujudan kekuasaan dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Keuangan negara sendiri apabila dikaitkan dengan hukum administrasi merupakan kaidah yang mengatur tata tertib pada proses kerjasama yang rasional oleh pemerintah dengan seluruh unsur penyelenggara negara serta masyarakat dalam rangka pelaksanaan kepengurusan terhadap semua hak dan kewajiban negara yang bernilai uang maupun segala sesuatu yang berupa uang ataupun barang yang dijadikan milik negara yang berhubungan terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Guna tercapainya pengelolaan keuangan negara yang baik terdapat salah satu bagian penting yaitu melalui pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Dengan diterbitkannya peraturan presiden no. 16 tahun 2018 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah berserta perubahannya dan aturan teknis operasional terkait lainnya diharapkan dapat memperbaiki pelaksanaan pengadaan barang/jasa secara menyeluruh mengingat alokasi belanja barang/jasa yang cukup besar.¹⁶

¹⁶ Peran Penting Pengadaan Barang/Jasa Sebagai Bagian Dari Pengelolaan Keuangan Negara, URL: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers/>

Dalam pengadaan barang/jasa, Hukum Administrasi Negara mengatur hubungan hukum antara penyedia dan pengguna pada proses persiapan sampai dengan proses penerbitan surat penetapan penyedia barang/jasa.¹⁷

Pada saat proses persiapan pengadaan sampai dengan proses penerbitan surat surat penetapan penyedia barang/jasa instansi pemerintah yang merupakan hubungan hukum administrasi atau tata usaha negara, terjadi hubungan hukum antara pengguna dengan penyedia barang/jasa, keputusan yang dikeluarkan pada saat proses tersebut merupakan keputusan pejabat negara/daerah atau publik, dimana keputusan pengguna barang/jasa instansi pemerintah merupakan keputusan pejabat negara/daerah, maka apabila terdapat pihak baik penyedia barang/jasa atau masyarakat yang merasa dirugikan terhadap dikeluarkannya sebuah keputusan terkait pengadaan barang/jasa tentunya dapat mengajukan gugatan pembatalan secara tertulis terhadap keputusan tersebut melalui Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dalam ketentuan Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Penyalahgunaan wewenang menjadi salah satu alasan dapat diajukannya gugatan. Adapun yang dimaksud dengan penyalahgunaan

¹⁷ [keterangan-pers-peran-penting-pengadaan-barangjasa-sebagai-bagian-dari-pengelolaan-keuangan-negara/](https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan%20perbendaharaan/13406-aspek-hukum-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah), diakses pada tanggal 16 September 2019
Aspek Hukum Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, URL: <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan%20perbendaharaan/13406-aspek-hukum-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah>, diakses pada tanggal 15 September 2019

wewenang dalam tindak pemerintahan menurut konsep Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara selalu berkaitan dengan konsep *de'tornement de pouvoir*. Dalam hal ini pejabat menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan dari kewenangan tersebut, dengan demikian pejabat dianggap telah melanggar asas spesialisitas (asas tujuan). Ketika mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenang untuk tujuan lain, penyalahgunaan wewenang juga dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan oleh wewenang dimana pengalihan tujuan tersebut didasarkan atas interest pribadi, baik untuk kepentingan diri sendiri maupun orang lain.¹⁸

Dalam hal pengadaan barang/jasa, penyalahgunaan wewenang memiliki arti sebagai tindakan tindakan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang melakukan kesengajaan diluar kewenangan-kewenangannya terkait proses pengadaan, adapun pejabat berwenang yang dimaksud seperti PA/KPA, Kepala Daerah, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Tim Pendukung maupun Tim Teknis.

Penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang/jasa ini memiliki contoh seperti pengumuman dalam menentukan pemenang dalam suatu usaha non kecil tidak terlaksana dengan sebagaimana

¹⁸ H. Abdul Latif, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, h. 35.

mestinya, yang mana seharusnya keputusan pemenang pengadaan barang/jasa diperuntukkan kepada pengusaha kecil. Dalam ketentuan Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara melarang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk berbuat sewenang-wenang pada saat mengeluarkan maupun tidak mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Misal, ketika sebuah keputusan yang digugat dikeluarkan atas dasar fakta yang tidak lengkap, sehingga keputusan tersebut terjadi atas kemauan sendiri, bukan karena dasar hukum sehingga dapat dikatakan sebagai keputusan yang bersifat sewenang-wenang.

Penyelenggara negara/pejabat negara sebagaimana disebutkan di awal bagian paragraf tersebut di atas dalam pengelolaan keuangan negara dilaksanakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah, sehingga terdapat pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang yang berujung pada terjadinya korupsi yang merugikan keuangan negara.

Dalam membelanjakan Keuangan Daerah dilingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melalui APBD Provinsi, penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, khususnya dalam kasus pengadaan barang/jasa paket-paket pekerjaan di lingkungan SKPD Teknis selaku PA yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang

Provinsi Sulawesi Selatan yang melibatkan Kepala Daerah (Gubernur Sulawesi Selatan) selaku PKPKD, Biro Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan selaku KPA pengadaan barang/jasa (pemilihan penyedia), PA SKPD (Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga), Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan, dan PPTK SKPD. Penyalahgunaan kewenangan itu sendiri dimulai dari peran Gubernur Sulawesi Selatan sampai ke tingkat bawah (pelaksana teknis kegiatan) terhadap pengadaan barang/jasa di bidang konstruksi jalan.

D. Landasan Teori

1. Teori *Fraud* (Kecurangan)

Teori *Fraud Triangle* yang dikembangkan Donal R Cressey adalah model yang dapat menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan seseorang melakukan kecurangan (*fraud*). Terdapat 3 (tiga) faktor penyebab yaitu: (1) Tekanan (*Pressure*); (2) Pembenaran (*Rationalize*); dan (3) Kesempatan (*Opportunity*). Kecurangan terjadi apabila 3 (tiga) faktor tersebut muncul atau ada secara bersamaan.

a. Tekanan (*Pressure*)

Tekanan (*Pressure*) adalah istilah lain dari motivasi. Tekanan adalah sesuatu dalam kehidupan seseorang yang mendorong seseorang melakukan kecurangan. Tekanan atau motivasi bisa bersifat eksternal maupun internal. Tekanan eksternal misalnya adalah beban hutang yang harus segera

dilunasi, keinginan memiliki sesuatu secara berlebihan (ketamakan), gaya hidup dan perilaku terlarang (berjudi, narkoba atau perselingkuhan). Tekanan internal dalam bentuk beban kerja yang terlalu tinggi atau kesibukan yang terlalu padat.

Dalam pelaksanaan PBJ Pemerintah, selain faktor tersebut di atas, Pelaku PBJ bisa jadi mendapat tekanan dari atasan atau pihak lain yang memerlukan uang dari proses pengadaan secara tidak benar. Atasan atau pihak lain memberikan tekanan kepada pelaku PBJ Pemerintah (mungkin) guna pengembalian ongkos politik yang cukup besar. Penyebab lain yang sangat naif adalah proses hukum (misalnya terkait pemberantasan korupsi) yang memerlukan biaya tinggi menimbulkan tekanan untuk melakukan kecurangan pada area yang lain.

Pencegahan terjadinya *fraud* dari faktor tekanan (*pressure*) adalah dengan cara memperbaiki ekosistem pengadaan dan integritas pelaku PBJ Pemerintah secara bersama-sama.

b. Pembeneran (*Rationalize*)

Ada dua aspek pembeneran dalam *fraud*, yaitu : (1) pelaku merasa bahwa kemungkinan untuk mendapatkan keuntungan dari kecurangan lebih besar dari kemungkinan terdeteksinya kecurangan; dan (2) pelaku memiliki alasan pembener atas perbuatannya, misalnya: gaji yang rendah dibandingkan dengan

beban kerjanya, perbuatan dilakukan oleh banyak orang secara bersama-sama, perbuatan tersebut tidak merugikan siapapun.

Pencegahan terjadinya fraud dari faktor Pembenaan (*rationalize*) dalam PBJ Pemerintah adalah dengan cara meningkatkan penghasilan dan pada saat yang sama dilakukan penguasaan saksi yang tegas apabila terjadi kecurangan (*fraud*).

c. Kesempatan (*Opportunity*)

Jika kecurangan mengakibatkan pencurian terhadap sumber daya yang dimiliki pihak tertentu (Negara/Perusahaan), maka pencurian bisa terjadi apabila : ada yang bisa dicuri dan cara mencurinya, berapapun nilainya. Kesempatan bisa terjadi karena peraturan atau SOP yang lemah, pengendalian internal lemah atau berjalan tidak semestinya, kepercayaan berlebihan atau tidak adanya pemilahan kewenangan yang baik. Pencegahan terjadinya fraud dari faktor kesempatan (*opportunity*) dalam PBJ Pemerintah telah dilakukan dengan perbaikan peraturan secara berkesinambungan dan otomasi pelaksanaan pengadaan, dimulai dari pengenalan pelelangan secara elektronik (*e-procurement*). Selain ketentuan umum tersebut, ada banyak teknik pengendalian internal yang dapat dilakukan oleh masing-masing unit kerja yang terlibat dalam pelaksanaan PBJ Pemerintah.

Demikianlah penyebab terjadinya kecurangan sebagaimana diungkapkan oleh Donald R. Cressey. Pencegahan terjadinya

kerucarangan adalah juga merupakan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi. Yang perlu disadari adalah pencegahan kecurangan dalam PBJ Pemerintah memerlukan keterlibatan seluruh *stakeholder* yang terkait serta dukungan dari pimpinan Negara/Daerah mulai dari yang tertinggi.

2. Teori *Detournement de Povuir*/Melampaui Batas Wewenang

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.

Menurut Wiktionary, “Melampaui wewenang adalah melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan berdasarkan perundang-undangan tertentu.

Berdasarkan pengertian dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menguraikan unsur dari pemenuhan suatu tindakan administrasi point kedua: “yang melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan public.¹⁹

¹⁹ Bagir manan, *wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Hlm 1-2

Contoh kasus yang sesuai dengan teori ini adalah seperti yang diketahui bahwa di dalam masa kekuasaan presiden Jokowi, Basuki Tjahja Purnama sebagai Gubernur DKI Jakarta, telah melakukan tindak melampaui batas wewenang dengan cara melakukan kebijakan tanpa harus memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang telah berlaku.

3. Teori *Abuse de Droit*/Sewenang-Wenang

Menurut Sjachran Basah "*abus de droit*" (tindakan sewenang-wenang), yaitu *perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan*. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisitas). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.

Penyalahgunaan kewenangan berupa sewenang-wenang sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidakabsahan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan/atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan

demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan.

Contoh kasus yang sangat sesuai dengan teori ini, yaitu kasus gugatan keabsahan posisi Jaksa Agung RI oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.H. pada era periode kedua presiden SBY, Dimana posisi jaksa agung digugat karena diindikasikan tidak sah karena cacat hukum dengan penunjukan sebagai jaksa agung tanpa SK dan pelantikan oleh presiden SBY pada periode keduanya, jaksa agung hanya ditunjuk dengan SK dan dilantik sejak di periode pertama presiden SBY dan begitu masuk periode kedua langsung ditunjuk saja melalui persetujuan lisan presiden dengan menepuk pundak jaksa agung karena tidak ada perubahan nama sedangkan anggota kabinet lainnya dibuatkan SK dan dilantik. Hal inilah yang membuat keabsahan jaksa agung digugat karena mentersangkakan Prof. Yusril dalam satu masalah hukum dan gugatan tersebut dinyatakan menang oleh pengadilan yang berdampak pada penggantian jaksa agung baru yang dibuatkan SK dan dilantik.

Dalam sebuah negara hukum, terdapat adanya asas legalitas yang memiliki pengertian bahwa wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, seluruh wewenang yang ada pada pemerintahan itu bersumber pada peraturan perundang-

undangan dan tidak dapat diganggu gugat. Wewenang tersebut bersumber pada peraturan perundang-undangan yang mana dapat diperoleh melalui tiga cara yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat.

a. Atribusi

Yakni pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Atribusi wewenang dalam peraturan perundang-undangan adalah berupa pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yakni oleh UUD 1945 atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.

b. Delegasi

Yakni pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan satu kepada organ pemerintahan lainnya. Maka dari itu, suatu delegasi pasti akan diawali oleh atribusi wewenang terlebih dahulu.

c. Mandat

Yakni ketika organ pemerintahan telah memberikan izinnya kepada organ pemerintahan lain untuk menjalankan kewenangan yang diberikan atas nama pemberi mandat. Dalam Hukum Administrasi Negara, mandat ini dapat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan tugas dari atasan dan kewenangannya dapat berubah-ubah sesuai pemberi mandat sehingga tidak akan terjadi peralihan tanggung jawab.

E. Kerangka Pikir

Dalam melakukan penelitian, diperlukan adanya kerangka pemikiran sebagai dasar dalam melakukan analisis terhadap suatu permasalahan yang diangkat untuk memberikan landasan. Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis dimana konsep-konsep yang digunakan oleh penulis serta variable-variabel yang diteliti akan menggambarkan hubungan-hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya. Dalam penelitian ini akan mengkaji mengenai penerapan larangan penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa.

Teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini adalah teori kecurangan/*fraud*, teori melampaui batas wewenang/*detournement de pouvoir*, dan teori sewenang-wenang/*abuse de droit*. Dalam penelitian ini penulis akan berfokus pada penerapan larangan penyalahgunaan wewenang dalam prosedur pengadaan barang dan jasa dan bentuk pencegahan terhadap penyalahgunaan wewenang dalam proses pengadaan barang dan jasa.

F. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Penyalahgunaan wewenang merupakan kegiatan menguntungkan bagi kepentingan pribadi dari pejabat yang melakukan hal tersebut namun dapat merugikan keuangan administrasi negara. Konsep penyalahgunaan wewenang dapat dikaitkan dengan konsep *de'tornement de pouvoir* yaitu kewenangan pejabat dalam melakukan tujuan lain yang menyimpang dari tujuan awal yang telah diberikan sesuai kewenangan dimana tujuan lain dari kewenangan tersebut untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan dari Badan Tata Usaha Negara.

Pengadaan barang/jasa Pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBN, Dimana proses dimulai sejak identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Tahap-tahap dalam pengadaan barang/jasa Pemerintah dengan metode pemilihan penyedia jasa sebagaimana termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang diatur dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan

Barang/Jasa Pemerintah, yang diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. APIP adalah aparat yang melakukan pengawasan melalui audit, revidi, pemantauan, evaluasi dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan. APIP merupakan aparat yang bertugas mengawasi jalannya kegiatan pemerintahan dalam hal pengadaan barang dan jasa baik yang bersumber dana dari APBN maupun APBD.