

**PERTANGGUNG JAWAN PIDANA DALAM PENGADAAN BARANG
DAN JASA PEMERINTAH MELALUI SISTIM E-PROCURENMENT**



Diajukan Oleh:

T A N T U

NIM: P0400313021

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
SEPTEMBER
2016**

DISERTASI


**PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM
PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH
MELALUI SISTEM E-PROCUREMENT**

Disusun dan diajukan:

TANTU
P0400313021

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada Tanggal 30 November 2018
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat


Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, S.H.,M.H.
Promotor



Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H.,M.H.
Ko-Promotor



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	29
C. Tujuan Penelitian.....	30
D. Kegunaan Penelitian.....	30
E. Orisinalitas Penelitian	30
F. Definisi Operasional	31
G. Bagan Kerangka Pikir	34
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
A. Penegakan Hukum Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah (PBJ)	35
B. Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah	45
1. Pihak yang Terlibat dalam Proses PBJ	51
2. Dasar Hukum PBJ	53
3. Prinsip-Prinsip PBJ.....	55
C. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan Sistem <i>E-Procurement</i>	58
1. E-Lelang.....	67
2. E-Seleksi.....	69
D. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)	69
E. Akuntabilitas dan Transparansi	78

1. Konsep dan Pengertian Akuntabilitas	78
2. Konsep dan Pengertian Transparansi	83
F. Kerangka Teoritik	83
1. Teori Hukum Pidana.....	89
2. Teori Tindak Pidana	97
3. Teori dan Praktik Tindak Pidana Korupsi.....	103
4. Teori Pengawasn	116
BAB III METODE PENELITIAN	126
A. Sifat Penelitian	126
B. Pendekatan Penelitian	16
C. Bahan Hukum	128
D. Pengolahan dan Analisis Data	130
DAFTAR PUSTAKA	131

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Puji dan Syukur kehadiran Allah swt atas segala karunia serta rahmat-Nya, sehingga disertasi ini dengan judul: "PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH MELALUI SISTIM *E-PROCUREMENT*" dapat terselesaikan dengan lancar.

Dalam penulisan disertasi ini , Penulis menyadari sepenuhnya bahwa baik dalam pengungkapan, penyajian dan pemilihan kata-kata maupun pembahasan disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis mengharapkan saran, kritik dan segala bentuk pengarahannya dari semua pihak untuk perbaikan karya ilmiah ini.

Ucapan terima kasih yang sangat tulus dan mendalam, Penulis sampaikan kepada **Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, S.H., M.H.**, selaku Promotor, **Prof. Dr. H. Sukri Akub, S.H., M.H.**, selaku Ko-Promotor **Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, S.H., M.S.**, Ko-Promotor, dengan segala ketulusan dan keikhlasan yang tidak mengenal waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, serta kecermatan dalam memberikan petunjuk-petunjuk perihal prinsip penulisan karya ilmiah kepada Penulis sehingga penulisan disertasi ini dapat dirampungkan.

Banyak pihak yang telah dengan tulus ikhlas memberikan bantuan, baik moril maupun materil untuk menyelesaikan penulisan Karya Ilmiah ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih disertai penghargaan yang setinggi-tingginya juga kepada:

1. Rektor Univesitas Hasanuddin
2. Dekan Fakultas Hukum Univesitas Hasanuddin dan Wakil dekan Fakultas Hukum Univesitas Hasanuddin serta seluruh Bapak dan Ibu Dosen pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univesitas Hasanuddin
3. Penguji yang juga telah memberikan masukan dan saran untuk lebih menyempurnakan Disertasi penulis : **Prof. Dr. H. M. Said Karim, S.H., M.H., M.Si., Prof. Dr. Anwar Borahima, S.H., M.H., Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., dan Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.**
4. Kepala Kepolisian Republik Indonesia beserta jajarannya
5. Ketua KPK beserta Jajarannya.
6. Bareskrim Dit Tipidkor Mabes Polri beserta jajarannya
7. Kepala Kepolisian Daerah Papua beserta jajarannya
8. Kedua orang tua yaitu **H. SEMMANG** dan **Hj. HASIA**, Isteri tercinta **FATMAWATI**.,saudara-saudaraku di Kolaka,Makassar dan Bapak/ibu mertua ,Keluarga besar penulis di Jayapura dan ,Keluarga di Mannagae Kab.Soppeng dan Anakku tersayang **Ananda Vidyawati Usman** dan **Muhammad Adis Nabil Atalla Usman** dan seluruhnya yang selama ini mendukung dan memberi semangat serta doa kepada penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini.

9. Rekan-Rekan S3 Seangkatan tahun 2014 Kelas Jayapura Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta semua pihak yang tak dapat disebutkan namanya satu persatu, yang telah banyak membantu selama mengikuti pendidikan sampai dengan penyelesaian penulisan Disertasi hingga selesai.

Akhirnya semoga Allah s.w.t memberi balasan yang setimpal sesuai dengan kebaikan dan keikhlasan kita semua serta Semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi Penulis, Almamater, Institusi Polri,Kejaksaan dan KPK, Bangsa dan Negara demi menata hari esok yang lebih baik.

Makassar, November 2018

Penulis

ABSTRAK

Tantu.“PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH MELALUI SISTIM *E-PROCUREMENT*” (dibimbing oleh **Andi Muhammad Sofyan, Sukri Akub dan Syamsul Bachri**).

Penelitian ini bertujuan Untuk mengkaji dan menganalisis Sejauhmana pentingnya Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah melalui *e-procurement* serta mengurai Implementasi Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah melalui *e-procurement* Untuk menemukan konsep baru bentuk pengadaan yang ideal dengan sistem *e-procurement*.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian Normatif-empiris dengan mengabstraksi bahan-bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier dengan pendekatan kualitatif. penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum Selanjutnya dianalisis dengan metode, inventarisasi, identifikasi, klasifikasi, sistematisasi dan interpretasi.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Pengadaan barang/jasa pemerintah di Kementerian/Lembaga/Daerah/Instansi pasca berlakunya Perpres No.4 Tahun 2015 (perubahan keempat Perpres No.54 Tahun 2010) masih dibayangi tingginya angka korupsi. Beberapa perubahan dalam Perpres tersebut belum mampu menekan secara signifikan kasus Tipikor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP). Data KPK dan Kepolisian menunjukkan, praktik tindak pidana di sektor PBJP masih cukup tinggi sepanjang tahun 2010 hingga 2017.

Penerapan e-tendering, e-purchasing dan e-katalog melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) belum mampu menghilangkan kolusi yang terjadi dalam proses PBJP di daerah. Sumberdaya ULP dan LPSE berasal dari pegawai negeri sipil/aparatur sipil Negara yang berada didalam struktur Pemda dimana PBJP tersebut diselenggarakan. Pengawasan terhadap proses PBJP yang diselenggarakan juga masih “lokal sentris”, oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah/Inspektorat, yang juga menjadi bagian dari struktur birokrasi Pemda. Sehingga pengawasan yang dilakukan tidak efektif, masih menyisakan celah intervensi oleh kepala daerah, DPR, atau kelompok kepentingan lain dalam proses PBJP.

Melalui revisi Perpres PBJ dan Perpres LKPP, ULP/UKPBJ di daerah dilebur kedalam LKPP yang akan dibentuk di setiap Prop/Kab/Kota di seluruh Indonesia (LKPP Perwakilan). Demikian pula dengan lembaga pengawas independen yang akan dibentuk di setiap prop untuk mengawasi proses PBJ yang dilakukan oleh LKPP Perwakilan.

Kata kunci : ***Independen, Profesionalitas, Integritas, Transparan, Akuntabel***

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Kegunaan Penelitian.....	16
E. Orisinalitas Penelitian	16
F. Kerangka Pikir dan Bagan Kerangka Pikir	20
1. Kerangka Pikir	20
2. Bagan Kerangka Pikir	22
G. Definisi Operasional	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Landasan Teori.....	18
1. Grand Teory.....	25
Teori Hukum Murni.....	25
2. Middel Range Theory.....	22
Teori Wewenang.....	22
3. Applied Theory.....	24
Teori Pengawasan.....	24
B. Perbandingan Pengadaan Barang dan Jasa Beberapa Negara di Dunia	42

1. Perancis	42
2. Filipina.....	44
3. Malaysia	48
4. Korea Selatan	50
5. Singapura	52
6. Denmark	54
C. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan Sistem <i>E-Procurement</i>	58
1. E-Lelang.....	68
2. E-Seleksi.....	69
D. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)	69
E. Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pengadaan Barang/Jasa	76
1. Konsep dan Pengertian Akuntabilitas	76
2. Konsep dan Pengertian Transparansi	82
F. Kerangka Teoritik	88
1. Teori Kepastian Hukum	88
2. Teori Good Governance.....	93
3. Teori Kewenangan	97
G. Kerangka Pikir dan Bagan Kerangka Pikir.....	104
1. Kerangka Pikir	104
2. Bagan Kerangka Pikir	107
H. Definisi Operasional	108
 BAB III METODE PENELITIAN	 111
A. Tipe Penelitian	111
B. Pendekatan Penelitian	112
C. Bahan Hukum	113
D. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	115
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	 117

A. Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah	117
B. Problematika Perundang-Undangan Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	135
1. Perpres Nomor 54 Tahun 2010	136
2. Perpres Nomor 70 Tahun 2012	140
3. Perpres Nomor 4 Tahun 2015	145
4. Perpres Nomor 16 Tahun 2018	152
C. Mendesain Pencegahan Pidana Korupsi Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	172
1. Politik Hukum Pencegahan Korupsi Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	177
2. <i>Integrated System</i> Pengadaan Barang/Jasa di Daerah Melalui LKPP	
a. Pembentukan LKPP Perwakilan di Prop/Kab/Kota..	182
b. Lembaga Pengawas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	190
BAB V PENUTUP	192
A. Kesimpulan	192
B. Saran.....	194
DAFTAR PUSTAKA	195

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang Masalah

Pembangunan sarana dan prasarana dalam menunjang roda perekonomian, sehingga dalam pelayanan masyarakat di Indonesia menjadi sebuah keharusan. Pembangunan sarana dan prasarana ini tentunya harus diimbangi dengan pengadaan barang dan jasa yang baik. Dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan bahwa "Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. Pengadaan barang/jasa pada hakikatnya merupakan upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang/jasa yang diinginkannya, sehingga masing-masing pihak harus tunduk pada etika serta norma/peraturan yang berlaku terkait proses pengadaan barang/jasa.¹

Penyaluran dan pendistribusian anggaran belanja negara dengan melalui pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan komponen fundamental dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengadaan

¹ Abu Samman Lubis, "Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", makalah. http://www.bppk.depkeu.go.id/bdk/pontianak/index.php?option=com_content&view=article&id=60:aspek-hukum-, diakses tanggal 10 Mei 2018.

barang/jasa pemerintah memiliki tujuan antara lain memperoleh barang/jasa dengan harga yang dapat dipertanggung jawabkan dengan jumlah dan mutu sesuai serta tepat waktu pelaksanaannya. Untuk mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari APBN/APBD perlu diatur dari sisi formal maupun material. Mengingat pembiayaan pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan belanja pemerintah yang menggunakan keuangan negara yang antara lain bersumber dari pajak setiap warga negara Indonesia. Pengaturan tersebut dimaksudkan agar proses pengadaan barang dan jasa memiliki akuntabilitas dan tanpa mengurangi efektifitas dalam pelaksanaannya. Dalam postur APBN dan APBD tahun 2017 lalu, terlihat anggaran Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) sangat besar. Anggaran PBJ setiap tahunnya menurut LKPP sekitar 40% dari APBN dan APBD Anggaran ini diperuntukan untuk menjalankan aktifitas pengadaan guna menopang aktifitas ekonomi nasional.²

Belanja barang/jasa APBN tahun 2015 (815,8 T), tahun 2016 (315 T) dan tahun 2017(296 T) sedangkan APBD Pengadaan Barang dan Jasa Tahun 2015 (405,1 T), 2016(305 T), Pengaturan pengadaan barang/jasa setelah reformasi dimulai pada masa pemerintahan Presiden Republik Indonesia Bapak Abdurahman Wahid dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000 tentang

² Sumber: Kementerian Keuangan (Kemenkeu)

Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menggantikan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan pada saat Presiden Republik Indonesia Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah mengalami perubahan untuk mengikuti perkembangan jaman dan teknologi, yang sampai saat ini telah mengalami perubahan terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya kemudian diganti dan dicabut dengan Perpres Nomor 16 Tahun 2018, inilah Perpres terbaru dibidang PBJ, yang mulai diberlakukan Juli 2018.

Tujuan ditetapkannya pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah agar proses pengadaan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien dengan persaingan yang sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaat bagi pelayanan publik. Perangkat hukum untuk melaksanakan pengadaan barang dan jasa juga telah beberapa kali mengalami perubahan, dari Perpres No. 54 Tahun 2010 dan perubahannya,

sampai Perpres 16 Tahun 2018,³ yang kesemuanya telah menekankan penggunaan sistem lelang elektronik atau *e-procurement*, tidak lagi secara manual yang membuka luas praktik korupsi. Jadi mengacu Perpres tersebut, setiap instansi, mulai dari Pusat sampai daerah, wajib menggunakan sistem *e-procurement*.

Melalui penerapan *e-procurement*, transparansi dijamin dengan keterbukaan informasi tentang pengadaan yang dapat diketahui oleh semua penyedia yang memenuhi persyaratan yang ditentukan ULP. Kompetisi dijamin dengan peningkatkan akses pasar bagi penyedia untuk bersaing menawarkan barang dan jasanya. Obyektifitas pengambilan keputusan dipastikan dengan keterbukaan hasil evaluasi sehingga diskriminasi diantara penyedia dan kejelasan metode dalam evaluasi penawaran.

Sejak 2010, Pemerintah berupaya mencegah dan meminimalisir praktik korupsi PBJ melalui pembaharuan regulasi seperti telah disebut diatas, salah satunya dengan menerapkan sistem lelang elektronik atau *e-procurement*, sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015, hingga kemudian terbit Perpres Nomor 16 Tahun 2018 yang mencabut Keppres Nomor 54 Tahun 2010 dan perubahannya.

³ Mencabut Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya.

E-procurement atau lelang secara elektronik adalah proses pengadaan barang/jasa dalam lingkup pemerintah yang menggunakan perangkat teknologi informasi dan komunikasi dalam setiap proses dan langkahnya. Secara umum, e-procurement dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu *e-tendering* dan *e-purchasing*. *e-tendering* adalah proses pengadaan barang/jasa yang diikuti oleh penyedia barang/jasa secara elektronik melalui cara satu kali penawaran, sedangkan *e-purchasing* adalah proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan melalui katalog elektronik.

E-tendering sama persis dengan pola pengadaan yang selama ini dilaksanakan secara manual, perbedaannya hanya seluruh tahapan dilaksanakan secara elektronik, sedangkan *e-purchasing* menggunakan cara yang sama sekali berbeda. Pengguna barang/jasa tinggal memilih barang/jasa yang diinginkan melalui katalog elektronik yang terbuka serta transparan. Katalog ini disusun oleh LKPP melalui sebuah kontrak payung kepada Produsen atau penyedia utama, sehingga harga yang ditawarkan dipastikan jauh lebih rendah dibandingkan harga pasaran.

Dengan adanya pengadaan barang/jasa secara elektronik (*e-procurement*) diharapkan mampu meningkatkan transparansi, sehingga persaingan sehat antar pelaku usaha dapat lebih cepat terdorong dan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah secara elektronik akan lebih meningkatkan dan menjamin efisiensi, efektifitas,

transparansi serta akuntabilitas dalam pembelanjaan uang negara/pemerintah. Engstorm et al.,⁴ menjelaskan bahwa di sektor swasta, *e-procurement* pada umumnya memberikan penghematan biaya tahunan sekitar 25-50 persen dan berpotensi dapat mencapai tingkat yang sama di sektor publik.

Pendukung *e-procurement* berpendapat bahwa sistem ini membantu pemerintah menghemat uang dan menyediakan cara yang lebih akuntabel, lebih efektif, dan lebih cepat untuk mengelola pengadaan.⁵ Sistem elektronik *e-procurement* menunjukkan suatu pengembangan yang penting bagi proses pembelian, menawarkan manfaat bagi organisasi melalui efisiensi proses pembelian dan mengurangi harga.⁶

Namun dalam pelaksanaannya seringkali dijumpai berbagai penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa Pemerintah, meskipun telah memakai sistem *e-procurement*. Berdasarkan berbagai data yang ada, kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat penyimpangan terhadap ketentuan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah ternyata nilainya luar biasa besar. BPKP menyatakan bahwa jika dilihat dari belanja barang dan jasa

⁴ Engstorm, Anne et. al.. (2009). "Implementation of Public E-Procurement in Swedish Government Entities". Proceedings of the International Multiconference on Computer Science and Information Technology .

⁵ Gunasekaran, Angappa dan Eric W.T. Ngai. (2008). "Adoption of E-procurement in Hong Kong: An Empirical Research". International Journal of Production Economics. 113.

⁶ Croom, Simon R., dan Alistair Brandon-Jones. (2005). Key Issues in E-Procurement: Procurement Implementation and Operation in the Public Sector, Journal of Public Procurement. vol. 5. issues 3.

Pemerintah telah terjadi kebocoran rata-rata 30% atau sekitar 25 Triliun Rupiah. Angka tersebut diperhitungkan hanya berdasarkan dari anggaran Pemerintah pusat saja dan belum diperhitungkan dengan anggaran pemerintah daerah.⁷ Hal ini sesuai penelitian Kaufman, bahwa pengadaan barang/jasa (PBJ) adalah aktivitas pemerintah yang dianggap paling rentan terhadap korupsi, dan ini terjadi dimanapun di seluruh dunia.⁸

KPK menyatakan 44 persen kasus korupsi yang ditangani KPK merupakan kasus pengadaan barang dan jasa⁹ Dalam banyak perkara korupsi yang, sektor PBJ masih menjadi lahan basah untuk para koruptor meraub keuntungan. Fakta tersebut terbukti dari jumlah penanganan perkara yang ditangani KPK setiap tahunnya sebagian besar terkait dengan PBJ. Sepanjang tahun 2015 saja, KPK mencatat tak kurang dari 12.693 laporan pengaduan dugaan korupsi pengadaan barang dan jasa diterima KPK. Dari jumlah tersebut nilai kerugian negara ditaksir hampir Rp 1 triliun. Hal ini menempatkan korupsi di bidang ini sebagai kasus terbanyak kedua yang ditangani Komisi setelah kasus penyuapan, dan sebagian juga terjadi dalam sektor PBJ.¹⁰ Catatan KPK juga menyebutkan, pada 2015-2017 ada 6.682

⁷ Amirudin. 2012 "Analisis Pola Pemberantasan Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa", Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 8 No.1 Mei 2012 : 026 – 037.

⁸ OECD. 2007. "Integrity on Public Procurement, Good Practices from A to Z". Paris. Tersedia pada: Piga, G. " A Fighting Chance Against Corruption in Public Procurement?" pada Rose-Ackerman, S. and Soreide, T. (eds.) 2011. International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two, Edward Elgar, Cheltenham

⁹ <http://kpk.go.id/id/halaman-utama/79-berita/berita-media?start=220> data akses Minggu 15 Mei 2018.

¹⁰ <https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/mencegah-korupsi-pengadaan->

paket yang gagal lelang. Angka itu terdiri dari 41 persen konstruksi, 23-32 persen pengadaan barang, dan 14-25 persen jasa konsultasi (badan usaha).¹¹

Dalam penanganan KPK, Polisi dan Kejaksaan, data Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyebutkan jika penanganan persekongkolan tender PBJ di KPPU rentang waktu tahun 2006-2012, sebanyak 97 perkara dari 173 perkara yang diputus. Jumlah perkara terbukti sebanyak 75 dari 97 perkara, dengan nilai proyek: 8.6 triliun dari 12.35 triliun ¹²

Sebagian dari kasus korupsi itu terjadi di Pemerintah Daerah (Pemda). Hasil penelitian Indonesia Corruption Watch (ICW) pada (20/5/2017) tahun lalu merilis sejumlah temuan terkait sektor pengadaan barang dan jasa pemerintah yang rawan kecurangan. Hasil kajian yang ICW lakukan menemukan bahwa hingga 2016 pengadaan secara nasional belum sepenuhnya menggunakan sistem elektronik.

Kepala daerah menjadi salah satu aktor yang terjerat kasus korupsi PBJ. Kepala daerah yang tertangkap antara lain Wali Kota Tegal, Siti Masitha Soeparno (pengadaan instalasi kesehatan di RSUD Kardinah Tegal); Wali Kota Batu, Eddy Rumpoko (pengadaan meubelair di Pemkot Batu); dan Mantan Bupati Sorong Selatan

barang-jasa-apa-yang-sudah-dan-yang-masih-harus-dilakukan data akses 10 Mei 2018.

¹¹ Laporan Tahunan KPK 2017.

¹² Sumber: Laporan KPPU, 2015

(Sorsel), Otto Ihalauw (pengadaan kapal kargo). Dua Wali Kota yang terjerat kasus korupsi tertangkap tangan oleh KPK.

Dari penelusuran Penulis, sepanjang Januari hingga Maret 2018, terdapat sejumlah calon kepala daerah yang terkena operasi tangkap tangan (OTT) KPK, karena mencari modal untuk ongkos politik lewat korupsi PBJ. *Pertama*, adalah OTT Walikota Kendari Adriatma Dwi Putra, bersama ayahnya, Asrun (calon Gubernur Sultra). Adriatma diduga menerima suap dari Direktur Utama PT Sarana Bangun Nusantara, Hasmun Hamzah senilai Rp 2,8 miliar. Suap itu terkait proyek pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pemkab Kendari tahun 2017-2018. Uang suap tersebut diduga digunakan untuk ongkos politik ayahnya yang mencalonkan sebagai cagub Sultra di Pilkada 2018.

Kasus berikutnya terjadi pada calon gubernur Nusa Tenggara Timur Marianus Sae (Bupati Ngada). Marianus diduga menerima suap untuk untuk biaya pencalonan sebagai gubernur NTT. Marianus diduga menerima suap dari Wilhelmus terkait sejumlah proyek di Kabupaten Ngada, Nusa Tenggara Timur. Suap untuk Marianus diduga diberikan Dirut PT Sinar 99 Permai, Wilhelmus Iwan Ulumbu. Wilhelmus diketahui merupakan salah satu kontraktor di Kabupaten Ngada yang kerap mendapatkan proyek di Kabupaten Ngada sejak 2011. Dalam kasus ini, Marianus diduga menerima suap Rp 4,1 miliar dari Wilhelmus.

Wilhelmus diketahui merupakan salah satu kontraktor di Kabupaten Ngada yang kerap mendapatkan proyek di Kabupaten Ngada sejak 2011. Dalam kasus ini, Marianus diduga menerima suap Rp 4,1 miliar dari Wilhelmus.

Kasus teranyar adalah OTT KPK terhadap Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf pada Juli 2018 lalu, dan seorang pengusaha bernama Ahmadi. Keduanya ditangkap KPK pada 5 Juli 2018 lalu karena diduga terlibat dalam kasus korupsi proyek pembangunan infrastruktur yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus (Otsus) Aceh tahun 2018. Dalam konstruksi perkara, KPK menduga pemberian Ahmadi kepada Irwandi sebesar Rp 500 juta bagian dari Rp 1,5 miliar yang diminta Irwandi terkait fee ijon proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang bersumber dari Dana Otonomi Khusus Aceh Tahun 2018. Kasus ini menambah deretan kasus korupsi PBJ yang terjadi daerah hingga tahun 2018. Padahal pemerintah telah menerbitkan Perpres terbaru di bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Perpres No 16 Tahun 2018 yang menggantikan Perpres No 54 Tahun 2010. Harapannya, agar korupsi PBJ tidak terjadi lagi.

Terdapat beberapa bentuk modus korupsi yang biasa dilakukan dalam proses pengadaan barang dan jasa baik itu bersifat terang-terangan maupun yang tidak terlihat:

1. Penyuapan dan Uang Pelicin. biasanya kasus penyuapan dalam jumlah yang besar dan diberikan kepada pejabat pembuat

keputusan, sedangkan uang pelicin diberikan dalam jumlah yang lebih kecil yang diterima pegawai rendah (jabatan).

2. *Supply dan Demand*. Ini adalah hubungan saling membutuhkan antara si pemberi suap dan si penerima suap, karena korupsi akan terjadi jika kedua faktor itu saling bertemu.
3. Kartel dan Kolusi. Kartel terbentuk untuk memanipulasi suatu proses tender yang itu menguntungkan anggota kartel, sedangkan Kolusi adalah bentuk kesepakatan dari para peserta tender untuk menetapkan pemenang tender atau pembayaran kompensasi terhadap pihak yang kalah tender.
4. *Struktur dan Situasional*. Korupsi berbentuk 'struktural' adalah korupsi yang telah direncanakan dan dipersiapkan secara matang dan sistematis, sedangkan korupsi 'situasional' adalah korupsi tanpa terencana.

Salah satu upaya pemerintah melihat maraknya praktek korupsi disektor Pengadaan yakni mengeluarkan kebijakan Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (AKSI PPK) yang dicanangkan sejak tahun 2015 hingga 2017. Kebijakan tersebut tertuang dalam Instruksi Presiden (Inpres) No 7 Tahun 2015 dan Inpres No 10 tahun 2016 tentang AKSI PPK. Mandat dari ketentuan tersebut mengharuskan instansi pemerintahan menggunakan sistem pengadaan elektronik (*e-procurement*) untuk semua kegiatan pengadaan.

Faktor tingginya angka korupsi Pemda, khususnya yang dilakukan oleh kepala daerah, adalah terkait kebutuhan politik (*politic cost*). Jika Kepala Daerah tersebut merupakan pimpinan parpol atau memiliki afiliasi politik dengan parpol tertentu di daerah tersebut, maka APBD menjadi celah paling rawan. Seorang Kepala Daerah petahana misalnya, akan menggunakan kuasanya untuk mengumpulkan biaya politik, melalui pengadaan barang dan jasa, untuk membiayai pencalonannya kembali, atau sanak saudara yang bertarung di Pilkada. Hal sama akan dilakukan setelah terpilih dan menjabat. Mengintervensi proses PBJ untuk mengumpulkan uang guna membayar; hutang kampanye saat Pilkada, dan membiayai pendukung-pendukung politiknya.

Beberapa kasus tersebut menimbulkan pertanyaan besar penerapan sistem *e-procurement* dalam proses PBJP di daerah. Mestinya *e-procurement* dalam Perpres No.54 Tahun 2010 dan perubahannya, serta Perpres No.16 Tahun 2018, menjadi piranti pencegahan korupsi sektor PBJ di daerah. Asumsi awal penulis adalah, selain masalahnya terletak pada masih adanya kelemahan dalam sistem *e-procurement*, aspek kelembagaan pengadaan di daerah juga menjadi masalah serius.

Unit Layanan Pengadaan (ULP) - yang sekarang berganti nama menjadi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) dalam Perpres No.16 Tahun 2018 - di daerah selama ini dicurigai menjadi tempat

rawan permainan tender pengadaan. KPK juga memberikan perhatian khusus terhadap keberadaan ULP dalam politik anggaran kebijakan pengadaan di daerah. Sebagai salah satu unit dalam struktur birokrasi Pemda, ULP bertanggungjawab kepada kepala daerah. Pada waktu bersamaan, posisi kepala daerah selain sebagai Pembina kepegawaian, juga sebagai kader partai politik, atau memiliki afiliasi dengan parpol tertentu, imbas dukungan saat kampanye pemilihan kepala daerah. Situasi itu melahirkan aliansi politik yang tentu membutuhkan logistik politik (uang). Pengadaan menjadi celah paling rawan untuk mengumpulkan itu. Meskipun tidak semua korupsi PBJ di daerah memiliki motif politik, beberapa terjadi karena motif ekonomi saja, semata hanya untuk memperkaya diri.

Pada saat yang sama, LKPP tidak memiliki kuasa kontrol untuk mengawasi kelembagaan ULP. Situasi ini terjadi karena Pemda diberi kewenangan pembentukan organisasi ULP, termasuk sumberdaya ULP yang berasal dari pegawai Pemda. Hal ini termuat dalam 3 (tiga) Peraturan Kepala LKPP; Nomor 5 Tahun 2012, Nomor 2 Tahun 2015, dan Nomor 14 Tahun 2018 (mencabut Peraturan Ka LKPP Nomor 5 Tahun 2012 dan Nomor 2 Tahun 2015).

Dapat ditemui dalam sejumlah Pasal dalam Peraturan Kepala LKPP Nomor 14 Tahun 2018 tentang Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPB). Yang isinya tidak jauh berbeda dengan dua peraturan sebelumnya yang memberikan kewenangan kepada Pemda untuk membentuk ULP/UKPBJ. Termuat dalam Pasal 2 ayat (1):

“Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah membentuk UKPBJ yang memiliki tugas menyelenggarakan dukungan pengadaan barang/jasa pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah.”

Kemudian, soal kepegawaian/sumberdaya dan pembiayaan juga menjadi kewenangan Pemda, termuat dalam Pasal 11 ayat (1):

Pegawai UKPBJ terdiri atas:

- a. Pengelola Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah;
- b. Aparatur Sipil Negara/Anggota Tentara Nasional Indonesia/Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di lingkungan Kementerian Pertahanan dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan/atau
- c. personel selain yang dimaksud pada huruf a dan huruf b.

Pasal 27 (Pembiayaan): Pembiayaan penyelenggaraan kegiatan UKPBJ dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah dan sumber pendapatan lain yang sah dan tidak mengikat.

Hal ini tentu mengundang kerawanan bagi kelembagaan pengadaan yang ada di daerah. Kerawanan dalam hal sangat mudah diintervensi oleh kepala daerah-DPRD maupun pihak-pihak terkait yang memiliki kepentingan pribadi dalam proses pengadaan barang.jasa pemerintah yang mestinya diperuntukan untuk kemaslahatan rakyat. Intervensi dapat dilakukan dari sisi sumberdaya dengan memasukan orang-orang dekat kepala daerah, dan dari sisi anggaran yang memunculkan sifat ketergantungan ULP/UKPBJ

kepada kepala daerah-DPRD, karena pembiayaan ULP/UKPBJ bersumber dari APBD.

Berangkat dari latarbelakang masalah tersebut, maka penelitian ini mengangkat judul “PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH MELALUI SISTIM *E-PROCUREMENT*”

B. Rumusan Masalah

Dengan melihat Latar Belakang masalah diatas, maka Rumusan Masalah penelitian ini adalah:

1. Sejauhmanakah pentingnya Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement* ?
2. Bagaimana Implementasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement* ?
3. Bagaimanakah bentuk pengadaan yang ideal dengan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang/ jasa pemerintah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Sejauhmanakah pentingnya Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement*.
2. Untuk mengurai Implementasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement* .
3. Untuk menemukan konsep baru bentuk pengadaan yang ideal dengan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Akademik

Memberikan kontribusi penting dalam pengembangan kajian-kajian ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan sistem Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement*.

2. Secara Praktis

- a. Untuk memberikan masukan atau informasi kepada pihak penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, KPK dan pemerintah mengenai pentingnya Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui *e-procurement*.
- b. Untuk memberikan masukan atau informasi mengenai kondisi realitas serta mengurai Implementasi Pengadaan Barang /Jasa Pemerintah melalui *e-procurement*.
- c. Untuk memberikan masukan mengenai bentuk konsep baru bentuk pengadaan yang ideal dengan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang /jasa pemerintah

E. Orisinalitas Penelitian

Sebagai sebuah penelitian ilmiah yang menekankan orisinalitas, disertasi ini merupakan karya orisinal yang disusun menggunakan standar dan pedoman penulisan disertasi yang diterbitkan oleh Universitas Hasanuddin. Sebagai perbandingan,

berikut ini akan disebutkan beberapa penelitian Disertasi, Tesis dan Jurnal yang mengangkat isu yang sama namun dengan judul/topik berbeda:

1. Kurniawan Ilyas, PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PENGGUNA ANGGARAN ATAS IZIN PERINSIP PENUNJUKAN LANGSUNG PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH, Disertasi Pada Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar 2015
2. Susan Ansdriyani, ANALISIS EFEKTIVITAS HUKUM DALAM PENERAPAN PENGADAAN BARANG DAN JASA SECARA ELEKTRONIK (E-PROCUREMENT) SERTA PERANAN LEMBAGA PENGAWAS TERHADAP PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH, Tesis Pascasarjana Universitas Indonesia, Juni 2012.
3. Endro Nusianto, PERAN HUKUM PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH DI DALAM MENCEGAH PRAKTEK KORUPSI DI INDONESIA, Tesis Pada Pascasarjana Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 2011.
4. Jabal Nur, STUDI KRIMINOLOGI TERHADAP KORUPSI PENGADAAN BARANG DAN JASA BAGI KEPENTINGAN PEMERINTAH (Studi Kasus di Kota Kendari Propinsi Sulawesi Tenggara), Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 2013.
5. Indrawan Ditapradana, KAJIAN TERHADAP PELAKSANAAN PERPRES NO 54 TAHUN 2010 TENTANG PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH UNTUK MENEMUKENALI PENYIMPANGAN, MANIPULASI DAN KORUPSI YANG TERJADI, Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 2012.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Grand Theory

Teori Hukum Murni, dalam sistem hukum pengadaan barang/jasa pemerintah, dapat digunakan teori hukum murni oleh **Hans Kelsen**, bahwa:¹³

“Hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir non yuridis seperti unsur sosiologis, politis, historis, dan bahkan nilai-nilai etis. Pemikiran inilah yang dikenal dengan teori hukum murni (*reine rechlehre*). Jadi hukum adalah suatu kategori keharusannya (*sollens kategorie*). Hukum baginya suatu keharusan yang mengatur tingkah laku manusia sebagai makhluk rasional”.

Pemikiran Hans Kelsen diatas, melahirkan 2 (dua) hakikat norma dasar. Jika dihubungkan dengan sistem hukum pengadaan barang/jasa penerintah, maka norma dasarnya diuraikan sebagai berikut:¹⁴

- a) Sistem norma statis menganggap bahwa para individu yang perbuatannya diatur oleh norma-norma itu “harus” berbuat sesuai dengan yang ditetapkan oleh norma-norma berdasarkan

¹³ Sukarno Aburera et al. 2009. *Filsafat Hukum*. cetakan pertama. Bayumedia Publising; hal. 141

¹⁴ Hans Kelsen. 2011. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Penerjemah Raisul Muttaqien. cetakan ketujuh. Nusa Media: Bandung. Hal. 161-163

isinya yang memiliki kualitas dengan terbukti secara langsung menjamin validitas. Artinya pada proses dan administrasi pengadaan barang/jasa pemerintah, pedoman perilaku organ-organ pengadaan telah diatur dalam prinsip-prinsip hukum pengadaan yang telah diatur pada Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah.

- b) Sistem norma dinamis dilahirkan melalui tindakan-tindakan kehendakan daripada individu-individu yang telah diberi wewenang untuk membentuk norma-norma suatu norma yang lebih tinggi. Artinya pembentukan peraturan perundang-undangan pengadaan barang/jasa pemerintah, antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden harus mengacu pada norma hukum yang tertinggi pada Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945, disebutkan bahwa "setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Kelsen melihat pengaturan pengadaan barang/jasa dalam

perspektif filsufi, sedangkan Adrian Sutedi merumuskan pengadaan barang/jasa pemerintah lebih operasional, yaitu:

“Tahapan perencanaan (*planning*), pemrograman (*programming*), penganggaran (*budgeting*), pengadaan (*procurement*), pelaksanaan kontrak dan pembayaran (*contract implementation and payment*), penyerahan pekerjaan selesai (*final hand over*), pemanfaatan, dan pemeliharaan (*operation and maintenance*)

Jauh berbeda dengan penjabaran Sutedi, untuk Adi Susila yang lebih mengamati pengelolaan pengadaan barang/jasa pemerintah pada tataran konseptual, yaitu:¹⁵

- 1) Memajukan kesejahteraan umum yang merupakan salah satu tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan fasilitas dan pelayanan publik yang memadai.
- 2) Pengaturan pengadaan barang dan jasa dibutuhkan dalam bentuk undang-undang dan memastikan agar pengadaan barang dan jasa yang memenuhi spesifikasi teknis dan kualitas tertentu dengan harga atau biaya yang wajar.
- 3) Indonesia telah meratifikasi United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) dengan Undang-Undang

¹⁵ Adi Susila. 2012. Mencermati Rancangan Undang-Undang pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Jurnal AKP. Vol. 1. No. 1 Februari 2012. Hal. 43-44

Nomor 7 Tahun 2006. Khususnya Pasal 9 yang membahas manajemen keuangan dan pengadaan barang dan jasa di sector public.

- 4) Untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan Negara diperlukan sarana dasar yaitu: uang, pegawai, dan barang. Supaya mempunyai kedudukan sebagai payung hukum bagi dasar pelaksanaannya, sebaiknya pengaturan ketiga sarana tersebut disejajarkan dalam bentuk undang-undang.
- 5) Pengaturan barang dan jasa untuk pelayanan public bertujuan agar para pihak yang terkait dapat mengetahui secara akurat proses dan prosedur serta berbagai persyaratan dalam pengadaan barang dan jasa.
- 6) Pengaturan barang dan jasa dimaksudkan sebagai tindakan preventif terhadap praktik koruptif dan kolusif. Disamping itu, pengaturan ini dimaksudkan juga sebagai upaya refresif jika terjadi penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa.
- 7) Pengaturan pengadaan barang dan jasa untuk menjamin perlindungan hukum bagi para pihak dan memberikan kepastian agar tercipta iklim usaha yang sehat.

2. Middle Range Theory

Teori Wewenang

Secara konseptual kewenangan dan wewenang adalah dua kata yang berbeda penjabaran. Hal demikian dikemukakan Slamet Prajudi Atmosudirjo, bahwa:

“Kewenangan (*authority, gezag*) diartikan apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administrative. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.¹⁶

Sementara Indroharto, tidak membedakan terminologi wewenang dan kewenangan dalam arti yuridis. Menurutnya, bahwa wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁷

Pada umumnya, ada dua cara dari badan atau pejabat tata usaha Negara memperoleh wewenang pemerintah yaitu dengan

¹⁶ Slamet Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia: Jakarta. hal. 78

¹⁷ Indroharto. 2000. *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta. Hal. 68

jalan atribusi dan delegasi.¹⁸ Sedangkan atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah baru. Dalam pandangan Indroharto, legislator yang berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintah, dibedakan sebagai berikut:¹⁹

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, Misalnya, pada tingkat lembaga-lembaga, yang mana Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pembentuk Konstitusi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah menetapkan Undang-Undang, sedangkan tingkat daerah DPRD dan Pemerintah Daerah mengesahkan produk peraturan daerah;
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*. Misalnya, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Adapun delegasi terjadi manakala pelimpahan suatu dari wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya, sehingga suatu delegasi selalu

¹⁸ *Ibid* Hal.91

¹⁹ *Ibid*

didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁰ Dalam pemikiran Indroharto, tidak mengenal istilah mandate sebagai sumber memperoleh wewenang pemerintah.²¹

3. *Applied Theory*

Teori Pengawasan

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Menurut Harahap,²² Pengawasan adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk menjamin agar segala aktivitas yang dilakukan oleh dan dalam organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi. Sedangkan menurut Maringan,²³ pengawasan adalah proses dimana pimpinan ingin mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan bawahan sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan. Selain itu menurut Dessler,²⁴ menyatakan bahwa pengawasan (*Controlling*)

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

²³ Maringan Masry Simbolon,, 2004. *Dasar-dasar dan Administrasi Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hal 25.

²⁴ *Ibid.*

merupakan penyusunan standar - seperti kuota penjualan, standar kualitas, atau level produksi; pemeriksaan untuk mengkaji prestasi kerja aktual dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan; mengadakan tindakan korektif yang diperlukan.

Menurut Schermerhorn dalam Ernie dan Saefullah,²⁵ mendefinisikan pengawasan merupakan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dalam pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan ukuran yang telah ditetapkan tersebut. Sedangkan menurut Mathis dan Jackson,²⁶ menyatakan bahwa pengawasan merupakan sebagai proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standar untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang dikomunikasikan ke para karyawan.

Defenisi ini tidak hanya terpaku pada apa yang direncanakan, tetapi mencakup dan melingkupi tujuan organisasi. Hal tersebut akan mempengaruhi sikap, cara, sistem, dan ruang lingkup pengawasan yang akan dilakukan oleh seorang manajer. Pengawasan sangat penting dilakukan oleh perusahaan dalam kegiatan operasionalnya untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan - penyimpangan dengan melakukan tindakan koreksi

²⁵ Sofyan Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen*, (Jakarta: Quantum, 2901), hal 16.

²⁶ Ibid

terhadap penyimpangan tersebut untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh perusahaan sebelumnya.

Menurut G.R Terry dalam Hasibuan,²⁷ mengemukakan hal sebagai berikut:

“Controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard; what is being accomplished, that is the performance, evaluating the performance and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is, in conformity with the standard.”

(Pengendalian dapat didefinisikan sebagai proses menentukan apa yang harus diselesaikan, itu adalah standar; apa yang sedang dicapai, yaitu kinerja, mengevaluasi kinerja dan jika perlu menerapkan ukuran korektif sehingga kinerja berlangsung sesuai dengan rencana, yaitu sesuai dengan standar)

Menurut Henry Fayol dalam Harahap, ²⁸ mengartikan pengawasan sebagai berikut:

“Control consist in verifying whether everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has objective to point out weaknesses and errors in order to rectify then prevent recurrence”.

(Pengendalian terdiri dalam memverifikasi apakah semuanya terjadi sesuai dengan rencana yang diadopsi, instruksi yang dikeluarkan dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Ini memiliki tujuan untuk menunjukkan kelemahan dan kesalahan untuk memperbaiki maka mencegah kekambuhan).

²⁷ Malayu P. Hasibuan, *Manajemen : Dasar, Pengertian, dan Masalah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hal 202.

²⁸ Harahap, op.cit., hal 10.

Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya dikemudian hari. Menurut Siagian,²⁹ bahwa pengawasan adalah memantau aktivitas pekerjaan karyawan untuk menjaga perusahaan agar tetap berjalan kearah pencapaian tujuan dan membuat koreksi jika diperlukan. Pengawasan secara umum berarti pengendalian terhadap perencanaan apakah sudah dilaksanakan sesuai tujuan atau penyimpangan dari tujuan yang diinginkan. Jika terjadi penyimpangan, pihak manajemen yang terkait dalam pengawasan harus memberikan petunjuk untuk melakukan perbaikan kerja, agar standar perencanaan tidak jauh menyimpang dari hasil yang diperoleh pada saat pelaksanaan.

Sistem pengawasan yang efektif harus memenuhi beberapa prinsip pengawasan yaitu adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi serta wewenang-wewenang kepada bawahan. Rencana merupakan standar atau alat pengukur pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah sesuatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Pemberian instruksi dan wewenang dilakukan agar sistem pengawasan itu memang benar-benar dilaksanakan secara efektif.

²⁹ Sondang Siagian, *Filsafat Administrasi*, Edisi Revisi, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal 30.

Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Atas dasar instruksi yang diberikan kepada bawahan maka dapat diawasi pekerjaan seorang bawahan.

Sistem pengawasan akan efektif bilamana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip fleksibilitas. Ini berarti bahwa sistem pengawasan itu tetap dapat dipergunakan, meskipun terjadi perubahan terhadap rencana yang diluar dugaan. Menurut Duncan dalam Haraha,³⁰ mengemukakan bahwa beberapa sifat pengawasan yang efektif sebagai berikut :

a. Pengawasan harus dipahami sifat dan kegunaannya.

Oleh karena itu harus dikomunikasikan. Masing-masing kegiatan membutuhkan sistem pengawasan tertentu yang berlainan dengan sistem pengawasan bagi kegiatan lain. Sistem pengawasan untuk bidang penjualan dan sistem untuk bidang keuangan akan berbeda. Oleh karena itu sistem pengawasan harus dapat merefleksi sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan yang harus diawasi. Pengawasan dibidang penjualan umumnya tertuju pada kuantitas penjualan, sementara pengawasan dibidang keuangan tertuju pada penerimaan dan penggunaan dana.

³⁰ Harahap, op.cit., hal 246.

- b. Pengawasan harus mengikuti pola yang dianut organisasi.

Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan dalam badan usaha atau organisasi yang bersangkutan. Karyawan merupakan aspek *intern* perusahaan yang kegiatan-kegiatannya tergambar dalam pola organisasi, maka suatu sistem pengawasan harus dapat memenuhi prinsip berdasarkan pola organisasi.

Ini berarti bahwa dengan suatu sistem pengawasan, penyimpangan yang terjadi dapat ditunjukkan pada organisasi yang bersangkutan.

- c. Pengawasan harus dapat mengidentifikasi masalah organisasi.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karena itu, agar sistem pengawasan benar-benar efektif, artinya dapat merealisasi tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidaknya harus dapat dengan segera mengidentifikasi kesalahan yang terjadi dalam organisasi. Dengan adanya identifikasi masalah atau penyimpangan, maka organisasi dapat segera mencari solusi agar keseluruhan kegiatan operasional benar-benar dapat atau mendekati apa yang direncanakan sebelumnya.

d. Pengawasan harus fleksibel.

Suatu sistem pengawasan adalah efektif, bilamana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip fleksibilitas. Ini berarti bahwa pengawasan itu tetap dapat dipergunakan, meskipun terjadi perubahan-perubahan terhadap rencana diluar dugaan.

e. Pengawasan harus ekonomis.

Sifat ekonomis dari suatu sistem pengawasan sungguh-sungguh diperlukan. Tidak ada gunanya membuat sistem pengawasan yang mahal, bila tujuan pengawasan itu dapat direfleksikan dengan suatu sistem pengawasan yang lebih murah. Sistem pengawasan yang dianut perusahaan-perusahaan besar tidak perlu ditiru bila pengawasan itu tidak ekonomis bagi suatu perusahaan lain. Hal yang perlu dipedomani adalah bagaimana membuat suatu sistem pengawasan dengan benar-benar merealisasikan motif ekonomi.

Pengawasan yang efektif tergantung pada situasi dan kondisi yang dihadapi. Tidak ada satu sistem pengawasan yang berlaku untuk semua situasi dan semua perusahaan.

Pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia

sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah dan khilaf. Oleh karena itu manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan mencari kesalahannya kemudian menghukumnya, tetapi mendidik dan membimbingnya. Menurut Husnaini,³¹ tujuan pengawasan adalah sebagai berikut :

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, dan hambatan.
2. Mencegah terulang kembalinya kesalahan, penyimpangan, pemborosan, dan hambatan.
3. Meningkatkan kelancaran operasi perusahaan.
4. Melakukan tindakan koreksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pencapaian kerja yang baik.

Sistem pengawasan organisasi memiliki 4 (empat) langkah fundamental dalam setiap prosesnya. Langkah-langkah tersebut sebagai berikut:³²

1. Menetapkan Standar.

Control Standard adalah target yang menjadi acuan perbandingan untuk kinerja dikemudian hari. Standar yang ditetapkan untuk tujuan pengawasan harus diekspresikan dalam acuan yang dapat diukur. Strategi pengawasan harus konsisten dengan tujuan organisasi. Dalam penentuan standar, diperlukan pengidentifikasian indikator-indikator

³¹ Husnaini, Usman, 2001. *Manajemen Teori Praktik Dan Riset Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 400.

³². Harahap, op.cit. hal 26.

kinerja. Indikator kinerja adalah ukuran kinerja yang menyediakan informasi yang berhubungan langsung dengan objek yang diawasi. Standar bagi hasil kerja karyawan pada umumnya terdapat pada rencana keseluruhan maupun rencana-rencana bagian. Agar standar itu diketahui secara benar oleh karyawan, maka standar tersebut harus dikemukakan dan dijelaskan kepada karyawan sehingga karyawan akan memahami tujuan yang sebenarnya ingin dicapai.

2. Mengukur Kinerja

Pengukuran kinerja adalah aktivitas konstan dan kontinu bagi sebagian besar organisasi. Agar pengawasan berlangsung efektif, ukuran-ukuran kinerja harus valid. Kinerja karyawan biasanya diukur berbasis kuantitas dan kualitas output, tetapi bagi banyak pekerjaan, pengukuran kinerja harus lebih mendetail.

3. Membandingkan Kinerja dengan Standar

Tahap ini dimaksudkan dengan membandingkan hasil pekerjaan karyawan (*actual result*) dengan standar yang telah ditentukan. Hasil pekerjaan karyawan dapat diketahui melalui laporan tertulis yang disusun karyawan, baik laporan rutin maupun laporan khusus. Selain itu atasan dapat juga langsung mengunjungi karyawan untuk menanyakan

langsung hasil pekerjaan atau karyawan dipanggil untuk menyampaikan laporannya secara lisan. Kinerja dapat berada pada posisi lebih tinggi dari, lebih rendah dari, atau sama dengan standar. Pada beberapa perusahaan, perbandingan dapat dilakukan dengan mudah, misalnya dengan menetapkan standar penjualan produk mereka berada pada urutan pertama di pasar. Standar ini jelas dan relatif mudah dihitung untuk menentukan apakah standar telah dicapai atau belum. Namun dalam beberapa kasus perbandingan ini dapat dilakukan dengan lebih detail. Jika kinerja lebih rendah dibandingkan standar, maka seberapa besar penyimpangan ini dapat ditoleransi sebelum tindakan korektif dilakukan.

4. Menentukan Kebutuhan Tindakan Korektif

Berbagai keputusan menyangkut tindakan korektif sangat bergantung pada keahlian-keahlian analitis dan diagnostis manajer. Setelah membandingkan kinerja dengan standar, manajer dapat memilih salah satu tindakan : mempertahankan *status quo* (tidak melakukan apa-apa), mengoreksi penyimpangan, atau mengubah standar. Tindakan perbaikan diartikan sebagai tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standar atau rencana yang

telah ditetapkan sebelumnya. Untuk melaksanakan tindakan perbaikan, maka harus diketahui apa yang menyebabkan penyimpangan. Ada beberapa sebab yang mungkin menimbulkan penyimpangan, yaitu :

1. Kekurangan faktor produksi
2. Tidak cakupnya pimpinan dalam mengorganisasi *human resources* dan *resources* lainnya dalam lingkungan organisasi
3. Sikap-sikap pegawai yang apatis dan sebagainya.

Oleh karena itu, dalam proses pengawasan diperlukannya laporan yang dapat menyesuaikan bentuk-bentuk penyimpangan kearah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

UNCTAD menyebutkan bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah pada prinsipnya adalah keterbukaan dan tidak ada nya diskriminasi, membiarkan kompetisi terjadi antara penyedia barang/jasa serta memastikan bahwa pemerintah mendapatkan *best value for money*. Berangkat dari definisi dan konsep-konsep diatas, terdapat beberapa kata kunci yang penting dalam penyelenggaraan PBJ yaitu: i) Transparansi; ii) Berbasis kebutuhan; iii) Kompetisi yang sehat; iv) Efisien (harga terbaik/*economically advantageous price/value for money*); v) Efektif (sesuai tujuan).

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan aktivitas yang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan. Dilihat dari berbagai perspektif, kemajuan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari aktivitas tersebut. Di bidang perekonomian, pembangunan sarana dan prasarana penunjang pertumbuhan perekonomian terwujud melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah, di antaranya penyediaan fasilitas jalan, jembatan, infrastruktur telekomunikasi, dan lain-lain. Di samping itu, jumlah dana yang disediakan oleh pemerintah dalam kegiatan pengadaan barang dan jasa merupakan jumlah yang tidak dapat diabaikan dalam perhitungan-perhitungan angka pembangunan. Di bidang sosial, pengadaan barang dan jasa pemerintah untuk peningkatan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan juga membantu mengatasi sebagian masalah sosial. Di samping itu, hubungan antara pengadaan barang dan jasa pemerintah dan aspek politik pemerintah juga merupakan isu yang sangat penting. Sering kali para politisi memanfaatkan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah untuk membantu mengatasi problem yang dihadapi oleh konstituen mereka, di antaranya adalah ketersediaan sarana dan prasarana.

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa oleh Kementerian, Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, Institusi lainnya yang prosesnya

dimula dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa. Pengadaan Barang dan Jasa di K/L/D/I yang bersifat permanen, dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada. Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah No 16 Tahun 2018 dimaksudkan untuk memberikan pedoman pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang dan Jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif, sesuai dengan tata kelola yang baik. Pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah dalam Peraturan Presiden ini diharapkan dapat meningkatkan iklim investasi yang kondusif, efisiensi belanja negara, dan percepatan pelaksanaan APBN/APBD. Selain itu Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah yang berpedoman pada Peraturan Presiden ini ditujukan untuk meningkatkan keberpihakan terhadap industri nasional dan usaha.

Tujuan pokok dari sistem pengadaan barang dan jasa yang baik sesungguhnya sederhana tetapi sangat mendasar, yaitu: untuk memperoleh berbagai bentuk barang dan jasa bagi negara dengan pertimbangan yang cermat sehingga mampu memaksimalkan nilai ekonomi dan efisiensi, mendorong persaingan yang sehat dan perlakuan yang sama bagi setiap pemasok, kontraktor atau lembaga konsultan. Kendatipun telah begitu banyak upaya

dilakukan untuk menciptakan sistem bagi tujuan tersebut, tampaknya berbagai persoalan di bidang pengadaan masih saja terjadi. Pengaruh nonteknis dan non-ekonomis di dalam proses pengadaan masih sangat kuat sehingga biaya untuk melaksanakan proyek dan memperoleh jasa publik menjadi sangat tinggi.

Namun demikian, di sisi yang lain, pengadaan barang dan jasa pemerintah bisa dinilai sebagai masalah krusial, seperti ditemukannya kasus-kasus penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa. Data yang dilansir oleh berbagai media dan institusi pemberantas korupsi menunjukkan bahwa sekitar 20-30 persen dana APBN yang dialokasikan untuk pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah tidak dapat dipertanggungjawabkan, baik dari aspek administratif maupun aspek substansinya. Demikian juga berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) masih banyak terjadi pengadaan barang dan jasa yang menyimpang dari ketentuan, baik yang bersifat administratif maupun pidana (KKN). Tingginya kuantitas dan kualitas penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan isu yang sangat menarik untuk dicermati. Banyaknya pejabat-pejabat public yang saat ini sedang melakukan proses peradilan korupsi mampu menyimpan memory yang tidak mudah untuk dilupakan, terutama bagi para pejabat-pejabat publik lainnya. Kekhawatiran pejabat pengadaan

barang dan jasa pemerintah tersebut ditengarai sebagai penyebab lambatnya penyerapan APBN dan APBD pemerintah.

Salah satu amanat yang harus dilakukan oleh pemerintah menurut Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, dengan mendasarkan pada arus utama reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan, adalah implementasi sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik. Diantara beberapa tujuan dan manfaat terselenggaranya aktivitas pengadaan barang dan jasa secara elektronis adalah diharapkan kebocoran anggaran yang disebabkan oleh disintegritas panitia dan pimpinan proyek (PPK) dapat dikurangi, atau bahkan dihilangkan. Hal ini dapat dijelaskan dengan semakin berkurangnya pertemuan dan potensi deal yang dapat dilaksanakan antara panitia pengadaan barang dan jasa dengan calon penyedia barang dan jasa. Di samping itu, transaksi di bawah tangan dan pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan sebelum proses pengadaan dilakukan dapat dihilangkan. Ini merupakan mekanisme akuntabilitas dan transparansi yang diwujudkan oleh sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronis.

Kebijakan umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bertujuan untuk mensinergikan ketentuan Pengadaan Barang/Jasa dengan kebijakan-kebijakan di sektor lainnya. Langkah-langkah

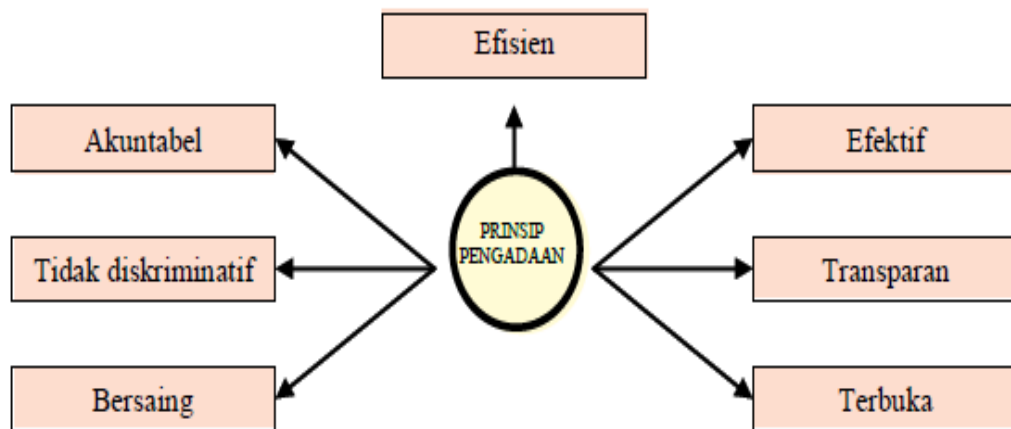
kebijakan yang akan ditempuh Pemerintah dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini, meliputi:³³

- a. Peningkatan penggunaan produksi Barang/Jasa dalam negeri yang sarasanya untuk memperluas kesempatan kerja dan basis industri dalam negeri dalam rangka meningkatkan ketahanan ekonomi dan daya saing nasional;
- b. Kemandirian industri pertahanan, industri alat utama sistem senjata (Alutsista) dan industri alat material khusus (Almatsus) dalam negeri;
- c. Peningkatan peran serta Usaha Mikro, Usaha Kecil, koperasi kecil dan kelompok masyarakat dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- d. Perhatian terhadap aspek pemanfaatan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup secara arif untuk menjamin terlaksananya pembangunan berkelanjutan;
- e. Peningkatan penggunaan teknologi informasi dan transaksi elektronik;
- f. Penyederhanaan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- g. Peningkatan profesionalisme, kemandirian, dan tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam perencanaan dan proses Pengadaan Barang/Jasa;
- h. Peningkatan penerimaan negara melalui sektor perpajakan;
- i. Penumbuhkembangan peran usaha nasional;
- j. Penumbuhkembangan industri kreatif inovatif, budaya dan hasil penelitian laboratorium atau institusi pendidikan dalam negeri;
- k. Memanfaatkan sarana/prasarana penelitian dan pengembangan dalam negeri;
- l. Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di Kantor Perwakilan Republik Indonesia; dan
- m. Pengumuman secara terbuka rencana dan pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di masing-masing Kementerian /Lembaga/Satuan Kerja Pemerintah Daerah/Institusi lainnya kepada masyarakat luas.

Terdapat sejumlah prinsip yang harus dijadikan dasar dalam melaksanakan proses pengadaan barang/jasa. Prinsip-prinsip yang dimaksud terdiri dari tujuh prinsip dasar seperti disajikan dalam

³³ www.lkpp.go.id

bentuk gambar yang dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 4 Tujuh Prinsip Pengadaan Barang/ Jasa

Penerapan ketujuh prinsip diharapkan dapat membuat pengadaan barang/jasa dapat berjalan seperti yang diharapkan serta dapat memberi manfaat yang maksimal bagi semua pihak. Pada bagian penjelasan pasal 5 atas Perpres 54 tahun 2010 sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan perpres No. 16 Tahun 2018, telah dijelaskan maksud masing-masing tujuh prinsip tersebut. Uraian di bawah dimaksudkan untuk lebih memperjelas hal tersebut, yaitu :

1. *Efisien*. Efisiensi pengadaan diukur terhadap seberapa besar upaya yang dilakukan untuk memperoleh Barang/Jasa dengan spesifikasi yang sudah ditetapkan. Upaya yang dimaksud mencakup dana dan daya yang dikeluarkan untuk memperoleh Barang/Jasa. Semakin kecil upaya yang diperlukan maka dapat dikatakan bahwa proses pengadaan semakin efisien.

2. *Efektif*. Efektifitas pengadaan diukur terhadap seberapa jauh Barang/Jasa yang diperoleh dari proses pengadaan dapat mencapai spesifikasi yang sudah ditetapkan.
3. *Transparan*. Bagaimana proses pengadaan Barang/Jasa dilakukan dapat diketahui secara luas. Proses yang dimaksud meliputi dasar hukum, ketentuan-ketentuan, tata cara, mekanisme, aturan main, spesifikasi barang/jasa, dan semua hal yang terkait dengan bagaimana proses pengadaan barang/jasa dilakukan. Dapat diketahui secara luas berarti semua informasi tentang proses tersebut mudah diperoleh dan mudah diakses oleh masyarakat umum, terutama Penyedia Barang/Jasa yang berminat.
4. *Terbuka*. Berarti Pengadaan Barang/Jasa dapat diikuti oleh semua Penyedia Barang/Jasa yang memenuhi persyaratan/kriteria yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku. Setiap penyedia yang memenuhi syarat dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang prosedur yang jelas untuk mengikuti lelang/seleksi.
5. *Bersaing*. Proses pengadaan barang dapat menciptakan iklim atau suasana persaingan yang sehat di antara para penyedia barang/jasa, tidak ada intervensi yang dapat mengganggu mekanisme pasar, sehingga dapat menarik minat sebanyak mungkin penyedia barang/jasa untuk mengikuti lelang/seleksi yang pada gilirannya dapat diharapkan untuk dapat memperoleh barang/jasa dengan kualitas yang maksimal.

6. *Adil/tidak diskriminatif*. Berarti proses pengadaan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon Penyedia Barang/Jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, kecuali diatur dalam peraturan ini. Sebagai contoh bahwa dalam peraturan ini mengatur agar melibatkan sebanyak mungkin Usaha Kecil, Usaha Menengah dan Koperasi Kecil. Disamping itu juga mengutamakan produksi dalam negeri.
7. *Akuntabel*. Berarti harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang terkait dengan Pengadaan Barang/Jasa sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Apabila prinsip-prinsip tersebut dapat dilaksanakan, dapat dipastikan akan diperoleh barang/jasa yang sesuai dengan spesifikasinya dengan kualitas yang maksimal serta biaya pengadaan yang minimal. Disamping itu dari sisi penyedia barang/jasa akan terjadi persaingan yang sehat dan pada gilirannya akan terdorong untuk semakin meningkatnya kualitas dan kemampuan penyedia barang/jasa.

B. Perbandingan Pengadaan Barang dan Jasa Berbagai Negara di Dunia

1. Perancis

Penyelenggara pengadaan pemerintah adalah UGAP (*Union des Groupements d'Achats Publics*). Sejak tahun 1985, UGAP berperan mengatur metode dan tata cara pelelangan Pemerintah Perancis yang ditetapkan dalam suatu aturan. Eprocurement sendiri dimulai pada tahun 2004 dalam dua tahap. Pada tahap

pertama adalah dengan dibentuknya Dinas Pengadaan Publik atau *Agency for Public Procurement (ACA)* pada Departemen Keuangan. Pada tahap ini Pemerintah Perancis telah mengakomodir:

1. Aturan tentang *electronic signature* dalam kontrak maupun surat menyurat selama proses pengadaan.
2. Standardisasi pengadaan, bentuk-bentuk kontrak,
3. Lelang secara elektronik, pemesanan secara elektronik (*e-ordering*), dan pembayaran secara elektronik (*e-payment*).

Sedangkan pada tahap kedua dibentuk Lembaga Pengadaan Pemerintah Pusat (*The State Government Procurement Agency*) atau SAE sejak tahun 2006 sampai sekarang. Salah satu tanggung jawab SAE adalah menyusun kebijakan di bidang Pengadaan Barang/Jasa. Fungsi utama yang dicakup SAE dalam proses pengadaan meliputi pengumuman lelang, dokumen pelelangan berbasis online, tanya jawab (*question and answer*), *e-tendering*, kontrak dan keputusan-keputusan, serta pengarsipan pengadaan. Pada tahap kedua ini mulai diperkenalkan *interministerial audit* untuk mengatasi permasalahan lemahnya profesionalisme dan kemungkinan untuk mengkapitalisasi kemajuan saat ini pada area-area yang lebih spesifik seperti keuangan dan pertahanan. Keberhasilan lain adalah terpusatnya pengadaan pada industri telepon seluler dan gas.

Ambisi Perancis dalam menerapkan *e-procurement* adalah untuk meningkatkan profesionalisme pengadaan pemerintah

dengan tujuan untuk menghemat biaya pengadaan hingga 10 persen dan mengurangi beban administrasi. Disamping itu, secara makro proyek tersebut juga bertujuan menciptakan pengadaan yang bertanggung jawab secara sosial dan ekonomi serta meningkatkan manajemen sumber daya manusia untuk berdedikasi di sektor pengadaan.

2. Filipina

Pemerintah Filipina telah mengeluarkan regulasi di bidang pengadaan yang dinamakan *Government Procurement Reform Act* (Republic Act 9184) pada bulan Januari 2003. Pada era sebelumnya, Filipina memiliki lebih dari 100 produk hukum terkait dengan pengadaan pemerintah. Produk-produk hukum yang sangat terfragmentasi tersebut kemudian dikonsolidasikan dalam *Government Procurement Reform Act* yang menjadi dasar bagi modernisasi, standarisasi, dan regulasi aktivitas pengadaan pemerintah. *Act* tersebut dirancang untuk memadukan sistem pengadaan di Filipina, mengurangi peluang untuk terjadinya suap dan korupsi, menyelaraskan sistem pengadaan dengan standar dan praktik internasional, serta mendorong transparansi, kompetisi, efisiensi, akuntabilitas, dan pengawasan publik.

Adapun susunan organisasi pengadaan di Filipina terdiri dari:

I. Badan Pengadaan dan Unit Pengadaan/Kantor

1. Entitas Pengadaan. Sebuah Entitas Pengadaan adalah kantor pusat atau lembaga yang diberi kewenangan untuk melaksanakan pengadaan secara independen, kantor regional atau lembaga tingkat desentralisasi, lokal atau lebih rendah/Biro/Kantor dari NGA, GOCC, GFI, SUC atau LGU.
2. Unit Pengadaan/Kantor dan Sekretariat BAC. Kepala Entitas Pengadaan harus membuat Sekretariat BAC permanen dan untuk tujuan ini, ia memiliki keleluasaan untuk membuat kantor baru atau untuk sekedar menunjuk kantor organik yang ada menjadi Sekretariat BAC. Istilah "Unit Pengadaan" mengacu kepada kantor organik dari entitas pengadaan yang melaksanakan fungsi pengadaan. Dalam Departemen yang besar sebagai Entitas Pengadaan, unit ini bisa berupa Layanan (Services) atau Divisi, sedangkan di organisasi kecil mungkin berbentuk Cabang yang terdiri dari beberapa personil. Ukuran Unit Pengadaan dan jumlah personil ditentukan oleh volume transaksi yang dilakukan dan tingkat keahlian yang diperlukan oleh Pejabat Pengadaan. Kepala Entitas Pengadaan membentuk Unit Pengadaan berdasarkan pedoman berikut ini:
 - a. Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan melebihi tiga miliar peso (P3B), baik pengadaan terpusat maupun desentralisasi, harus memiliki "Direktorat Pengadaan dan Perlengkapan (*Procurement and Supply Chain Management Directorate*) yang dipimpin oleh seorang Direktur.
 - b. Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan melebihi satu miliar peso (P1B) tetapi tidak lebih dari tiga miliar peso

- (P3B) harus memiliki "Divisi Pengadaan dan Perlengkapan (*Procurement and Supply Chain Management Division*)".
- c. Entitas Pengadaan dengan anggaran pengadaan di bawah satu miliar peso (P1B) harus memiliki "Seksi Pengadaan dan Perlengkapan (*Procurement and Supply Chain Management Section*)".

II. Bids and Awards Committee (BAC)

Kepala Badan Pengadaan harus membuat BAC tunggal di Kantor Kepala Entitas Pengadaan. Namun, BAC terpisah dapat dibuat di bawah salah satu kondisi berikut: a) barang yang akan dibeli adalah kompleks atau khusus, atau b) Jika BAC tunggal tidak dapat mengelola transaksi pengadaan sampai batas waktu yang ditentukan.

III. Anggota BAC

- a. Pada kantor Pusat Badan-badan Pemerintah, BUMN, Lembaga Keuangan dan Perguruan Tinggi Negeri, BAC harus terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh). Dari 5 (lima) anggota, 3 (tiga) orang merupakan anggota biasa dan 2 (dua) orang merupakan anggota sementara.
- b. Pada Biro/Kantor Wilayah/Unit Terdesentralisasi dari Badan-badan Pemerintah, BUMN, Lembaga Keuangan, BAC harus terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh). Dari 5 (lima) anggota; 3 (tiga) anggota biasa dan 2 (dua) anggota sementara.
- c. Pada Provinsi, Kabupaten/Kota: The BAC terdiri dari setidaknya 5 (lima) anggota dan tidak melebihi 7 (tujuh). Kepala Daerah harus menunjuk para anggota BAC, yang harus menempati posisi unit pendukung dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Semua anggota yang ditunjuk oleh Kepala Daerah adalah anggota biasa kecuali anggota pengguna akhir yang dianggap sebagai anggota sementara.
- d. Pada Barangay: i) Kepala Barangay akan menunjuk setidaknya 5 (lima) tetapi tidak lebih dari 7 (tujuh) anggota BAC, yang berasal dari anggota Barangay Sangguniang. BAC yang ditunjuk sebagai anggota harus menentukan Ketua dan Wakil

Ketua diantara mereka. li) Para anggota BAC diangkat untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dihitung dari tanggal pengangkatan.

IV. Kelompok Kerja Teknis (TWG). BAC dapat membentuk TWG yang berasal dari ahli teknis, keuangan dan/atau hukum untuk membantu proses pengadaan.

V. Pengamat (Observer). BAC mengundang pengamat hadir untuk mengamati seluruh tahapan pengadaan. Tujuan dari observasi adalah untuk meningkatkan transparansi proses pengadaan pada seluruh tahapan. *Government Procurement Reform Act* mengharuskan penggunaan *Philippine Government Electronic Procurement System* (PhilGEPS) bagi seluruh lembaga pemerintah pusat, perusahaan yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah, lembaga keuangan pemerintah, perguruan tinggi negeri, dan unit pemerintah daerah. Penyedia barang/jasa yang ingin terlibat dalam pengadaan pemerintah harus mendaftarkan diri terlebih dahulu ke sistem. Penggunaan PhilGEPS akan meningkatkan transparansi pengadaan pemerintah karena peluang untuk berbisnis dengan pemerintah dan aktivitas sesudahnya dilakukan secara online. Informasi tentang siapa yang menjadi pemenang, alasan pemenangan, dan nilai kontrak dapat diakses melalui sistem. Dengan PhilGEPS, penyedia barang/jasa tidak perlu lagi mengunjungi kantor lembaga pemerintah untuk melihat pengumuman pengadaan.

3. Malaysia

Pengadaan barang dan jasa negara Malaysia dilakukan oleh Divisi Pengadaan Pemerintah, Kementerian Keuangan Malaysia (*Government Procurement Division, Ministry of Finance*). Adapun tugas dan tanggungjawabnya adalah: 1) perumusan kebijakan dan peraturan pengadaan; 2) pengulasan terhadap pengadaan-pengadaan sebelumnya; 3) pengawasan dan *reviu* pasca pengadaan; 4) melakukan audit terhadap pengadaan; 5) melakukan *reviu* terhadap *complain* pada pengadaan; 6) monitoring dan evaluasi di tingkat entitas negara, sektor dan pengadaan; 7) penasihat profesional dan bimbingan dalam pengadaan publik; 8) pengembangan kapasitas pengadaan dan pelatihan.

Pengadaan barang dan jasa di Malaysia dinaungi oleh peraturan dan hukum yaitu: 1) *Financial Procedure Act 1957*; 2) *Government Contracts Act 1949*; 3) *Treasury Directives and Circular Letters*; 4) *Federal Central Contract Circulars*; 5) Peraturan Dan Hukum Pengadaan Barang Dan Jasa: i) tidak mencakup pengadaan yang dilakukan oleh badan usaha milik Negara; ii) membolehkan *frameworks contract* (semacam *multiyears*); iii) menetapkan sistem desentralisasi dengan prosedur kajian dan persetujuan sebelumnya untuk kontrak-kontrak yang besar; iv) hukum memandatkan *standardisasi* praktik pengadaan yang mewajibkan penggunaan prosedur umum, dan standar dan bentuk

dokumen penawaran; v) menyediakan prinsip dan prosedur umum dalam membuat ketentuan untuk penggunaan/penerapan *e-procurement*; vi) mengamanatkan penggunaan registrasi dan klasifikasi sistem sebagai pra-kualifikasi kontraktor untuk menawar

Proses Pengadaan Pemerintah di Malaysia diatur oleh Undang-Undang Prosedur Keuangan 1957 yang memberdayakan Departemen Keuangan Malaysia (MOF) untuk bertindak sebagai Badan Pusat dan merumuskan aturan dan peraturan yang berkaitan dengan semua Pengadaan Pemerintah. Melalui Prosedur Keuangan Act, MOF telah mengeluarkan aturan dan pedoman Pengadaan Pemerintah seperti Treasury Instruksi dan Surat Edaran Treasury yang dapat diakses melalui www.treasury.gov.my;

vii) The PPA reports to President/Parliament dan *Ministry of Finance*.

Di Malaysia, tujuan pengadaan barang dan jasa adalah untuk; 1) pasokan Berkelanjutan Barang dan Jasa (*Sustainable Supply of Goods and Services*); 2) nilai yang tinggi untuk uang (*high value for money*); 3) promosi Industri lokal (*promotion of local industries*); 4) sebagai cara untuk mencapai Tujuan Pembangunan Nasional (*as a way to achieve national development goals*); 5) transfer teknologi dan keahlian (*transfer of technology and expertise*).

Prinsip-Prinsip pengadaan barang dan jasa pemerintah : a)

akuntabilitas publik (*public accountability*), b) transparansi (*transparency*), c) nilai untuk uang (*value for money*), d) persaingan terbuka dan adil (*open and fair competition*), e) transaksi yang adil (*fair dealing*). Pengadaan barang dan jasa menggunakan e-procurement system yaitu *www.eperolehan.gov.my*.

4. Korea Selatan

Pengadaan barang dan jasa di Korea Selatan diselenggarakan oleh *Public Procurement Service (PPS)*. Yang berada di bawah Kementerian Strategi dan Keuangan. *Public Procurement Service (PPS)* berperan dalam pengadaan barang dan jasa sebagai berikut:

- 1) Pengadaan dalam dan luar negeri untuk lembaga-lembaga publik: pembelian dan persediaan barang dengan volume tahunan sebesar USD 14 Miliar atau sekitar 46% dari total pembelian publik ;
- 2) Kontrak untuk proyek-proyek konstruksi utama pemerintah: volume kontrak sekitar USD 14 Miliar atau sekitar 39% dari seluruh pekerjaan umum. PPS juga melakukan kajian desain proyek konstruksi dan memberikan jasa manajemen konstruksi untuk lembaga-lembaga publik yang tidak memiliki insinyur profesional
- 3) Stok persediaan dan pasokan bahan baku: PPS mengadakan stok bahan baku utama seperti aluminium, tembaga, timbal, seng, timah, dan bahan konstruksi. Dalam jangka pendek dan panjang dan permintaan barang, dan stabilisasi harga konsumen, sehingga mendukung perkembangan stabil ekonomi nasional.
- 4) Koordinasi dan audit asset/barang milik negara/pemerintah: PPS secara efisien mengelola sekitar 12 Juta unit property pemerintah, yang jumlahnya mencapai USD 7.8 Miliar pada 2007. Bertanggungjawab atas hal-hal mengenai pengelolaan milik pemerintah.
- 5) Pengelolaan dan pengoperasian KONEPS E-Procurement: KONEPS melakukan seluruh proses pengadaan dari undangan

untuk tawaran, penawaran, kontrak untuk pembayaran kontraktor online.³⁴

Prinsip-Prinsip Pengadaan Barang dan Jasa di Korea Selatan adalah transparansi dalam kesempatan yang pengadaan yang adil, transparansi dalam praktek kontrak, dan prinsip non-diskriminasi diterapkan dalam tender internasional sesuai dengan WTO GPA. Tujuan utama dari pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah untuk memperoleh barang dan jasa di bawah kondisi yang paling menguntungkan. Ini bisa berarti harga rendah atau kualitas terbaik, atau kombinasi diantaranya. Pengadaan barang dan jasa pemerintah mempunyai tujuan sekunder seperti promosi operator ekonomi tertentu atau industri, perlindungan pasar domestik, penegakan kebijakan sosial, dll Pada saat yang sama, GPA juga bercita-cita untuk mencapai masyarakat Pareto-optimal, yang menempatkan lebih menekankan pada politik-ekonomi aspek PBJ pemerintah.

Meskipun berfokus pada pengadaan dengan harga terendah dengan pandangan mempromosikan efisiensi ekonomi, tren terbaru adalah untuk menekankan kualitas dan pencapaian nilai terbaik untuk uang. Ini berarti bahwa paradigma pembelian dengan harga terendah sedang digantikan oleh paradigma pembelian pada nilai tertinggi, dan bahwa kriteria selain harga pembelian, misalnya

³⁴ Undang-undang Pengadaan Barang dan Jasa Republik Korea Nomor 4697 tanggal 5 Januari 1994 oleh Kementerian Perundang-undangan. (*Government Procurement Act (Republic of Korea) January 5, 1994 as Act No. 4697*)

layanan disesuaikan, sempurna A/S, pasokan cepat, dll, yang semakin penting. Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS) terpusat pada satu sistem yang dikelola oleh PPS. Prosedur *e-procurement* melalui KONEPS ini di bagi menjadi dua bagian, yaitu pengadaan untuk masyarakat lokal dan pengadaan untuk masyarakat luar Korea Selatan.

5. Singapura

Pengadaan pemerintah di Singapura senilai SGD7.5 miliar (sekitar USD4.5 miliar) per tahun tunduk pada peraturan dari UU Pengadaan Pemerintah dan tiga keputusan: Peraturan Pemerintah Pengadaan, Pengadaan Pemerintah (*Challenge Proceedings*) Peraturan, dan Pemerintah pengadaan (*Application*) Order. Prinsip-prinsip dasar yang mendasari rezim pengadaan pemerintah di Singapura adalah 1) keterbukaan dan keadilan; 2) transparansi, dan, 3) nilai uang (*value for money*). Kementerian Keuangan berhak menetapkan peraturan mengenai cakupan luas dari aspek pengadaan, seperti prakualifikasi dan pemberian prosedur atau spesifikasi teknis untuk pengadaan. Manual instruksi pemerintah yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan memberikan bimbingan tambahan untuk pengadaan badan dan penawar potensial. Kerangka pengadaan juga berlaku untuk perusahaan milik negara.

Solusi “end-to-end” *e-procurement* publik yang bertindak sebagai stimulus untuk pengembangan *e-commerce* di Singapura. Di satu sisi, lembaga-lembaga publik menikmati manfaat dari membuat pembelian elektronik barang yang biasa digunakan, di sisi lain, pemasok dan penawar lelang menikmati akses yang lebih luas untuk tender pemerintah dan penawaran. Sistem *e-procurement* umum untuk seluruh sektor publik di Singapura menghasilkan transaksi yang sesuai dengan kebijakan pengadaan pemerintah (termasuk Organisasi Perdagangan Dunia (WTO)- Perjanjian Pengadaan Pemerintah).

Selain memiliki peraturan yang jelas dan komprehensif (kerangka hukum dan kelembagaan) pada pelaksanaan pengadaan publik, juga mencatat bahwa GeBIZ memungkinkan transparansi yang lebih besar karena semua operasi pengadaan, dimulai dengan pengumuman tender untuk pemberian kontrak, yang dipublikasikan secara online. Dengan demikian, warga setempat dan pengusaha mendapatkan keuntungan dari portal *e-procurement one-stop* pemerintah Singapura karena membantu tingkat kompetisi untuk memungkinkan usaha kecil dan menengah untuk bersaing dengan vendor yang ditetapkan setiap kali sebuah lembaga mengeluarkan undangan untuk melakukan penawaran.

6. Denmark

Peraturan/Hukum Peraturan pengadaan barang dan jasa di atur oleh Peraturan Pemerintah No. 600 af 30/06/1992 (*Governmental order number 600 af 30/06/1992*). Kementerian Menteri Dalam Negeri dan Kesehatan dan Kementerian Urusan Ekonomi dan Bisnis Denmark bewenang untuk mengatur dengan menerapkan undang-undang yang merujuk pada EU Directive pada pengadaan publik. Prinsip PBJ adalah Perlakuan yang setara untuk pemasok, transparansi, pencegahan diskriminasi berdasarkan negara (*nationalities*).

Perundang-undangan nasional yang diadopsi untuk merefleksikan hukum Uni Eropa pada pengadaan publik ke dalam sistem hukum Denmark:

1. Direktif 2004/18/EC dari Parlemen Eropa dan Dewan 31 Maret 2004 (*Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004*). Melakukan koordinasi prosedur untuk penghargaan kontrak pekerjaan umum, masyarakat kontrak pasokan dan kontrak pelayanan publik;
Diadopsi menjadi: *Governmental order number 937 of 16 September 2004* tentang tata cara pemberian kontrak pekerjaan umum, kontrak pasokan publik dan kontrak pelayanan publik;
2. Direktif 2004/17/EC dari Parlemen Eropa dan Dewan 31 Maret 2004 (*Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004*): Melakukan koordinasikan prosedur pengadaan perusahaan yang beroperasi di sektor air, energi, transportasi dan layanan pos.
Diadopsi menjadi: *Governmental order number 936 of 16 September 2004* tentang prosedur pengadaan perusahaan yang beroperasi di air, energi, transportasi dan sektor telekomunikasi.
3. Undang-undang Nomor 338 dari 18 Mei 2005 (*Act No. 338 of 18 May 2005*) Undang-undang pendukung yang dilengkapi dengan

prosedur yang dijelaskan dalam UU Denmark atas undangan untuk tender untuk kontrak publik dan subsidi publik tertentu.

SKI (*Statens og Kommunernes indkøbsservice*) adalah badan pengadaan sentral yang mengatur volume diskon pada barang dan jasa umum kepada publik. SKI menetapkan perjanjian kerangka kerja atas nama negara Denmark dan kota yang bertujuan untuk menguntungkan baik penyedia dan pembeli publik. SKI adalah sebuah perusahaan terbatas yang dimiliki oleh negara (55 persen) dan Denmark Pemerintah Daerah (45 persen). Pendapatan SKI didasarkan pada pemasok perjanjian kerangka membayar bagian dari omset yang masuk melalui perjanjian. Model bisnis ini memberikan SKI insentif untuk membuat kesepakatan yang sering digunakan sehingga eksistensi SKI berkelanjutan. SKI adalah perusahaan non-profit.

The Denmark Competition Authority merupakan lembaga di bawah Kementerian Denmark Urusan Ekonomi dan Bisnis dan merupakan otoritas yang bertanggung jawab di bidang pengadaan sejak tahun 1993. Alasan untuk menempatkan hal-hal mengenai pengadaan publik di bawah naungan *The Denmark Competition Authority* adalah bahwa aturan-aturan pengadaan publik dianggap sebagai bagian penting dari aturan kompetisi. *The Danish Competition Authority*: i) bukan badan pengawas, dan hanya menyarankan pada pemahaman aturan pengadaan publik ketika diminta; ii) berusaha untuk memastikan pengembangan

persaingan yang efektif dan bebas di bidang kontrak publik

Sebagai aturan pokok, jika nilai ambang batas terlampaui, pemberi kontrak harus memperoleh tender dengan menggunakan prosedur yang terbuka atau terbatas. Bila menggunakan prosedur yang terbuka, semua pihak yang berkepentingan dapat mengajukan tender. Bila menggunakan prosedur terbatas, hanya partai yang pra-kualifikasi oleh pemberi kontrak dapat mengajukan tender yang sebenarnya. Kontrak sangat kompleks (misalnya kontrak jaringan komputer besar) dapat dimasukkan ke dalam atas dasar dialog yang kompetitif, di mana ada dialog yang lebih erat antara pemberi kontrak dan tenderer tersebut. Dalam keadaan tertentu, kontrak juga dapat dimasukkan ke dalam atas dasar prosedur negosiasi. Pemberi kontrak adalah, sebagai aturan umum, wajib untuk mengecualikan tender karena otoritas publik Danish jumlah tunggakan lebih dari DKK 100.000 (sekitar EUR 14.000). Oleh karena itu, tender biasanya diminta untuk menyerahkan pernyataan khidmat tentang utang mereka kepada otoritas publik. Selanjutnya, tender dihukum karena partisipasi dalam kejahatan terorganisir, pencucian uang, penipuan Uni Eropa atau suap harus dikecualikan dari prosedur pengadaan.

Aturan pengadaan publik didasarkan pada prinsip-prinsip umum perlakuan yang sama dan transparansi, yang secara eksplisit dinyatakan dalam EU Directive. Di antara prinsip-prinsip

lain yang tersirat dalam aturan pengadaan adalah prinsip-prinsip proporsionalitas dan persaingan. Pemberi kontrak harus, khususnya, akan menghormati prinsip kesetaraan selama prosedur pengadaan. Akibatnya, diskriminasi atas dasar kebangsaan dilarang. Tender harus dievaluasi hanya pada jasa-jasa mereka. Prinsip pengadaan barang dan jasa di Denmark: i) perlakuan yang setara untuk pemasok; ii) transparansi; dan iii) pencegahan diskriminasi berdasarkan negara (nationalities).

Kontrak akan diberikan dengan menerapkan salah satu kriteria yaitu harga lelang terendah, atau tender yang paling menguntungkan secara ekonomis. Jika kriteria pemberian adalah tender yang paling ekonomis menguntungkan, pemberi kontrak harus menetapkan kriteria lanjut (selain harga) atas dasar yang tender akan dievaluasi, misalnya kualitas, jasa teknis, estetis dan karakteristik fungsional, biaya operasional, dll. Pemberi kontrak dapat membatalkan prosedur pengadaan (dan memutuskan untuk tidak memberikan kontrak ke salah satu peserta tender), jika mempunyai alasan yang tepat.

E-procurement di Denmark terdiri dari tiga sistem yaitu:

1. DOIP (Den Offentlige Indkøbsportal) The public procurement portal www.doip.dk Merupakan e-procurement utama pengadaan barang dan jasa.
2. ETHICS (the Electronic Tender Handling, Information and Communications System). Adalah sistem informasi yang menangani informasi, komunikasi dan registrasi penyedia untuk dapat masuk sebagai penyedia barang dan jasa pemerintah.

3. Electronic catalogues of goods www.netkatalog.dk. Merupakan sistem e-katalog barang yang sentralisasi untuk negara Denmark.³⁵

C. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan Sistem *E-Procurement*

Dari penelusuran beberapa literatur, *e-procurement* di Indonesia mulai diwacanakan sejak digalakkannya model *e-government* di Indonesia, yang kemudian pada tahun 2003 dikeluarkannya Keppres 80 sebagai pengganti Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang pengadaan barang/jasa pemerintah yang didalamnya memuat tentang ketentuan baru tentang *e-announcement* dan *e-procurement*. Ketentuan tersebut disusul dengan adanya Inpres nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi dimana didalamnya menyebutkan bahwa *e-procurement* menjadi salah satu dari 7 (tujuh) *Flagship* Dewan Teknologi Informasi Nasional (Detiknas) dan di bawah koordinasi Bappenas.

E-Procurement atau lelang secara elektronik adalah proses pengadaan barang/jasa dalam lingkup pemerintah yang menggunakan perangkat teknologi informasi dan komunikasi dalam setiap proses dan langkahnya. Secara umum, *e-procurement* dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu *e-tendering* dan *e-purchasing*. *E-Tendering* adalah proses pengadaan barang/jasa yang diikuti oleh

³⁵ Kajian Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang) KPK, Jakarta, 2014.

penyedia barang/jasa secara elektronik melalui cara satu kali penawaran, sedangkan *E-Purchasing* adalah proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan melalui katalog elektronik.

E-tendering sama persis dengan pola pengadaan yang selama ini dilaksanakan secara manual, perbedaannya hanya seluruh tahapan dilaksanakan secara elektronik, sedangkan *E-Purchasing* menggunakan cara yang sama sekali berbeda. Pengguna barang/jasa tinggal memilih barang/jasa yang diinginkan melalui katalog elektronik yang terbuka serta transparan. Katalog ini disusun oleh LKPP melalui sebuah kontrak payung kepada Produsen atau penyedia utama, sehingga harga yang ditawarkan dipastikan jauh lebih rendah dibandingkan harga pasaran.

Sejak berlakunya Keppres 80 Tahun 2003 tersebut, beberapa instansi mulai mengembangkan sistem pengadaannya masing-masing. Departemen Komunikasi dan Informatika yang saat ini berubah menjadi Kementerian, pertama kali mengembangkan sistem *e-procurement* dengan nama Sistem e-Pengadaan Pemerintah atau dikenal dengan SePP pada tahun 2004. Kemudian menyusul pemerintah kota Surabaya pada tahun 2005 menerapkan sistem *e-procurement* melalui Peraturan Walikota Nomor 10 tahun 2005 dan Departemen Pekerjaan Umum pada tahun yang sama mengeluarkan Peraturan Menteri PU Nomor 207/PRT/M/2005 yang mengatur tata cara *e-procurement*. Selanjutnya beberapa instansi

pemerintah pusat dan daerah masing-masing hingga saat ini berupaya terus mengembangkan *e-procurement* secara mandiri maupun melalui model *hosting* maupun instalasi *software e-procurement* pada server dengan menginduk pada layanan *e-procurement* instansi yang telah ada.

Untuk mendukung aktifitas pengadaan barang/jasa, beberapa instansi pemerintah mendirikan pusat-pusat Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). Pusat layanan ini mengelola segala sesuatu yang berkaitan dengan proses elektronik dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Diharapkan ke depannya seluruh instansi di Indonesia menerapkan Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE).

Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) sebetulnya pertama kali dikembangkan oleh Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Bappenas pada tahun 2006 sesuai instruksi dalam Inpres Nomor 5 tahun 2004. Landasan hukum yang mendasari lahirnya layanan ini adalah:

1. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Publik;
2. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan International Monetary Fund (IMF);

3. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi;
4. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2003 (tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah).

Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) diimplementasikan dalam bentuk situs pengadaan barang/jasa secara elektronik (e-pengadaan) yang memfasilitasi *proses* lelang secara elektronik. Berdasarkan pengalaman sejak tahun 2004 dalam hal pemberlakuan Keppres No. 80 Tahun 2003, efisiensi akan tercapai apabila proses pengadaan barang/jasa berlangsung secara transparan dan diikuti oleh sejumlah peserta pengadaan yang cukup banyak serta mengedepankan proses persaingan yang sehat. Pengadaan barang/jasa secara elektronik (e-pengadaan) akan meningkatkan transparansi, sehingga persaingan sehat antar pelaku usaha dapat lebih cepat terdorong. Dengan demikian optimalisasi dan efisiensi belanja negara segera dapat diwujudkan.

Pengadaan barang/jasa secara elektronik (e-pengadaan) yang diterapkan merupakan sistem pengadaan barang/jasa yang proses pelaksanaannya dilakukan secara elektronik dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi, dan

sistem aplikasi serta layanan pengadaan elektronik yang disediakan oleh Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Nasional dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah atau LKPP.³⁶ Metode pemilihan penyedia barang/jasa secara elektronik yang sudah digunakan saat ini adalah e-lelang umum (*e-regular tendering*). Metode pemilihan lainnya akan diterapkan secara bertahap sesuai dengan pengembangan sistem dan aplikasi pengadaan elektronik serta kerangka hukum yang menopangnya.

Untuk memperluas akses e-pengadaan ke seluruh instansi pemerintah, LKPP memberi kesempatan kepada departemen, kementerian, LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) pemerintah provinsi, kabupaten, kota, dan instansi pemerintah lainnya untuk mendirikan LPSE di instansi masing-masing. LPSE-LPSE ini memiliki fungsi seperti LPSE Nasional namun melayani instansi masing-masing. Dalam pendirian LPSE Regional/Departemen, LKPP akan memberikan bimbingan, petunjuk teknis, pelatihan, dan Aplikasi LPSE.

Aplikasi LPSE merupakan aplikasi e-pengadaan yang dikembangkan oleh LKPP untuk digunakan oleh instansi pemerintah seluruh Indonesia. Aplikasi ini dikembangkan dengan

³⁶ LKPP atau Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dengan Perpres 106/2007. Lembaga ini sebelumnya adalah Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik - Bappenas.

semangat efisiensi nasional sehingga tidak memerlukan biaya apapun untuk lisensinya; baik lisensi Aplikasi LPSE itu sendiri maupun perangkat lunak pendukungnya.

Salah satu unsur penting dalam e-pengadaan adalah pertukaran dokumen. Untuk menjamin keamanan dokumen penawaran rekanan, LKPP bekerja sama dengan Lembaga Sandi Negara mengembangkan Aplikasi Pengaman Dokumen (Apendo) yang digunakan untuk melakukan enkripsi dan dekripsi dokumen.

Menurut Kantor Manajemen Informasi Pemerintah Australia (*Australian Government Information Management, AGIMO*): *e-procurement* merupakan pembelian antar-bisnis (*business-to-business, B2B*) dan penjualan barang dan jasa melalui internet.³⁷ Menurut daftar kata X-Solutions : *e-procurement* merupakan sebuah istilah dari pengadaan (*procurement*) atau pembelian secara elektronik. *Eprocurement* merupakan bagian dari e-bisnis dan digunakan untuk mendesain proses pengadaan berbasis internet yang dioptimalkan dalam sebuah perusahaan. *E-procurement* tidak hanya terkait dengan proses pembelian itu saja tetapi juga meliputi negosiasi-negosiasi elektronik dan pengambilan keputusan atas kontrak-kontrak dengan pemasok. Karena proses pembelian disederhanakan dengan penanganan elektronik untuk tugas-tugas yang berhubungan dengan operasi, tugas-tugas yang

³⁷AGIMO, "Publication of Australian Government of Finance and Deregulation", www.agimo.gov.au/publications/2001/11/ar00-01/glossary data akses pada Sabtu 14 Mei 2016

berhubungan dengan strategi dapat diberi peran yang lebih penting dalam proses tersebut. Tugas-tugas baru yang berhubungan dengan strategi pembelian ini meliputi manajemen kontrak kepada pemasok lama maupun baru serta penciptaan struktur pasar baru dengan secara aktif mengkonsolidasikan sisi pemasokan/suplai. Sedangkan *procurement system* adalah sistem perangkat lunak untuk pembelian secara elektronik, yaitu pengadaan barang dan jasa.³⁸

Menurut daftar kata Siemens : *e-procurement* atau *e-purchasing* adalah pengadaan yang menggunakan media elektronik seperti internet atau jaringan komputer yang lain. Sistem *e-procurement* memusatkan pada *platform* (perangkat keras maupun lunak) komersial bagi para pembeli.³⁹

Sedangkan menurut Wikipedia : *e-procurement* adalah pembelian business-to-business (B2B) dan penjualan barang dan jasa melalui internet maupun sistem-sistem informasi dan jaringan lain, seperti Electronic Data Interchange (EDI) dan Enterprise Resource Planning (ERP). Sebagai sebuah bagian penting dari banyak situs B2B, *e-procurement* juga kadang disebutkan oleh istilah-istilah lain misalnya *supplier exchange*. Secara khusus, situs-situs web *e-procurement* memungkinkan *user* yang memenuhi

³⁸ Anonymous, <http://webcache.googleusercontent.com/> data akses pada Sabtu 14 Mei 2016

³⁹ SIEMENS, http://www2.automation.siemens.com/meta/ebusiness/html_76/glossar/glossar_e.htm, data akses pada Sabtu 14 Mei 2016.

syarat dan terdaftar untuk mencari para pembeli atau penjual barang dan jasa. Tergantung pada pendekatannya, para pembeli atau penjual dapat menentukan harga atau mengundang tawaran. Transaksitransaksi dapat dimulai dan diakhiri. Pembelian yang sedang berjalan dapat memenuhi permintaan *customer* untuk diskon jumlah atau penawaran khusus. *Software e-procurement* memungkinkan otomatisasi beberapa pembelian dan penjualan. Perusahaan-perusahaan yang berpartisipasi berharap dapat mengendalikan inventori-inventori secara lebih efektif, mengurangi biaya pembelian agen, dan meningkatkan siklus manufaktur.

E-procurement diharapkan dapat diintegrasikan dengan tren *Supply Chain Management* yang terkomputerisasi.⁴⁰ *Scottish Enterprise* dalam *E-Business Factsheet*-nya menyebut bahwa *e-procurement* adalah sebuah istilah untuk menyebut metode elektronik yang digunakan dalam tiap tahap proses pembelian dari indentifikasi. persyaratan-persyaratan hingga pembayaran, dan secara potensial manajemen kontrak.⁴¹

Menurut Infonet dalam makalahnya tentang *e-procurement* menyebutkan bahwa *e-procurement* adalah nama lain untuk pembelian barang dan jasa B2B melalui pertukaran dagang *extranet*, antar ERP langsung, dan koneksi internet dengan

⁴⁰ WIKIPEDIA, <http://en.wikipedia.org/wiki/E-procurement> data akses pada hari Minggu 15 Mei 2016.

⁴¹ SCOTTISH, Publikasi E-Procurement, www.scottish-enterprise.com/publications/e-procurement.pdf data akses pada hari Senin 16 Mei 2016.

pemasok-pemasok⁴⁸. Beberapa definisi oleh Davila, Tony, Mahendra Gupta, dan Richard Palmer dalam jurnal “Moving Procurement Systems to The Internet” menyebutkan *e-procurement*:

- 1) Teknologi yang dirancang untuk memfasilitasi pengadaan barang melalui internet.
- 2) Manajemen seluruh aktivitas pengadaan secara elektronik.
- 3) Aspek-aspek fungsi pengadaan yang didukung oleh bermacam-macam bentuk komunikasi secara elektronik.

Bank Dunia menyebutkan sebuah definisi berlapis tiga dari *eprocurement* dari segi pemerintahan (Electronic Government Procurement atau biasa disebut e-GP) dalam publikasi tentang “*E-GP: World Bank Draft Strategy 2003*”. Tingkat pertama menyatakan bahwa e-GP adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi khususnya internet oleh pemerintahan-pemerintahan dalam melaksanakan hubungan pengadaan dengan para pemasok untuk memperoleh barang, karya-karya, dan layanan konsultasi yang dibutuhkan oleh sektor publik. Definisi tingkat kedua dan ketiga membuat perbedaan tipis antara *e-tendering* dengan *e-purchasing*. Sarzana Fulvio di S. Ippolito menyebut *e-procurement* sebagai seperangkat teknologi, prosedur, dan langkah-langkah organisasional yang memungkinkan pembelian barang dan jasa secara *online*, melalui peluang-peluang yang ditawarkan oleh internet dan *e-commerce*. Pengertian ini mirip dengan definisi Bank Dunia tetapi menghilangkan “pengadaan karya”. Fitur e-

procurement pembelian dan penjualan *online* mengefisienkan proses pengadaan dan mengurangi biaya operasi dengan mengurangi pengeluaran untuk waktu administrasi dan memperpendek birokrasi. Penerapan *e-procurement* mendorong upaya transaksi dari pusat pembuat pesanan hingga titik kebutuhan pada pengguna desktop bisnis. Hal ini memastikan kesesuaian terhadap perjanjian dengan pemasok yang dipilih melalui katalog *online* yang mana dilihat-lihat oleh para pengguna untuk menemukan item yang dibutuhkan. Fitur utama *e-procurement* meliputi :

- a. Katalog elektronik untuk item-item standar/inti.
- b. Kemampuan *punch-out* ke situs-situs web pemasok untuk produk-produk yang dinamis/bermacam-macam.
- c. Memunculkan kembali daftar-daftar permintaan/belanja untuk item-item yang dibeli secara teratur.
- d. Jalur-jalur persetujuan yang menyatu (*built-in*) untuk menjalankan kendali anggaran belanja.
- e. Kemampuan untuk memberi laporan informasi manajemen yang detail.

Pada dasarnya banyak ragam teknis penerapan *e-procurement* instansi pemerintah. Masing-masing sistem menggambarkan peran pada pihak dan urutan proses dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Namun secara garis besar, sistem *e-procurement* tidak jauh berbeda karena menempatkan sistem elektronik sebagai penghubung langsung dan tidak langsung antara instansi dan penyedia barang/jasa. Secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut:

Sementara itu, jenis-jenis Layanan *E-Procurement* Pemerintah dapat dibagi kedalam; E-Lelang dan E-Seleksi.

1. E-Lelang

Adalah pelelangan umum dalam rangka mendapatkan barang/jasa, dengan penawaran harga dilakukan satu kali pada hari, tanggal, dan waktu yang telah ditentukan dalam dokumen pengadaan, untuk mencari harga terendah tanpa mengabaikan kualitas dan sasaran yang telah ditetapkan. E-Lelang Umum digunakan untuk pengadaan barang/jasa yang memerlukan evaluasi teknis untuk mendapatkan kualitas terbaik dan evaluasi harga untuk mendapatkan harga yang wajar, seperti pekerjaan konstruksi, pengadaan barang dengan variasi kualitas yang beragam, dan jasa pemborongan non konstruksi. Pihak-pihak instansi yang terlibat dalam pelaksanaan e-Lelang adalah: a) Panitia Pengadaan (PP), dan b) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Tahapan-tahapan lelang dalam *e-procurement* dari pengumuman hingga penandatanganan kontrak pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan pelelangan secara konvensional yakni:

1. Pengumuman lelang
2. Pengambilan dokumen lelang/rencana kerja dan syarat (RKS)
3. *Aanwijzing* /Rapat penjelasan
4. Penyampaian hasil *Aanwijzing*
5. Pemasukkan dokumen lelang/penawaran
6. Pembukaan penawaran
7. Evaluasi Penawaran
8. Pengumuman Pemenang Lelang
9. Masa Sanggah
10. Penandatanganan Kontrak

Yang membedakan adalah seluruh proses tahapan dilakukan secara elektronik, baik dengan cara diunduh/*download* maupun dikirimkan melalui fasilitas surat elektronik/*e-mail*. Meskipun dalam praktiknya ada yang telah menerapkan secara utuh *e-procurement*, ada pula yang masih semi *e-procurement*.

2. E-Seleksi

Sementara e-Seleksi adalah pengadaan jasa konsultasi yang dilakukan secara elektronik dengan metode *seleksi* secara umum dan terbuka. E-Seleksi bertujuan mempermudah proses seleksi pemenang pekerjaan untuk pengadaan jasa konsultasi. Tahapan dalam e-seleksi seperti halnya tahapan dalam e-lelang sebagaimana dijelaskan sebelumnya tidak jauh berbeda dengan proses seleksi umum secara manual. Personil Instansi yang terlibat dalam proses pelaksanaan e-Seleksi adalah: a) Panitia Pengadaan (PP), dan b) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

D. Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Proses pengadaan barang dan jasa juga terkait erat dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu pada asas/prinsip yang lazim dikenal dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hardjasoemantri⁴² memandang bahwa dalam rangka pengaturan tata kegunaan dan penggunaan lingkungan, hukum lingkungan hidup juga

⁴² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Keempat Belas, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), hlm 46.

perlu memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB / *the general principles of good administration*). Dengan demikian, diperoleh petunjuk bahwa asas-asas (prinsip-prinsip) dalam AUPB/ABBB dimaksud juga merupakan bagian dari prinsip lingkungan hidup. Setidaknya, merupakan prinsip yang perlu diperhatikan dalam pengaturan dan penegakan pengelolaan lingkungan hidup, sebagian atau secara keseluruhan sesuai dengan kondisi yang dihadapi secara nyata.

Seperti diketahui bahwa AUPB itu mencakup antara lain: asas kepastian hukum (*principle of legal security*); asas keseimbangan (*principle of proportionality*); asas kesamaan (*principle of equality*); asas bertindak cermat (*principle of carefulness*); asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*); asas menanggapi harapan yang ditimbulkan (*principle of meeting raised expectation*). Menurut Marzuki, bahwa ABBB (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) atau AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik) merupakan asas-asas (*beginselen*) umum yang hidup dalam masyarakat berkaitan dengan etika-etika pemerintahan yang dipandang baik yang kemudian dikaitkan dengan konsep clean government dan mendorong ke arah *good governance*, yang oleh Muchsan disebut sebagai prinsip (asas) untuk terciptanya pemerintahan yang baik.

AUPB merupakan aturan hukum yang tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya. Ia merupakan norma-norma

hukum kebiasaan yang tidak tertulis yang harus menjadi pedoman bagi penguasa dalam menafsirkan suatu ketentuan Perundang-undangan, termasuk peraturan dasar yang menjadi sumber kewenangan yang akan digunakan dalam menetapkan suatu kebijaksanaan.⁴³

Di Indonesia sendiri, azas-azas umum pemerintahan yang pemerintahan yang baik, wacana yang gencar digaungkan adalah *good governance*, yang diharapkan dapat merubah apa yang terjadi di kalangan aparatur pemerintah. Mengenai pengertian *good governance*, terdapat beberapa istilah, yaitu : *Pertama*, Panitia Seminar Hukum Nasional ke VII menggunakan istilah "Sistem Permainan Layak".⁴⁴ *Kedua*, Soewoto Mulyosudarmo, yang mengistilahkan *good governance* sebagai pemerintahan yang baik dengan argumentasi bahwa di dalam peraturan perundang-undangan yang ada dalam hal ini Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No.9 Tahun 2004, dan terakhir dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dari peristilahan tersebut dalam tulisan ini mengikuti pendapat dari Soewoto Mulyosudarmo, yang mengistilahkan *good governance* sebagai pemerintahan yang baik. Perizinan merupakan satu bentuk dari perbuatan

⁴³ Lihat, S.F. Marbun dan Mohd Mahfud, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001.

⁴⁴ Gusti Ngurah Wairocana, 2005, "Good Governance" (Kepemerintahan Yang Baik) Dan Implementasinya Di Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Bali", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, h. 4.

atau tindakan pemerintahan. Dalam meyelenggarakan tugas pemerintahan, maka pemerintah melakukan tindakan-tindakan pemerintahan. Para sarjana mempergunakan istilah yang berbeda-beda mengenai tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*). *Pertama* Philipus M. Hadjon⁴⁵ dan Kuntjoro Purbopranoto menggunakan istilah “tindak pemerintahan”.⁴⁶ *Kedua*, Utrecht menyebutnya dengan “perbuatan administrasi negara”.⁴⁷ *Ketiga*, Van Vollenhoven menggunakan istilah “tindakan pemerintah”.⁴⁸ *Keempat*, Baschan Mustafa menyebutnya dengan istilah “perbuatan administrasi negara”.⁴⁹ Dalam tulisan ini, yang diikuti adalah pendapat dari Philipus M. Hadjon dan Kuntjoro Purbopranoto, yaitu tindak pemerintahan.

Karena istilah tindak pemerintahan paling tepat untuk dipergunakan menterjemahkan istilah “*bestuurshandeling*”. *Bestuur* berarti pemerintahan dan *handeling* berarti tindak, yang menurut Philipus M. Hadjon berarti tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.⁵⁰ Sehingga bila dibandingkan dengan istilah-istilah lain, istilah ini paling lengkap dan paling tepat, karena mencakup seluruh tindakan pemerintah yang dilaksanakan oleh

⁴⁵ Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. PT. Bina Ilmu, Surabaya, h.90

⁴⁶ Kuntjoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, (selanjutnya disingkat Kuntjoro Purbopranoto II), h. 42.

⁴⁷ E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Universitas Padjajaran, Bandung, , h. 62

⁴⁸ Van Vollenhoven dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Op. Cit., h. 70.

⁴⁹ Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 80.

⁵⁰ Philipus M Hadjon I, op.cit.

administrasi negara.

Pada tahun 1950 pemerintah Belanda membentuk komisi yang diketuai oleh Mr. De Monchy yang bertugas menyelidiki cara-cara perlindungan hukum bagi penduduk/ rakyat. Komisi ini telah berhasil menyusun asas-asas umum untuk pelaksanaan suatu pemerintahan yang baik yang diberi nama "*General Principle of Good Government.*" Adapun asas-asas umum tersebut adalah :

1. Asas Kepastian Hukum
Artinya didalam pemerintah menjalankan wewenangnya haruslah sesuai dengan aturan-aturan hukum yang telah ditetapkannya. Pemerintah harus menghormati hak-hak seseorang yang diperoleh dari pemerintah dan tidak boleh ditarik kembali. Pemerintah harus konsekwen atas keputusannya demi terciptanya suatu kepastian hukum.
2. Asas Keseimbangan
Yaitu adanya keseimbangan antara pemberian sanksi terhadap suatu kesalahan seseorang pegawai, janganlah hukuman bagi seseorang berlebihan dibandingkan dengan kesalahannya, misalnya seorang pegawai baru tidak masuk kerja langsung dipecat, hal ini tidak seimbang dengan hukuman yang diberikan kepadanya. Dengan adanya asas ini maka lebih menjamin terhadap perlindungan bagi pegawai negeri.
3. Asas Kesamaan
Artinya pemerintah dalam menghadapi kasus yang sama/ fakta yang sama, pemerintah harus bertindak yang sama tidak ada perbedaan, tidak ada pilih kasih dan lain sebagainya.
4. Asas Bertindak Cermat
Artinya pemerintah senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat, misalnya kewajiban pemerintah memberi tanda peringatan terhadap jalan yang sedang diperbaiki, jangan sampai dapat menimbulkan korban akibat jalan diperbaiki.
5. Asas Motivasi
Artinya setiap keputusan pemerintah harus mempunyai alasan atau motivasi yang benar dan adil dan jelas. Jadi tindakan-tindakan pemerintah disertai alasan-alasan yang tepat dan benar.
6. Asas Jangan Mencampurkan Kewenangan
Artinya pemerintah jangan menggunakan wewenang untuk tujuan yang lain, selain tujuan yang sudah ditetapkan untuk wewenang itu.

7. Asas Fair Play
Artinya pemerintah harus memberikan kesempatan yang layak kepada warga masyarakat untuk mencari kebenaran dan keadilan, misalnya memberi hak banding terhadap keputusan pemerintah yang tidak diterima.
8. Asas Keadilan dan Kewajaran
Artinya pemerintah tidak boleh bertindak sewenang-wenang atau menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya untuk kepentingan pribadinya.
9. Asas Menanggapi Penghargaan Yang Wajar
Artinya agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan, misalnya seorang pegawai negeri minta izin untuk menggunakan kendaraan pribadi pada waktu dinas, yang kemudian izin yang telah diberikan untuk menggunakan kendaraan pribadi dicabut, tindakan pemerintah demikian dianggap salah/ tidak wajar.
10. Asas Meniadakan Akibat-Akibat Suatu Keputusan Yang Batal
Asas ini menghendaki jika terjadi pembatalan atas suatu keputusan, maka yang bersangkutan harus diberi ganti rugi atau rehabilitasi.
11. Asas Perlindungan Hukum
Artinya bahwa setiap pegawai negeri diberi hak kebebasan untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan hidup yang dianutnya atau sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.
12. Asas Kebijaksanaan
Artinya pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan undang-undang dan menyelenggarakan kepentingan umum. Unsur kebijaksanaan harus dimiliki oleh setiap pegawai/ Pemerintah.
13. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum
Artinya tugas pemerintah untuk mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi. Pegawai negeri sebagai aparatur Negara, abdi Negara, dan abdi masyarakat dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan.

Di Indonesia sendiri, asas-asas umum pemerintahan yang baik diperkenalkan oleh Kuntjoro Purbopranoto. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dikategorikan dalam 13 (tiga belas) asas, yaitu:

- 1) asas kepastian hukum (*principle of legal security*),
- 2) asas keseimbangan (*principle of proportionality*),

- 3) azas kesamaan (dalam mengambil keputusan pangreh)-
principle of equality,
- 4) azas bertindak cermat (*principle of carefulness*),
- 5) azas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*),
- 6) azas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*),
- 7) azas permainan layak (*principle of fair play*),
- 8) azas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*),
- 9) azas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*),
- 10) azas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing consequences of an annulled decision*),
- 11) azas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*),
- 12) azas kebijaksanaan (*sapientia*),
- 13) azas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).⁵¹

Dalam menyusun keputusan, secara teoritis Pemerintah terikat kepada tiga asas hukum, yakni :

1. Asas yuridikitas (*rechtmatigheid*), artinya, keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*);
2. Asas legalitas (*wetmatigheid*), artinya keputusan harus diambil berdasarkan ketentuan undang-undang;
3. Asas diskresi (*discretie, freies Ermessen*), artinya, pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya” dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut *pendapatnya* sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut di atas. Ada dua macam diskresi

⁵¹ Kuntjoro Purbopranoto II, Op. Cit., h. 29-30.

yaitu “diskresi bebas” bilamana Undang-undang hanya menentukan batas-batasnya, dan “diskresi terikat” bilamana Undang- Undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat Administrasi dianggap paling dekat.⁵²

E. Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pengadaan Barang/Jasa

1. Konsep dan Pengertian Akuntabilitas

Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang, *pertama* wewenang tradisional *kedua* wewenang karismatik dan *ketiga* wewenang legal rational. Yang ketigalah ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.⁵³

Darwin sebagaimana dikutip Joko Widodo, membedakan konsep pertanggungjawaban menjadi tiga *.Pertama* , akuntabilitas (*accountability*),*kedua*, *responsibilitas* (*responsibility*) dan *ketiga* *responsivitas*

⁵² Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 95.

⁵³ Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 85.

(*responsiveness*). Sebelum menjelaskan tentang pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*), di sini akan dijelaskan lebih dahulu pertanggungjawaban sebagai tanggungjawab (*responsibility*) dan sebagai responsivitas (*responsiveness*). Tanggungjawab (*responsibility*) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai bertanggungjawab apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Sedangkan konsep responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrasi negara (birokrasi publik) bersikap tanggap (*responsive*) yang lebih tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka.

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha – usaha tadi

berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada pada institusi tentang “*cheks and balance*” dalam sistem administrasi.⁵⁴

Mohamad Mahsun membedakan akuntabilitas dan tanggungjawab, menurutnya keduanya merupakan hal yang saling berhubungan tetapi akuntabilitas lebih baik dan berbeda dengan tanggungjawab. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan tanggungjawab didasarkan atas kebijaksanaan. Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otorisasi asimetrik misalnya yang diawasi dengan yang mengawasi, agen dengan prinsipal atau antara yang mewakili dengan yang diwakili. Dari segi fokus dan cakupannya, tanggungjawab lebih bersifat internal sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal.⁵⁵

Mohamad Mahsun juga membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab.

Sedang pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami

⁵⁴ Joko Widodo, *Good Governance* (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah), (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), hlm.148.

⁵⁵ Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, (Yogyakarta, BPFE, 2006), hal. 84

sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.⁵⁶

Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "*required or expected to give an explanation for one's action*" Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk meberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.⁵⁷

Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberinya mereka mandat Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan

⁵⁶ Ibid hlm 83.

⁵⁷ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good Governance*" Lembaga Administrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan, (Jakarta, 2000), hlm 43.

menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.⁵⁸ Sedang Sedarmayanti mendefinisikan sebagai sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawabana yang dilaksanakan secara periodik.⁵⁹

Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.⁶⁰ Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam atau tipe, Jabra&Dwidevi sebagaimana dijelaskan oleh Sadu Wasistiono mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas yaitu:⁶¹

⁵⁸ Miriam Budiarjo, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta, Mizan, 1998), hal.78.

⁵⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) , Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance* , (Bandung: Mandar Maju, 2004), hal 43

⁶⁰ LAN BPKP, Op.Cit hal 23.

⁶¹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003), hlm 53.

- a. *akuntabilitas administratif/organisasi*. Adalah pertanggungjawaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahnya dalam hubungan hierarki yang jelas.
- b. *akuntabilitas legal*, Akuntabilitas jenis ini merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku
- c. *akuntabilitas politik*, Dalam tipe ini terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal . Akuntabilitas ini memusatkan pada tekanan demokratik yang dinyatakan oleh administrasi publik
- d. *akuntabilitas profesional*. Hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan.
- e. *akuntabilitas moral*. Akuntabilitas ini berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat . Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan

hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku setempat.

2. Konsep dan pengertian Transparansi

Keterbukaan (transparansi) merupakan salah satu prinsip yang terdapat dalam *good governance*. United Nation Development Program (UNDP) sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut;⁶²

1. Partisipasi (*Participation*): setiap warga masyarakat mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Aturan hukum (*Rule of law*): kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi (*Transparency*): Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses – proses, lembaga – lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. Daya tangkap (*responsiveness*): Lembaga – lembaga dan proses–proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*”
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda utki memperoleh pilihanpilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur–prosedur.
6. Berkeadilan (*Equity*): Semua warga negara, baik laki–laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efektivitas dan efisien (*Efektiveness and dan efisiensi*): Proses-proses dan lembaga–lembaga sebaik mungkin

⁶² LAN&BPKP, op.cit., hal.15.

- menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab) kepada publik dan lembaga-lembaga. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
 9. Visi Strategi (*Strategi Vision*) : Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Ghambir Bhatt ⁶³ sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengungkapkan “unsur – unsur utama *governance* (bukan prinsip) yaitu : akuntabilitas (*Accountability*), transparansi (*Transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak -hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh

⁶³ Sedarmayanti, op.cit.,, hal 43

pihak-pihak yang berkepentingan.⁶⁴

Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsive terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil – hasil yang dicapai.⁶⁵

Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.⁶⁶ Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu ; (1) salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan

⁶⁴ Mardiasmo, op.cit., hlm 102.

⁶⁵ Buku “Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah”, (Jakarta: Bappenas dan Depdagri), 2002, hal.18

⁶⁶ Meuthia Ganie Rahman, “*Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” dalam *Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik* (Jakarta: Penerbit Komnas HAM, 2000), hlm 151.

pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).

Sedangkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah daerah perlu kiranya perhatian terhadap beberapa hal berikut ; (1) publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, (2) publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya, (3) publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah daerah, (4) transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga, dan (5) kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara proporsional. Hal ini disamping untuk mewujudkan transparansi juga akan sangat membantu pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan Peraturan Daerah yang *accountable* dan dapat menampung aspirasi masyarakat. Transparansi berarti terbukanya akses

bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait --seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah-- dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (reliable) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab).

Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau. Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.⁶⁷

Dalam implementasi di pemerintah daerah Seringkali kita

⁶⁷ Max H. Pohan , Op.Cit., hal 2

terjebak dalam “paradigma produksi” dalam hal penyebarluasan informasi ini; seakanakan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak leaflet suatu program dan menyebarkan ke setiap kantor kepala desa, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dibaca oleh sebagian besar komponen masyarakat. Pola pikir ini perlu berubah menjadi “paradigma pemasaran”, yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya.

Untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan administrasi publik sehari-hari, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan di sini. *Pertama*, kondisi masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya - upaya khusus untuk mendorong keingintahuan mereka terhadap data/informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka.

Kedua, pemilihan media yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan substansi/materi informasi yang disebarkan sangat bergantung pada segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat awam sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi

nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPRD, misalnya. Selain itu, seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar.

Ketiga, seringkali berbagai unsur non pemerintah- misalnya pers, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM)– lebih efektif untuk menyebarkan informasi daripada dilakukan pemerintah sendiri. Untuk itu, penginformasian kepada berbagai komponen strategis ini menjadi sangat penting.

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum penting digunakan dalam penelitian ini untuk menilai kepastian hukum dalam aspek pengadaan barang/jasa pemerintah. karena menggunakan anggaran negara (APBN/APBD), maka asas kepastian hukum diletakkan pada postulat bahwa setiap pengelolaan keuangan negara dalam aspek pengadaan barang/jasa harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karenanya, setiap penyimpangan pengelolaan keuangan negara memiliki konsekuensi secara hukum dan dapat diminta pertanggungjawaban hukum; baik perdata maupun pidana. Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip atau asas yang

mesti melekat dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas hukum umum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia). Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.⁶⁸ Pemikiran para pakar hukum, bahwa wujud kepastian hukum pada umumnya berupa peraturan tertulis yang dibuat oleh suatu badan yang mempunyai otoritas. Kepastian hukum sendiri merupakan salah satu asas dalam tata pemerintahan yang baik, dengan adanya suatu kepastian Hukum maka dengan sendirinya warga masyarakat akan mendapatkan perlindungan Hukum.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan

⁶⁸ Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Bandung, hal. 15.

dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁶⁹

Hal ini sejalan dengan pandangan Gustav Radbruch, bahwa hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:⁷⁰

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau utility).

Teori kepastian hukum oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa "sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita atau tujuan".⁷¹ Jadi, hukum dibuat pun ada tujuannya, tujuannya ini merupakan suatu nilai yang ingin diwujudkan manusia. Tujuan hukum yang utama ada tiga, yaitu: keadilan untuk

⁶⁹ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Muhamad Erwin, 2011, *Filsafat Hukum: Refleksi krisis terhadap hukum*, PT. Raja Garfindo Persada, hal. 123.

keseimbangan, kepastian untuk ketetapan, dan kemanfaatan untuk kebahagiaan.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah asas kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivism lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya. Dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁷²

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷³

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistis di

⁷² Dominikus Rato, Filsafat *Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59.

⁷³ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷⁴

Menentukan Kebutuhan Tindakan Korektif Berbagai keputusan menyangkut tindakan korektif sangat bergantung pada keahlian-keahlian analitis dan diagnostis manajer. Setelah membandingkan kinerja dengan standar, manajer dapat memilih salah satu tindakan: mempertahankan *status quo* (tidak melakukan apa-apa), mengoreksi penyimpangan, atau mengubah standar. Tindakan perbaikan diartikan sebagai tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standar atau rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk melaksanakan tindakan perbaikan, maka harus diketahui apa yang menyebabkan penyimpangan. Ada beberapa sebab yang mungkin menimbulkan penyimpangan, yaitu :

⁷⁴ Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis), Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.82-83.

1. Kekurangan faktor produksi
2. Tidak cakupnya pimpinan dalam mengorganisasi *human resources* dan *resources* lainnya dalam lingkungan organisasi
3. Sikap-sikap pegawai yang apatis dan sebagainya

Oleh karena itu, dalam proses pengawasan diperlukannya laporan yang dapat menyesuaikan bentuk-bentuk penyimpangan kearah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Teori *Good Governance*

Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di Negara yang masyarakatnya menghormati hukum.⁷⁵ Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih dengan aparatur birokrasinya yang terbebas dari KKN(Korupsi Kolusi Nepotisme). Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih, pemerintah harus memiliki moral proaktif dan *check and balances*. Tidak mungkin mengharapkan pemerintah sebagai suatu komponen dari proses politik memenuhi prinsip pemerintahan yang bersih apabila tidak memiliki moral, Proaktif serta *check and balances*.

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa

⁷⁵ Suprianto, 2004, *Syariat Islam dalam Mewujudkan "Clean Governance and Good Government"*. Website Internet : [www. Transparansi.or.id](http://www.Transparansi.or.id), diakses tanggal 20 Desember 2016.

kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau kelompok tertentu.⁷⁶

Menurut UNDP (*United Nations Development Programme*)

Good Governance memiliki delapan prinsip sebagai berikut:⁷⁷

- “1. Partisipasi
2. Transparansi
3. Akuntabel
4. Efektif dan efisien
5. Responsif
6. Konsensus
7. Setara
8. inklusif.”

Menurut Philipus M. Hardjon⁷⁸, pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep, oleh karena itu tidak ada ukuran normative suatu pemerintahan yang bersih. Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum, pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik (*good governance*).

⁷⁶ Lalolo Krina, 2003, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*. BAPPENAS, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta, hal. 5

⁷⁷ Wibawa, Samodra, 2004, *Reformasi Administrasi Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Bava Media, Yogyakarta, hal. 82

⁷⁸ Sedarmayanti., 2007, *Good Governance dan Good Corporate Governance*, Bandung: Mandar Maju, hal. 16.

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) terkait erat dengan akuntabilitas administrasi public dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Apakah dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi (*mal-administrations*). Wujud kongkrit tindakan administrasi publik yang menyimpang dari etika administrasi (*maladministrations*) adalah melakukan tindakan korupsi, kolusi, nepotisme dan sejenisnya. Untuk menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung pada hal-hal berikut, yaitu:⁷⁹

- 1) Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya.
- 2) Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
- 3) Untuk kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan.
- 4) Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan (*visionary*), demokratis dan responsif.

Prinsip-prinsip Good Governance⁸⁰ (Tata Pemerintahan Yang Baik) menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia (PPRI) No. 7 Tahun 2005, yaitu :

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dandimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau

⁷⁹ *Ibid*, hal. 9.

⁸⁰ *Ibid*, hal. 9.

golongan masyarakat.

4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya. Salah satu instrumen hukum yang sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih adalah hukum administrasi, karena latar belakang lahirnya hukum administrasi, karena dari "*iderechtstaat*" (negara hukum) yakni perlindungan hukum bagi rakyat dari kekuasaan pemerintah.⁸¹

Sepuluh prinsip *good governance* yakni:⁸²

- a. Partisipasi: warga memiliki hak dan mempergunakannya untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Penegakan Hukum: hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi, sambil tetap diperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
- c. Transparansi: penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. Kesetaraan: adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas atau berusaha.
- e. Daya Tanggap: peka para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
- d. Wawasan ke depan: pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi, dan strategi yang jelas.
- e. Akuntabilitas: laporan para penentu kebijakan kepada para warga.
- f. Pengawasan Publik: terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.
- g. Efektifitas dan efisiensi: terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan

⁸¹ *Ibid*, hal. 9.

⁸² Dwiyanto, Agus .Ed, 2005, *Menwujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 82

- sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya antara lain: pelayanan mudah, cepat tepat dan murah.
- h. Profesionalisme: tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.”

3. Teori Kewenangan

1). Definisi Kewenangan

Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A. Waskito, kata kewenangan memiliki arti :

“Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan”.⁸³

Dalam berbagai literatur, seperti ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah *kekuasaan*, *kewenangan*, dan *wewenang*. Ketiga kata ini digunakan secara bergantian untuk menyebut wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti

⁸³ Agussalim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 95

bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁸⁴ Istilah kekuasaan lebih pada terminologi politik, sedangkan istilah kewenangan menunjuk pada istilah yuridis. Kekuasaan dapat bermakna luas, sedangkan kewenangan menunjuk pada ketentuan yang diberikan oleh suatu aturan.

Di dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁸⁵ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:⁸⁶

- “1. hukum
2. kewenangan (wewenang)
3. keadilan
4. kejujuran
5. kebijakbestarian
6. kebijakan.”

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁸⁷ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan

⁸⁴ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 35-36

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah tanpa tahun, Universitas Airlangga, Surabaya, hal.1

⁸⁶ Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal. 37-38

⁸⁷ Tim Bahasa Pustaka, 1996. hal. 1128

legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.⁸⁸

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁸⁹ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*).

Menurut Syafrudin bahwa kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan

⁸⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 78

⁸⁹ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hal. 22.

yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁹⁰

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah :⁹¹

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

F.P.C.L. Tonner dalam Ridwan HR⁹² berpendapat *“Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechts betrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen”* (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan waga negara)

Ferrazi⁹³ mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi

⁹⁰ Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 65

⁹¹ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hal. 4

⁹² Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hal.100

⁹³ Ganjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 93

pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu. Sedangkan Philipus M. Hadjon⁹⁴, mengatakan bawa “wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan

2). Pembagian Kewenangan

a. Kewenangan Atribusi

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undangundang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang

⁹⁴ Philipus M. Hadjon, 1997, *tentang Wewenang*, YURIDIKA, No. 5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997, hal. 1

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M. Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris.

Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada

pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

b. Kewenangan Delegasi

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.

c. Mandat

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Menurut penjelasan UUD 1945 Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggung jawab kepada

Majelis. Presiden adalah mandataris dari MPR, dan wajib menjalankan putusan MPR. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi.

Di dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).

G. Kerangka Pikir dan Bagan Kerangka Pikir

1. Kerangka Pikir

1. Variabel Bebas

1. Variabel bebas (*independent variable*). Dalam penelitian ini variabel bebas ada tiga yang dapat didefinisikan sebagai berikut:

a) Praktek tindak pidana korupsi (Tipikor) sektor pengadaan barang dan jasa (PBJ).

Variabel ini memiliki beberapa indikator, yaitu:

- 1) Dasar filosofis; berpijak pada teori; teori hukum pidana, teori tindak pidana, dan teori dan praktik Tipikor.
 - 2) Dasar Yuridis: Diatur dalam Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945, UU Perbendaharaan Negara No. 1 Tahun 2004, UU Pemberantasan Tipiko No. 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001, UU No 28 Tahun 1999, UU No 30 Tahun 2014,
- b) Problematika perundang-undangan dibidang pengadaan barang dan jasa, serta aspek kelembagaannya. Variable ini mengacu pada landasan teori; teori pengadaan, teori pengawasan, teori kepastian hukum, teori AUPB. .

Variabel ini memiliki beberapa indikator, yaitu:

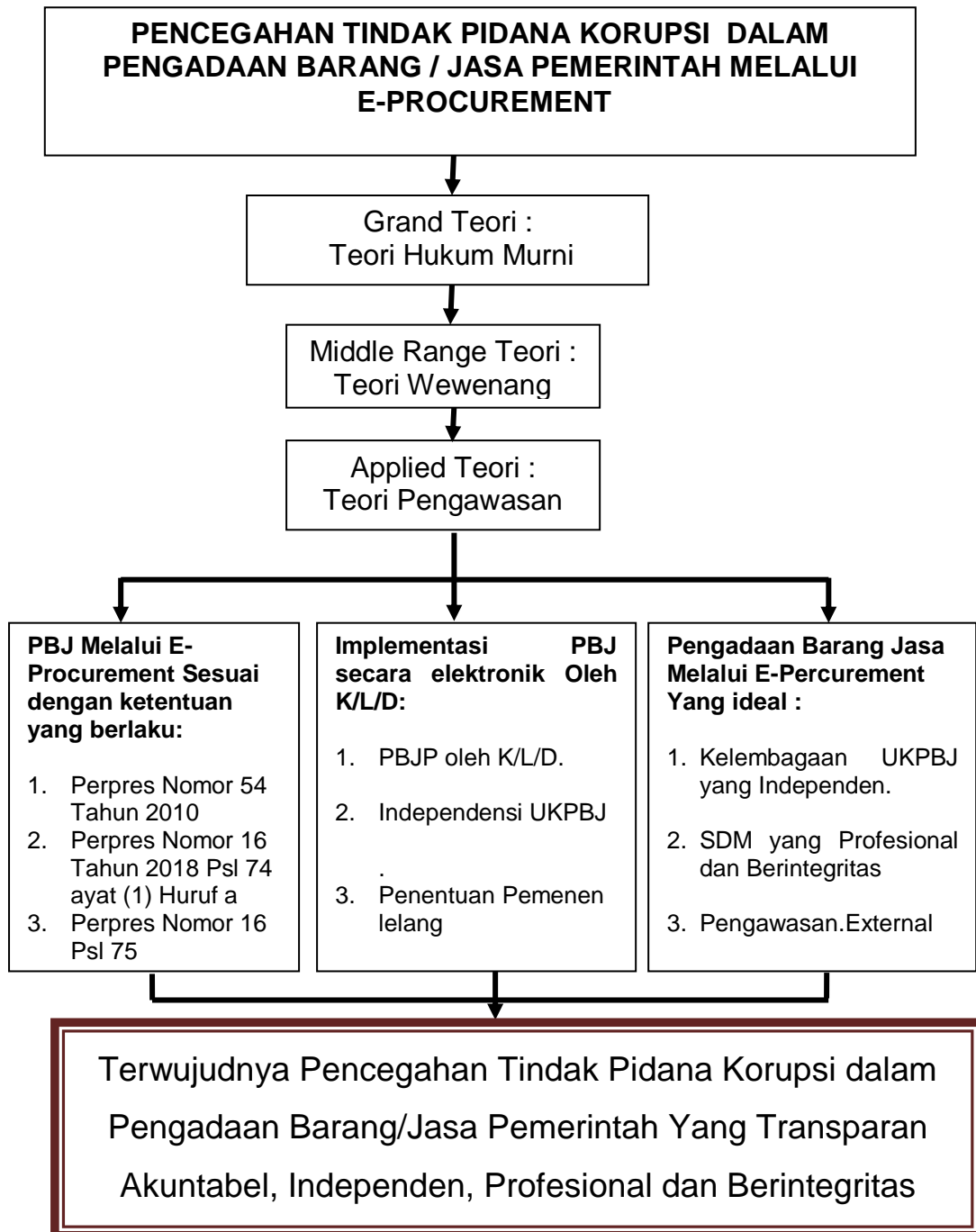
- 1) Aspek pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah;
- 2) Penerapan aturan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah;
- 3) Evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

- c) Menggagas konsep baru yang mendorong perbaikan tata kelola kelembagaan pengadaan barang/jasa pemerintah di daerah.

Variabel ini memiliki beberapa indikator, yaitu.

- 1) Mendorong *integrated system* PBJ melalui LKPP secara vertikal-struktural.
 - 2) Pembentukan Badan/Lembaga Pengawas PBJ di Daerah yang mandiri dan independen.
2. Variabel tergantung atau terikat (*dependent variable*), yaitu: Terciptanya kelembagaan pengadaan barang dan jasa yang mandiri, independen, serta terintegrasi secara vertical-struktural di LKPP, serta terbentuknya lembaga/badan pengawas PBJ yang juga mandiri dan independen.

2. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

1. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang selanjutnya disebut dengan Pengadaan Barang/Jasa adalah kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa.
2. Pengadaan secara elektronik atau E-Procurement adalah Pengadaan Barang/Jasa yang dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
3. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
4. Tindak pidana adalah merupakan suatu dasar yang pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana atas dasar pertanggung jawaban seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, tapi sebelum itu mengenai dilarang dan diancamnya suatu perbuatan yaitu mengenai perbuatan pidanya sendiri.
5. Hukum pidana adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk ke dalam tindakpidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya.
6. Korupsi atau rasuah (bahasa Latin: *corruption* dari kata kerja *corrumpere* yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) adalah tindakan pejabat publik, baikpolitisi maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak
7. Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) adalah 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 (pasal 2 UU Tipikor). 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 kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 3 UU Tipikor).

8. Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik.
9. Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutifpemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif Kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (responsibility), yang dapat dipertanyakan (answerability), yang dapat dipersalahkan (blameworthiness) dan yang mempunyai ketidakbebasan (liability) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya salah satu aspek dari administrasi publik atau pemerintahan, hal ini sebenarnya telah menjadi pusat-pusat diskusi yang terkait dengan tingkat problemabilitas di sektor publik, perusahaan nirlaba, yayasan dan perusahaan-perusahaan.
10. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.
11. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan aturan hukum yang tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya. Ia merupakan norma-norma hukum kebiasaan yang tidak tertulis yang harus menjadi pedoman bagi penguasa dalam menafsirkan suatu ketentuan Perundang-undangan, termasuk peraturan dasar yang menjadi sumber kewenangan yang akan digunakan dalam menetapkan suatu kebijaksanaan.
12. Kepastian hukum adalah kepastian antara aturan hukum dan penegakannya.
13. LKPP adalah lembaga Pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang berfungsi melakukan pengawasan PBJ serta merumuskan kebijakan di sektor PBJ.
14. E-marketplace Pengadaan Barang/Jasa adalah pasar elektronik yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan

barang/jasa pemerintah.

15. Layanan Pengadaan Secara Elektronik adalah layanan pengelolaan teknologi informasi untuk memfasilitasi pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa secara elektronik
16. Pembelian secara Elektronik yang selanjutnya disebut E-purchasing adalah tata cara pembelian barang/jasa melalui sistem katalog elektronik.
17. Tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Sebagaimana yang diketahui bahwa Ilmu Hukum mengenal dua jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif adalah "suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi"⁹⁵, sedangkan "penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup, penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum"⁹⁶.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif-empiris. Tipe penulisan normatif adalah pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan di bidang pengadaan barang dan jasa, serta aspek kelembagaannya. Juga kajian teoritis dari literatur dan disandingkan penelitian lapangan yang ada yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas di dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, yang dikaji adalah teori dan praktik tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah, termasuk upaya pencegahannya.

⁹⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm 35

⁹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm 153

B. Pendekatan Penelitian

Dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa pilihan pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan adalah, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus(*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹⁷ Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan(*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan menggunakan kedua pendekatan tersebut diharapkan menjadi suatu kesatuan yang saling melengkapi dan nantinya dapat memperoleh hasil penelitian yang komprehensif.

Statute approach dilakukan dengan mengkaji dan memahami ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan. Hadi Shubhan⁹⁸ menyatakan bahwa “Pendekatan peraturan perundang-undangan akan mencakup dua hal, yaitu metode pembentukan hukum dan metode panfsiran hukum”. Peter Mahmud Marzuki⁹⁹ mengemukakan bahwa “manfaat penggunaan pendekatan perundang-undangan adalah untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan”. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan nantinya akan

⁹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 93.

⁹⁸ M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktek di Peradilan*, Kencana, Jakarta, 2009, hal. 20.

⁹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 93.

mencari hakekat dan menangkap kandungan filosofis dari pembentukan undang-undang itu. Dengan memahami kandungan filosofis yang ada dalam undang-undang tersebut, maka akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan fenomena yang dihadapi.¹⁰⁰

Pendekatan konseptual (*conseptualical approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan untuk diterapkan sesuai tujuan penulisan ini.

Hasil kajian dari peraturan perundang-undangan tersebut dikorelasikan dengan hasil perbandingan serta analisa kasus yang ada secara teoritis dan berdasarkan doktrin atau pendapat para ahli hukum. Setelah didapat titik temu dari hasil penggabungan ketiga pendekatan tersebut kemudian diaplikasikan ke dalam pokok permasalahan dalam penelitian ini sehingga terjadi proses evaluasi ilmiah dari hal-hal yang ditemukan sekaligus menjawab masalah hukum yang ada.

C. Bahan Hukum

Menurut Morris L. Cohen¹⁰¹ bahwa “sumber hukum primer akan terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa

¹⁰⁰ *Ibid*, hal. 94.

¹⁰¹ Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, hal. 1-3.

berbagai bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk didalamnya pandangan-pandangan dari para pakar hukum". Bahan hukum dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat

yang terdiri dari:

- a. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- c. UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) jo UU No 20 Tahun 2001.
- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- f. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang Jasa Konstruksi.
- g. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3956);
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855);
- j. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 106 tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengandaan Barang/Jasa Pemerintah

- k. Perpres No 157 Tahun 2014 tentang Perubahan Perpres No 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
 - l. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta perubahan keempatnya.
 - m. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
 - n. Instruksi Presiden (Inpres) No 7 Tahun 2015 dan
 - o. Inpres No 10 tahun 2016 tentang AKSI Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari literatur, majalah, maupun informasi, baik dari media cetak maupun media elektronik yang mendukung penelitian ini. Data sekunder ini terdiri dari literatur-literatur dan makalah-makalah, karya-karya ilmiah, jurnal serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan lewat penelusuran internet.

D. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode studi literatur yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer maupun sekunder. Pengumpulan atau inventarisasi bahan hukum ini terlebih dahulu dengan mengklasifikasikan bahan hukum tersebut pada pokok permasalahan yang dibahas, yaitu bahan hukum mengenai tindak pidana korupsi dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi tersebut kemudian akan

diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini. Pengolahan dan analisa bahan hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran pragmatis dan/atau koherensi. Pengolahan dan analisa bahan hukum tersebut sangat substansial dalam penelitian hukum dikarenakan bahan-bahan hukum tersebut bersifat perskriptif.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pencegahan Tindak Pidana Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Buku *Panduan Mencegah Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa Publik* yang dilansir oleh Transparansi International Indonesia (TII)¹⁰² pada tahun 2006 telah menunjukkan bahwa jumlah pengadaan barang dan jasa di lembaga publik rata-rata mencapai sekitar 15%-30% dari GDP (*Gross Domestic Product*). Banyaknya pengadaan barang dan jasa di lembaga-lembaga pemerintah; mulai pusat sampai ke daerah, membuka peluang terjadinya korupsi, akibat korupsi di pengadaan barang dan jasa diperkirakan negara merugi mencapai 10%-25% pada skala normal, dan pada beberapa kasus angka kerugian negara mencapai 40%-50% dari nilai kontrak.

Catatan KPK menunjukkan, hampir 80 persen kasus korupsi yang ditangani oleh KPK berasal dari sektor pengadaan barang dan jasa (PBJ).¹⁰³ Laporan Tahunan KPK 2016 menyebutkan bahwa sektor PBJ adalah titik rawan tindak pidana korupsi, di samping sektor atau bidang perencanaan dan pengelolaan APBD (Anggaran Pemerintah dan Belanja Daerah), serta pelayanan perizinan.¹⁰⁴ Titik rawan penyimpangan di sektor PBJ selama ini telah dimulai dari tahap perencanaan pengadaan. Pada tahap ini, cenderung terjadi

¹⁰² <http://www.ti.or.id/> data akses Sabtu 14 Mei 2016.

¹⁰³ Kompas.com (28/9/2017)

¹⁰⁴ Laporan Tahunan KPK, 2016.

penggelembungan (mark-up) anggaran yang merugikan keuangan negara. Kerawanan penyimpangan juga terjadi pada tahap pembentukan lelang, pra kualifikasi perusahaan, penyusunan dokumen lelang, tahap pengumuman dokumen lelang, dan tahap penyusunan harga perkiraan sendiri.

Berdasarkan hasil kajian KPK terhadap upaya pencegahan korupsi pada PBJP ditemukan bahwa korupsi PBJP paling banyak terjadi pada 5 (lima) tahapan atau proses. Antara lain: (1) tahap perencanaan anggaran; (2) tahap perencanaan-persiapan PBJ Pemerintah; (3) tahap pelaksanaan PBJ Pemerintah; (4) tahap serah terima dan pembayaran; dan (5) tahap pengawasan dan pertanggungjawaban.¹⁰⁵ Pada proses perencanaan anggaran dan persiapan PBJ Pemerintah, unsur-unsur yang berpotensi terlibat korupsi meliputi DPR/DPRD, Kepala di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Pejabat Pembuat Kontrak (PPK), Pimpinan Proyek/Kelompok Kerja Unit Layanan Pengadaan (Pimpro/ Pokja ULP), Pengusaha/ Vendor. Sedangkan pada proses pelaksanaan PBJ Pemerintah dan proses serah terima dan pembayaran unsur yang mungkin terlibat meliputi PPK, Pimpro/Pokja ULP, Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), Panitia Penerima Barang, Pengusaha/Vendor. Kemudian pada proses pengawasan dan

¹⁰⁵ Ibid.

pertanggungjawaban unsur yang mungkin terlibat adalah PPK, Pimpro/Pokja ULP, BPK/BPKP, Penegak Hukum.¹⁰⁶

Pengadaan barang dan jasa yang disebut juga dengan *procurement* terjadi karena adanya kebutuhan akan barang atau jasa, dari barang yang sifatnya kecil seperti alat tulis hingga berat seperti alat transportasi yang dibutuhkan oleh instansi-instansi atau lembaga pemerintahan, dan juga kebutuhan akan jasa seperti jasa konsultan di bidang seperti keuangan, hukum hingga kebutuhan akan jasa survei dan sensus kependudukan.

Ada beberapa bentuk modus korupsi yang biasa dilakukan dalam proses pengadaan barang dan jasa baik itu bersifat terang-terangan maupun yang tidak terlihat:

1. *Penyuapan dan Uang Pelicin*. biasanya kasus penyuapan dalam jumlah yang besar dan diberikan kepada pejabat pembuat keputusan, sedangkan uang pelicin diberikan dalam jumlah yang lebih kecil yang menerima pegawai rendah (jabatan).
2. *Supply dan Demand*. Ini adalah hubungan saling membutuhkan antara si pemberi suap dan si penerima suap, karena korupsi akan terjadi jika kedua faktor itu saling bertemu.
3. *Kartel dan Kolusi*. Kartel terbentuk untuk memanipulasi suatu proses tender yang itu menguntungkan anggota kartel, sedangkan Kolusi adalah bentuk kesepakatan dari para peserta tender untuk menetapkan pemenang tender atau pembayaran kompensasi terhadap pihak yang kalah tender.
4. *Struktur dan Situasional*. Korupsi berbentuk 'struktural' adalah korupsi yang telah direncanakan dan dipersiapkan secara matang dan sistematis, sedangkan korupsi 'situasional' adalah korupsi tanpa terencana.

Pada umumnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dapat dikelompokkan berdasarkan tahap kegiatannya. Tahap kegiatan

¹⁰⁶ Aida Ratna Zulaiha (Direktorat Litbang KPK), acch.kpk.go.id. (5/12/2017).

pengadaan barang dan jasa dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) tahap:¹⁰⁷

1. Tahap persiapan. Pada tahap ini kegiatannya meliputi (a) Perencanaan pengadaan barang dan jasa, (b) pembentukan panitia pengadaan barang dan jasa, (c) penetapan sistem pengadaan barang dan jasa, (d) penyusunan jadwal pengadaan barang dan jasa (e) penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS), dan (e) penyusunan Dokumen Pengadaan barang dan jasa.
2. Tahap Proses pengadaan. Pada tahap ini kegiatan meliputi (a) pemilihan penyedia barang dan jasa dan (b) penetapan penyedia barang dan jasa.
3. Tahap penyusunan kontrak.
4. Tahap pelaksanaan kontrak.

Sedangkan pola penyimpangan yang terjadi pada masing-masing tahap pengadaan barang dan jasa, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap persiapan, adalah: penggelembungan (*mark up*) biaya pada rencana pengadaan, terutama dari segi biaya. Gejala ini dapat terdeteksi dari *unit-price* yang tidak realistis dan pembengkakan jumlah APBN/APBD.
- b. Rencana pengadaan diarahkan untuk kepentingan produk atau penyedia barang dan jasa tertentu. Spesifikasi teknis dan kriterianya mengarah pada suatu produk dan penyedia barang dan jasa tertentu (yang tidak mungkin dilakukan oleh penyedia barang dan jasa yang lain).
- c. Perencanaan yang tidak realistis, terutama dari sudut waktu pelaksanaan. Waktu pelaksanaan ditentukan menjadi sangat singkat sehingga perusahaan tertentu yang mampu melaksanakan pekerjaan tersebut, karena mereka telah mempersiapkan diri lebih awal. Hal tersebut dapat terjadi dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih awal dari pada peserta lain.
- d. Panitia bekerja secara tertutup, tidak jujur, dan nampak dikendalikan oleh pihak tertentu.

¹⁰⁷ Amiruddin. *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. (Yogyakarta : Genta Publishing, 2010, hlm 46-47.

- e. Gambaran Harga Perkiraan Sendiri (HPS) ditutup-tutupi padahal seharusnya tidak bersifat rahasia.
- f. Harga dasar tidak standar.
- g. Spesifikasi teknis mengarah pada produk tertentu.
- h. Dokumen lelang tidak standar.
- i. Dokumen lelang yang tidak lengkap.¹⁰⁸

Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap proses, adalah (a) jangka waktu pengumuman singkat. (b) pengumuman tidak lengkap dan membingungkan (*ambiguous*), (c) penyebaran dokumen tender yang cacat, (d) pembatasan informasi oleh panitia agar hanya kelompok tertentu saja yang memperoleh informasi lengkap, (e) *aanwijzing* dirubah menjadi tanya jawab, (f) upaya menghalangi pemasukan dokumen penawaran oleh oknum tertentu agar peserta tertentu terlambat menyampaikan dokumen penawarannya, (g) penggantian dokumen dilakukan dengan cara menyisipkan revisi dokumen di dalam dokumen awal, (h) panitia bekerja secara tertutup, (i) pengumuman pemenang tender hanya kepada kelompok tertentu, (j) tidak seluruh sanggahan ditanggapi, (k) surat penetapan sengaja ditunda pengeluarannya, tujuannya agar mendapatkan uang pelicin.¹⁰⁹

Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap penyusunan dan penandatanganan kontrak, adalah penandatanganan kontrak yang tidak dilengkapi dengan dokumen pendukung atau dokumen fiktif dan penandatanganan kontrak yang ditunda-tunda, karena jaminan

¹⁰⁸ Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Pengadaan Baran dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm 126-127.

¹⁰⁹ *ibid* 2008:130-144.

pelaksanaan yang belum ada.¹¹⁰ Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap pelaksanaan kontrak dan penyerahan barang dan jasa, adalah barang yang diserahkan tidak sesuai dengan spesifikasi yang ditentukan dalam kontrak dan penandatanganan berita acara serah terima padahal pekerjaan belum selesai, biasanya hal ini dilakukan pada akhir tahun anggaran.

Bertolak dari pola penyimpangan di atas, maka dapat diidentifikasi pola korupsi dalam pengadaan barang dan jasa adalah (a) penyalahgunaan wewenang, (b) suap yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa, (c) kolusi, baik yang dilakukan antar pejabat, atau antara pejabat dengan penyedia barang dan jasa, atau antar penyedia barang dan jasa.

Penyimpangan dalam proses pengadaan barang dan jasa yang merugikan keuangan negara merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi. Definisi korupsi itu sendiri diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi. Definisi didalam pasal tersebut memuat unsur-unsur; secara melawan hukum; memperkaya diri sendiri; orang lain atau suatu korporasi; yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Faktor-faktor yang menjadikan pengadaan barang dan jasa sebagai ladang subur praktek korupsi, diantaranya adalah banyaknya

¹¹⁰ *ibid.* 2008:144 – 145.

uang yang beredar, tertutupnya kontak antara penyedia jasa dan panitia lelang dan banyaknya prosedur lelang yang harus diikuti. Proses pengadaan ini walaupun tercium adanya indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), tetapi pembuktiannya sangat sulit karena sistem administrasi dari pemberi dan penerima pekerjaan ini sangatlah rapi. Untuk mengatasi masalah tersebut, perlu dilakukan proses yang terbuka dalam pengadaan barang dan jasa. Proses yang transparan ini akan memberikan kesempatan yang sama kepada penyedia barang dan jasa dan dalam pelaksanaannya akan mendapatkan pengawasan dari masyarakat.¹¹¹

Praktik yang memicu tindak pidana dalam Pengadaan barang dan jasa Terdapat 3 (tiga) unsur untuk dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, *pertama*, menyalahgunakan kewenangannya; *kedua*, memberikan keuntungan baik kepada diri sendiri maupun orang lain; dan *ketiga*, menimbulkan kerugian keuangan negara. Bila proses yang sedang berjalan, walaupun belum final/akhir, namun sudah ada indikasi atau "dugaan kuat" adanya penyimpangan bisa atau dapat dikategorikan pelanggaran terhadap UU Korupsi.

Berikut adalah beberapa perbuatan yang bisa memicu terjadinya tindak pidana pada pengadaan barang dan jasa pemerintah antara lain: *pertama*, penyuapan (bribery). Menyuap adalah usaha yang dilakukan seseorang untuk mempengaruhi pejabat pemerintah

¹¹¹ Muhammad Jasin dkk. "Memahami untuk melayani, Melaksanakan E-Announcement dan E-Procurement dalam Sistem Pengadaan Barang dan Jasa". (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2007).

(pengambil keputusan) supaya melakukan tindakan tertentu atau supaya tidak melakukan tindakan tertentu dengan memberikan imbalan uang atau benda berharga lainnya. Tindak pidana suap merupakan tindak pidana yang berada dalam satu jenis dengan tindak pidana korupsi dan merupakan jenis tindak pidana yang sudah sangat tua. Penyuapan sebagai istilah sehari-hari yang dituangkan dalam Undang-Undang adalah sebagai suatu hadiah atau janji ("giften" atau "beloften") yang diberikan atau diterima. Pelaku penyuapan dikategorikan menjadi penyuapan aktif (*active omkoping*) adalah jenis penyuapan yang pelakunya sebagai pemberi hadiah atau janji, sedang penyuapan pasif (*passive omkoping*) adalah jenis penyuapan yang pelakunya sebagai penerima hadiah atau janji.

Penyuapan biasanya dilakukan oleh rekanan kepada bupati, walikota, gubernur, dirjen, menteri, pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, panitia penerima barang dan jasa, atau kepada anggota pokja ULP. Tujuan penyuapan ini adalah agar pengelola pengadaan memenangkan penawaran dari rekanan, supaya pengelola kegiatan menerima barang/jasa yang diserahkan rekanan dimana kualitas dan atau kuantitasnya lebih rendah dibandingkan yang diperjanjikan dalam kontrak.

Larangan penyuapan diatur pada Pasal 7 ayat (1) huruf Perpres No. 16 Tahun 2018 yaitu berkaitan dengan etika pengadaan, bahwa "Semua pihak yang terlibat dalam Pengadaan Barang/Jasa mematuhi

etika sebagai berikut:

“tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.”

Sedangkan dalam hukum pidana, ancaman hukuman terhadap penerima suap diatur pada pasal 11 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun apabila seorang pejabat:

“Seorang pejabat yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau sepatutnya harus diduganya, bahwa hadiah atau janji itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji itu ada hubungannya dengan jabatannya, diancam dengan pidana penjara paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”

Sedangkan pada pasal 12 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun apabila seorang pejabat :

1. Menerima hadiah atau janji padahal diketahuinya bahwa hadiah atau janji itu diberikan untuk menggerakkan supaya melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.
2. Yang menerima hadiah mengetahui bahwa hadiah itu diberikan sebagai akibat atau oleh karena si penerima telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Ada beberapa kasus yang menyeret pelaku suap ini ke jeruji penjara, antara lain korupsi pengadaan alat-alat kesehatan atas nama Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Lombok Barat dr. HL Sekarningrat. Pengadilan Negeri Mataram dalam putusan No. 274/PID.B/2004/PN.MTR tanggal 17 Pebruari 2005 memutuskan

bahwa terdakwa terbukti melakukan tindak pidana korupsi dengan menerima sejumlah fee proyek dari rekanan dengan janji atau hadiah yang berhubungan dengan jabatannya Pidana penjara 5 bulan dan denda 10 juta Rupiah subsidi bulan kurungan.

Kedua adalah menggabungkan atau memecah paket pekerjaan Berkaitan dengan pemaketan pekerjaan Perpres 16 tahun 2018 pada mengatur prosedur sebagai berikut : Dalam melakukan pemaketan Barang/Jasa, PA dilarang:

- a. menyatukan atau memusatkan beberapa kegiatan yang tersebar di beberapa lokasi/daerah yang menurut sifat pekerjaan dan tingkat efisiensinya seharusnya dilakukan di beberapa lokasi/daerah masing-masing;
- b. menyatukan beberapa paket pengadaan yang menurut sifat dan jenis pekerjaannya bisa dipisahkan dan/atau besaran nilainya seharusnya dilakukan oleh Usaha Mikro dan Usaha Kecil serta koperasi kecil;
- c. memecah Pengadaan Barang/Jasa menjadi beberapa paket dengan maksud menghindari pelelangan; dan/atau
- d. menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak obyektif.

Pemecahan atau penggabungan paket bisa dilakukan dengan pertimbangan yang jelas dan sesuai dengan prinsip pengadaan yang efektif dan efisien. Pemecahan paket dapat dilakukan karena

perbedaan target penyedia, perbedaan lokasi penerima/pengguna barang yang cukup signifikan, atau perbedaan waktu pemakaian dari barang dan jasa tersebut. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun Undang-undang Nomor 31 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur ancaman perbuatan menggabungkan atau memecah paket. Ancaman tindak pidana muncul apabila dapat dibuktikan bahwa pemecahan atau penggabungan paket tersebut diikuti dengan praktek penggelembungan harga. Apabila hal ini terjadi maka praktek penggelembungan harga inilah yang diancam hukuman.

Modus *ketiga* adalah penggelumbungan harga. Merujuk pada Perpres No. 16 Tahun 2018 diatur mengenai etika pengadaan dimana pada pasal 7 disebutkan salah satunya adalah menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa. Etika pengadaan tersebut menegaskan bahwa rekanan maupun pengelola pengadaan secara tegas dilarang melaksanakan pengadaan barang/jasa yang dapat mengakibatkan pemborosan keuangan negara. Semua peristiwa tindak pidana pengadaan barang dan jasa hampir selalu mengakibatkan pemborosan.

Praktek penggelembungan harga ini diawali dari penentuan HPS yang terlalu tinggi karena penawaran harga peserta lelang/seleksi tidak boleh melebihi Harga Prakiraan Sementara (HPS). HPS adalah

dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah untuk Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/JasaLainnya dan Pengadaan Jasa Konsultansi yang menggunakan metode Pagu Anggaran. Penyusunan HPS dikalkulasikan secara keahlian berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Contoh penyimpangan yang dapat terjadi dapat dilihat dalam kasus pengadaan alat pendidikan dokter di Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kesehatan (BPPSDMK) pada Kementerian Kesehatan (Kemenkes) tahun 2010, yang mana Kejaksaan Agung telah menetapkan 3 tersangkanya. Dalam kasus ini diduga telah terjadi rekayasa harga dalam tender pengadaan alat pendidikan dokter tersebut Tersangka Widiyanto Aim berperan membuat penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang tidak profesional terkait tender pengadaan alat pendidikan dokter rumah sakit tersebut. Kemudian tersangka Syamsul Bahri sebagai Kasubag Program dan Anggaran (PA) juga terkait dalam penetapan HPS dalam tender tersebut. Terakhir, tersangka Bantu Marpaung sebagai pemenang tender terkait dalam penetapan HPS tender tersebut.

Kasus mark up yang lain misalnya mark-up pada pengadaan dua unit Helikopter jenis MI-2 buatan Rostov-Rusia oleh Pemda NAD dengan terdakwa Sdr. Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si. (mantan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam). Pengadilan Tipikor dan diperkuat oleh MA telah memvonis Ir. H. Abdullah Puteh 10 tahun penjara, uang

pengganti 4,5 miliar rupiah dan denda 0,5 miliar rupiah. Terdakwa dipidana 10 tahun penjara dan harus membayar uang pengganti 4,5 miliar rupiah dan denda 0,5 miliar rupiah.

Modus *keempat* adalah mengurangi kuantitas dan atau kualitas barang dan jasa Dalam setiap pengadaan barang dan jasa senantiasa diikuti dengan bukti perjanjian baik dalam bentuk Surat Perjanjian/kontrak maupun Surat Perintah Kerja (SPK). Kontrak adalah bentuk kesepakatan tertulis antara penyedia dan pengguna barang/jasa tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam kontrak selalu diatur tentang kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang diperjanjikan, sehingga setiap usaha untuk mengurangi kuantitas atau kualitas barang dan jasa adalah tindak pidana.

Pengurangan kuantitas dan kualitas ini seringkali dilakukan bersamaan dengan pemalsuan dokumen berita acara serah terima barang, dimana penyerahan barang diikuti berita acara yang menyatakan bahwa penyerahan barang telah dilakukan sesuai dengan kontrak. Terhadap hal ini KUHP pada pasal 263 menyatakan:

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam, jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan, seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pada Perpres No 16 Tahun 2018 diatur tentang tugas pokok dan kewenangan dari Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP), dimana PPHP mempunyai tugas pokok dan kewenangan sebagai berikut :

- a. melakukan pemeriksaan hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Kontrak;
- b. menerima hasil Pengadaan Barang/Jasa setelah melalui pemeriksaan/pengujian; dan
- c. membuat dan menandatangani Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan.

Secara legal formal tanggung jawab untuk menyatakan bahwa barang atau jasa yang diserahkan telah sesuai dengan kontrak baik kualitas maupun kuantitasnya adalah PPHP. Namun secara material penyedia barang dan jasa juga harus bertanggungjawab terhadap kekurangan ini. Penyedia yang melakukan kecurangan ini bisa dikenai tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 7 UU 20 Tahun 2001 merujuk pada Pasal 387 dan Pasal 388 KUHP yang kualifikasinya adalah melakukan perbuatan curang bagi pemborong, ahli bangunan dan pengawas, sehingga membahayakan keamanan orang atau barang dan membahayakan keselamatan negara

Perbuatan curang yang dilakukan adalah pemborong misalnya melakukan pembangunan suatu bangunan tidak sesuai atau menyalahi ketentuan yang sudah diatur dan disepakati yang tertuang dalam surat perjanjian kerja atau leveransir, bahan bangunan yang dipesan/dibeli darinya tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Perbutan curang ini tidak perlu mengakibatkan bangunan itu roboh atau negara menjadi betul-betul bahaya, karena dalam unsurnya dikatakan "dapat membahayakan keamanan orang atau barang dan membahayakan keselamatan negara."

Modus berikutnya, *kelima*, adalah penunjukan langsung. Penunjukan langsung adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan menunjuk langsung 1 penyedia barang/jasa yang memenuhi syarat. Dalam Perpres No 16 Tahun 2018 disebutkan bahwa penunjukan langsung dapat dilakukan dalam hal: a) keadaan tertentu; dan/atau; b) pengadaan Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/Jasa Lainnya yang bersifat khusus.

Penunjukan langsung dapat dilakukan sepanjang memenuhi kriteria yang diuraikan secara ketat dalam Perpres Penunjukan langsung yang terjadi diluar yang telah ditetapkan dalam Perpres tersebut adalah ilegal. Dalam beberapa kasus penunjukan langsung ini juga diikuti dengan pengelembungan harga, karena tentu harus ada fee yang diberikan penyedia barang/jasa sebagai ucapan terimakasih kepada pejabat yang menunjuk.

Beberapa kasus penunjukan langsung yang terjadi seperti kasus pengadaan dan pembelian pesawat terbang jenis Fokker 27 seri 600, dengan putusan No. 43 K/Pid/2007, atas nama terdakwa Drs. David Agustein Hubi. Dalam kasus ini, pelaksanaan proyek pengadaan dan pembelian pesawat terbang tersebut tidak berpedoman pada Keppres No. 18 tahun 2000 (merupakan peraturan yang berlaku pada saat kejadian berlangsung) tentang pengadaan barang dan jasa, dimana proyek yang telah dilaksanakan tidak dilengkapi dengan SPK (Surat Perintah Kerja) maupun Kontrak Kerja akan tetapi hanya mendasari dengan surat perjanjian saja, disisi lain dalam pelaksanaan proyek tidak dilakukan tender dan analisa kewajaran harga. Terdakwa didakwa telah melanggar Pasal 3 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke -1 KUHP. Pengadilan Negeri Menghukum Terdakwa atas ketiga perbuatan tersebut dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun dan Denda sebesar Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan. Oleh pengadilan tinggi, hukuman ini ditambah menjadi pidana penjara selama 7 (tujuh) tahun dan membayar uang pengganti kepada Negara sebesar Rp. 1.661.000.000,- (satu milyar enam ratus enam puluh satu juta rupiah). Modus *keenam* adalah kolusi antara penyedia dan pengelola pengadaan. Kolusi yang bisa memicu terjadinya tindak pidana antara

lain: a) membuat spesifikasi barang/jasa yang mengarah ke rekanan tertentu; b) mengatur/Merekayasa Proses Pengadaan; dan c) membuat syarat-syarat untuk membatasi peserta lelang.

Pada Perpres No. 16 Tahun 2018 mengatur tentang pelarangan menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak obyektif. Kemudian pada pasal 56 juga disebutkan : Perbuatan atau tindakan penyedia Barang/Jasa yang dapat dikenakan sanksi adalah: a)

- a. berusaha mempengaruhi ULP/Pejabat Pengadaan/pihak lain yang berwenang dalam bentuk dan cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung guna memenuhi keinginannya yang bertentangan dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan/Kontrak, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan persekongkolan dengan Penyedia Barang/Jasa lain untuk mengatur Harga Penawaran diluar prosedur pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa, sehingga mengurangi/menghambat/memperkecil dan/atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan orang lain.

Muara dari kolusi tersebut adalah peniadaan kompetisi dalam pengadaan barang dan jasa. Kompetisi dalam pengadaan publik berarti penyedia secara independen bersaing untuk menawarkan barang/jasa dalam suatu proses pemilihan. Kompetisi yang sehat

merupakan elemen kunci yang akan menghasilkan penawaran yang paling menguntungkan bagi pemerintah khususnya harga paling rendah dan kualitas barang yang paling baik. Bagi penyedia kompetisi berfungsi sebagai pendorong penting tumbuhnya inovasi produk barang/jasa untuk menghasilkan produk terbaik dengan harga bersaing. Kompetisi hanya bisa tercapai jika tidak ada kolusi dalam tender, salah satu masalah yang paling menonjol dalam korupsi pengadaan di sektor publik. Penyedia akan bersaing dengan sehat ketika mereka yakin bahwa mereka disediakan semua informasi yang sama dan akan dievaluasi dengan metode evaluasi yang tidak diskriminatif, serta tersedia mekanisme untuk melakukan sanggahan terhadap keputusan hasil evaluasi.

Beberapa contoh praktek persyaratan yang diskriminatif antara lain peserta tender harus menunjukkan saldo kas dengan jumlah tertentu, Laporan keuangan peserta tender harus sudah diaudit KAP, Peserta harus memiliki rekening pada bank tertentu. Dalam Perpres No 16 Tahun 2018, Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang melakukan penyimpangan dapat dikenai sanksi administrasi, dituntut ganti rugi; dan/atau dilaporkan secara pidana.¹¹²

¹¹²Oleh: Dwi Ari Wibawa, SIP, M.M, "Memahami Praktik-Praktik yang Memicu Tindak Pidana dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", artikel dapat dilihat di <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20096-memahami-praktik-praktik-yang-memicu-tindak-pidana-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah> data akses, Minggu 15 Mei 2016.

B. Problematika Perundang-Undangan Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengaturan pengadaan barang/jasa setelah reformasi dimulai pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menggantikan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan pada saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah mengalami perubahan untuk mengikuti perkembangan jaman dan teknologi, yang sampai saat ini telah mengalami perubahan terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya kemudian diganti dan dicabut dengan Perpres Nomor 16 Tahun 2018, inilah Perpres terbaru dibidang PBJ, yang mulai diberlakukan Juli 2018.

Tujuan ditetapkannya pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah agar proses pengadaan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien dengan persaingan yang sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun

manfaat bagi pelayanan publik. Perangkat hukum untuk melaksanakan pengadaan barang dan jasa juga telah beberapa kali mengalami perubahan, dari Perpres No. 54 Tahun 2010 sampai Perpres 16 Tahun 2018, yang kesemuanya telah menekankan penggunaan sistem lelang elektronik atau *e-procurement*, tidak lagi secara manual yang membuka luas praktik korupsi. Jadi mengacu Perpres tersebut, setiap instansi, mulai dari Pusat sampai daerah, wajib menggunakan sistem *e-procurement*.

1. Perpres Nomor 54 Tahun 2010

Perpres No. 54/2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 6 Agustus 2010 yang lalu, merupakan peraturan pengganti dari Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sebagaimana diketahui pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah yang berpedoman pada Keppres Nomor 80 Tahun 2003 selama ini mempunyai beberapa kelemahan antara lain munculnya berbagai interpretasi terhadap ketentuan-ketentuan dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003. Hal ini menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang merupakan bagian vital dalam proses realisasi anggaran dan pelaksanaan kegiatan di instansi pemerintah. Terlebih lagi, bagi pemerintah daerah selama ini merasa tidak

memiliki panduan interpretasi yang baku atas isi Keppres Nomor 80 tahun 2003 dari pemerintah pusat, sehingga banyak pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah di daerah yang mengalami kerancuan dalam menentukan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah di daerah.

Tujuan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 adalah mengatasi sumbatan-sumbatan (*debottlenecking*) di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Perpres 54 Tahun 2010 mengandung banyak perubahan signifikan terkait kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Selain memperjelas pasal-pasal yang dianggap multitafsir, Peraturan Presiden juga memberikan perhatian besar pada penggunaan produk dan jasa dalam negeri, kesempatan usaha bagi kelompok UKM, dan mengakomodasi hasil penelitian perguruan tinggi (kategori produk kreatif dan inovatif), serta mendorong lebih banyaknya proses pengadaan barang/jasa melalui lelang secara elektronik (*e-Procurement*).¹¹³

Perpres ini memiliki beberapa kekurangan, yaitu: *pertama*, bagian konsideran Perpres hanya merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Padahal PBJ merupakan sector penyumbang korupsi terbanyak. Sehingga semestinya, Perpres ini juga merujuk pada sejumlah peraturan

¹¹³ Sambutan tertulis Menteri PPN/Kepala Bappenas Prof. Dr. Armida S. Alisjahbana, MA dalam Sosialisasi Perpres No 54/2010 di kantor Bappenas, 24 Sept 2010.

perundang-undangan terkait Tipikor; UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No 20 Tahun 2001, kemudian juga UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, arena melibatkan PNS dan penyelenggara Negara, UU No 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, karena ada sejumlah Pasal yang menyinggung soal praktik suap. UU No 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC yang salah satu pasalnya mengatur tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan memperdagangkan pengaruh jabatan (*trading influence*). Perpres ini juga tidak mengacu pada UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memuat hak publik untuk terlibat dalam informasi PBJ.

Kedua, mekanisme penunjukan langsung dalam Pasal 38 Perpres terhadap beberapa kegiatan PBJ seperti; sarana kesehatan, kendaraan dinas, akomodasi kegiatan dinas, kendaraan bermotor dan perhotelan, membuka celah praktik korupsi yang cukup besar. *Ketiga*, Perpres ini tidak mengatur larangan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam persaingan pelelangan. Padahal, kemungkinan adanya hubungan khusus antara panitia lelang dengan peserta dapat terjadi. Misalnya, ada hubungan darah antara peserta lelang dengan panitia, jika tak ada aturan khusus mengenai ini, maka kemungkinan terjadinya kebocoran informasi rahasia seputar pelelangan dapat terjadi.

Keempat, Perpres hanya membatasi peserta lelang minimal 3 (tiga) rekanan. Tertuang dalam Pasal 83 ayat (1) yang mengisyaratkan Unit Layanan Pengadaan (ULP) untuk menyatakan pelelangan sah apabila jumlah peserta yang lulus kualifikasi tidak kurang dari tiga peserta. Sedikitnya pembatasan minimal ini membuka celah kongkalikong antara peserta lelang. Praktik yang sering terjadi adalah perusahaan peserta lelang dimiliki oleh satu orang, sehingga mudah untuk mengatur pemenangnya. Kemudian, ada juga praktik pinjam nama perusahaan. memenuhi ketentuan minimal jumlah peserta lelang/seleksi, seluruh peserta lelang berada dalam satu komando. Hal ini bisa terjadi karena perusahaan-perusahaan yang kalah atau menang dalam pelelangan bisa dikondisikan sebagai perusahaan “boneka” karena perusahaan tersebut hanya dipinjam namanya.

Kelima, Perpres ini mengatur pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam Pasal 14. Pembentukan ULP menjadi kewenangan Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah. Artinya, Pemda berwenang membentuk ULP, termasuk mempersiapkan anggaran dan sumberdaya manusia. Ini tentu membuka celah rawan intervensi. Dengan kewenangan yang besar, ULP akan sangat rawan diintervensi kelompok-kelompok berkepentingan, termasuk kepala daerah, DPRD, dan kelompok kepentingan lain yang dapat mengganggu asas *fairness* dalam pengadaan barang

dan jasa. Perpres ini tidak mengatur ULP sebagai lembaga mandiri.

2. Perpres Nomor 70 Tahun 2012

Usia Perpres nomor 54 Tahun 2010 tanggal 6 Agustus 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum genap 2 tahun saat mengalami revisi kedua tanggal 31 Juli 2012. Sebelumnya revisi pertama telah dilakukan tanggal 30 Juni 2011 yang dituangkan dalam bentuk Perpres nomor 35 tahun 2011. Alasan revisi pertama waktu itu perlunya konsultan hukum untuk mendampingi instansi pemerintah dalam menghadapi tuntutan dari pihak ketiga. Isi revisi pertama adalah memasukkan jasa konsultansi di bidang hukum (meliputi konsultan hukum/advokat atau arbiter) dalam kriteria jenis pekerjaan/jasa yang boleh dilakukan dengan cara penunjukan langsung. Berbeda dengan revisi pertama yang bertujuan mengatasi satu masalah khusus saat itu, revisi kedua dalam bentuk Perpres nomor 70 tahun 2012 tanggal 31 Juli 2012 mengandung maksud melakukan perubahan yang menyeluruh terhadap sistem pengadaan barang/jasa yaitu dengan membuat sistem pengadaan menjadi lebih sederhana dan mudah dilaksanakan.

LKPP mengupayakan agar pasal-pasal yang dirubah telah mencakup semua perubahan dalam rangka mengatasi kekurangan yang ada pada Perpres No. 54 Tahun 2010 sekaligus mengantisipasi kemungkinan yang akan terjadi di masa datang.

Rumusan kalimat dalam setiap pasal telah diteliti agar tidak memiliki lebih dari satu tafsiran (multi tafsir). Demikian juga hubungan antara pasal-pasal telah diteliti berkali-kali agar tidak berbenturan satu sama lain. Beberapa perubahan diantaranya:

- a. Penyederhanaan cara pemilihan penyedia melalui lelang/seleksi. Contohnya, paket pekerjaan dengan nilai di atas Rp200.000.000,- sampai Rp5.000.000.000,- yang sebelumnya harus lelang umum sekarang boleh dilaksanakan dengan lelang sederhana untuk pengadaan barang, dan dengan cara pemilihan langsung untuk pengadaan jasa konstruksi. Pengadaan barang/jasa dengan nilai di atas Rp100.000.000,- sampai dengan Rp200.000.000,- untuk barang/jasa lainnya yang sebelumnya harus dilaksanakan dengan cara lelang sederhana, sekarang dibolehkan dengan cara pengadaan langsung tanpa proses lelang.
- b. Percepatan waktu proses pemilihan penyedia barang/jasa. Contohnya, waktu penayangan pengumuman yang sebelumnya 7 hari kerja, sekarang untuk lelang/seleksi sederhana dipercepat menjadi 4 hari kerja, masa sanggah yang sebelumnya 5 hari kerja, sekarang untuk lelang/seleksi sederhana dikurangi menjadi 3 hari kerja.
- c. Penyederhanaan dokumen pembayaran. Contohnya, pengadaan barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp10.000.000,- yang sebelumnya harus menggunakan kuitansi, sekarang cukup dengan menggunakan bukti pembelian. Pengadaan barang/jasa dengan nilai di atas Rp10.000.000,- sampai dengan Rp50.000.000,- yang sebelumnya harus menggunakan SPK, sekarang cukup dengan menggunakan kuitansi. Pengadaan barang jasa dengan nilai di atas Rp50.000.000,- sampai dengan Rp200.000.000,- yang sebelumnya harus menggunakan surat perjanjian, sekarang cukup dengan menggunakan SPK.
- d. Kemudahan pengadaan barang/jasa dengan cara Pengadaan Langsung. Contohnya untuk pengadaan barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp10.000.000,- dengan cara pengadaan langsung yang sebelumnya harus menggunakan HPS, sekarang tidak perlu menggunakan HPS.

Meskipun demikian, tetap ada permasalahan didalam Perpres tersebut, beberapa diantaranya adalah: pertama, sama

dengan Perpres No 54 Tahun 2010, Perpres No 70 Tahun 2012 bagian konsideran Perpres hanya merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Padahal PBJ merupakan sector penyumbang korupsi terbanyak. Sehingga semestinya, Perpres ini juga merujuk pada sejumlah peraturan perundang-undangan terkait Tipikor; UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No 20 Tahun 2001, kemudian juga UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, arena melibatkan PNS dan penyelenggara Negara, UU No 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, karena ada sejumlah Pasal yang menyinggung soal praktik suap. UU No 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC yang salah satu pasalnya mengatur tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan memperdagangkan pengaruh jabatan (*trading influence*). Perpres ini juga tidak mengacu pada UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memuat hak publik untuk terlibat dalam informasi PBJ.

Kedua, mekanisme penunjukan langsung dalam Pasal 38 Perpres terhadap beberapa kegiatan PBJ seperti; sarana kesehatan, kendaraan dinas, akomodasi kegiatan dinas, kendaraan bermotor dan perhotelan, lanjutan sewa gedung/kantor dan lanjutan

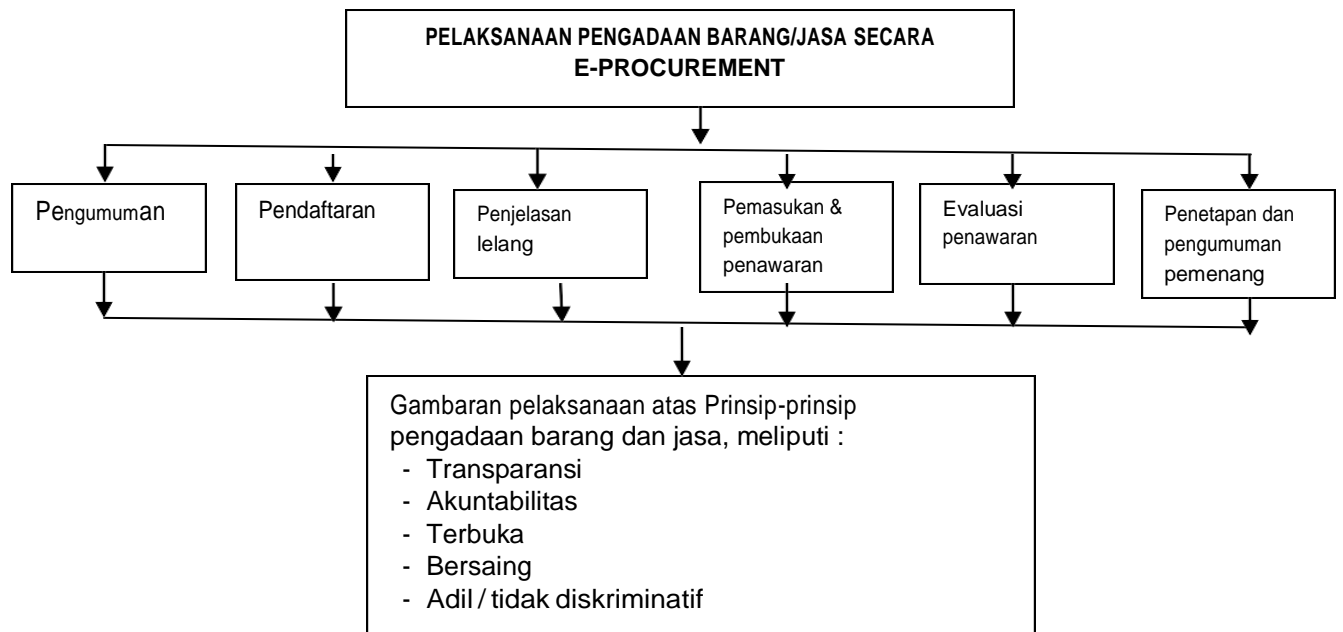
ruang terbuka atau tertutup lainnya, membuka celah praktik korupsi yang cukup besar. *Ketiga*, Perpres ini tidak mengatur larangan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam persaingan pelelangan. Padahal, kemungkinan adanya hubungan khusus antara panitia lelang dengan peserta dapat terjadi. Misalnya, ada hubungan darah antara peserta lelang dengan panitia, jika tak ada aturan khusus mengenai ini, maka kemungkinan terjadinya kebocoran informasi rahasia seputar pelelangan dapat terjadi.

Keempat, Perpres No 70 Tahun 2012 masih mempertahankan syarat minimal 3 (tiga) rekanan, sama dengan Perpres No 54 Tahun 2010. Tertuang dalam Pasal 83 ayat (1) yang mengisyaratkan Unit Layanan Pengadaan (ULP) untuk menyatakan pelelangan sah apabila jumlah peserta yang lulus kualifikasi tidak kurang dari tiga peserta. Sedikitnya pembatasan minimal ini membuka celah kongkalikong antara peserta lelang. Praktik yang sering terjadi adalah perusahaan peserta lelang dimiliki oleh satu orang, sehingga mudah untuk mengatur pemenangnya. Kemudian, ada juga praktik pinjam nama perusahaan. memenuhi ketentuan minimal jumlah peserta lelang/seleksi, seluruh peserta lelang berada dalam satu komando. Hal ini bisa terjadi karena perusahaan-perusahaan yang kalah atau menang dalam pelelangan bisa dikondisikan sebagai perusahaan “boneka” karena perusahaan tersebut hanya dipinjam namanya.

Kelima, Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam Pasal 14 Perpres No 70 Tahun 2012 masih mempertahankan Perpres No 54 Tahun 2010 yang memberikan kewenangan kepada Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah untuk membentuk ULP. Artinya, Pemda berwenang membentuk ULP, termasuk mempersiapkan anggaran dan sumberdaya manusia. Ini tentu membuka celah rawan intervensi. Dengan kewenangan yang besar, ULP akan sangat rawan diintervensi kelompok-kelompok berkepentingan, termasuk kepala daerah, DPRD, dan kelompok kepentingan lain yang dapat mengganggu asas *fairness* dalam pengadaan barang dan jasa. Perpres ini tidak mengatur ULP sebagai lembaga mandiri.

3. Perpres Nomor 4 Tahun 2015

Pada tanggal 16 Januari 2015 Presiden Republik Indonesia telah menerbitkan Peraturan Presiden nomor 4 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan barang/Jasa Pemerintah. Perpres tersebut menjadi rujukan terbaru dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa oleh seluruh jajaran pemerintah. Konsideran peraturan tersebut menyebutkan perlunya inovasi terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilakukan dengan pemanfaatan teknologi informasi. Dapat dilihat pada bagan berikut ini:



Sumber : Perpres No. 54 Tahun 2010

Beberapa perubahan terhadap pasal-pasal Perpres nomor 54 Tahun 2010 yang dituangkan dalam Perpres nomor 4 Tahun 2015 menunjukkan keinginan pemerintah untuk memberikan kemudahan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam rangka percepatan pelaksanaan anggaran belanja negara. Kemudahan tersebut antara lain berupa penyederhanaan persyaratan dalam mengikuti proses tender dimana peserta tender tidak lagi diwajibkan memiliki laporan bulanan pajak (PPH dan PPN) dan dalam pengajuan penawaran tidak lagi disyaratkan perlunya jaminan penawaran.

Sesuai dengan kebijakan pemerintah untuk memanfaatkan teknologi informasi dalam rangka percepatan pelaksanaan belanja negara, Peraturan Presiden nomor 4 tahun

2015 memungkinkan proses pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan dengan lebih sederhana. Perpres nomor 4 tahun 2015 tidak saja mengharuskan proses pengadaan barang/jasa pemerintah dilakukan secara elektronik melalui *E-Tendering* dan *E-Purchasing*, tetapi juga menyederhakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh penyedia barang/jasa dalam mengikuti *E-Tendering*. Kemudahan dan penyederhanaan tersebut dapat dilihat dari beberapa pasal Perpres yang dirubah dengan Perpres nomor 4 tahun 2015. Pasal Perpres nomor 4 tahun 2015 dimaksud antara lain adalah:

- a. Pasal 19 ayat (1): Pasal ini membebaskan penyedia dari kewajiban memiliki laporan pajak paling kurang 3 (tiga) bulan terakhir. Dalam pasal 19 ayat (1) huruf I Perpres nomor 70 tahun 2012 penyedia barang/jasa harus memiliki NPWP dan telah memenuhi kewajiban perpajakan tahun terakhir serta memiliki laporan bulanan PPh pasal 21, PPh pasal 23 (bila ada transaksi), PPh pasal 25/pasal 29 dan PPN (bagi pengusaha kena pajak) paling kurang tiga bulan terakhir dalam tahun berjalan.

Dalam pasal 19 ayat (1) huruf I Perpres nomor 4 tahun 2015 penyedia barang/jasa harus memiliki NPWP dan telah memenuhi kewajiban perpajakan tahun terakhir. Dengan berlakunya Perpres nomor 4 tahun 2015, persyaratan perpajakan penyedia barang/jasa pemerintah menjadi lebih sederhana, bahkan untuk

pengadaan barang/jasa dengan nilai tidak lebih dari Rp10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) NPWP dan SPT tahunanpun tidak dipersyaratkan (pasal 19 ayat (2a)).

b. Pasal 70 ayat (2)

Pasal ini membebaskan penyedia dari kewajiban menyerahkan surat jaminan pelaksanaan untuk pengadaan tertentu. Dalam pasal 70 ayat (1) Perpres nomor 70 tahun 2012 disebutkan “jaminan” pelaksanaan diminta PPK kepada penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi untuk kontrak bernilai di atas Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah)”. Dalam pasal 70 ayat (2) Perpres nomor 70 tahun 2012 disebutkan “jaminan” pelaksanaan dapat diminta PPK kepada penyedia Jasa Lainnya untuk kontrak bernilai di atas Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), kecuali untuk pengadaan Jasa Lainnya dimana asset penyedia sudah dikuasai Pengguna”.

Penggunaan kata “dapat” dalam rumusan pasal 70 ayat (2) tersebut tidak secara tegas membebaskan penyedia dari kewajiban menyerahkan jaminan pelaksanaan untuk pengadaan jasa lainnya dengan kontrak di atas Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

Pasal 70 ayat (2) Perpres nomor 4 tahun 2015 mengatur dengan tegas ketentuan tentang jaminan pelaksanaan, dimana jaminan pelaksanaan tidak diperlukan untuk: 1) Pengadaan

barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang dilaksanakan dengan metode Pengadaan Langsung, Penunjukan Langsung Untuk Keadaan Darurat, Kontes, atau Sayembara; 2) Pengadaan Jasa Lainnya, dimana asset penyedia sudah dikuasai oleh Pengguna; 3) Pengadaan Barang/Jasa Lainnya dalam Katalog Elektronik melalui *e-purchasing*.

Tabel 5: Beberapa perubahan dalam Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya

Perubahan Ke	Nomor Peraturan Presiden	Latar Belakang Perubahan
Perubahan I	Perpres No. 35 Tahun 2011	Perlunya pengadaan secara cepat konsultan hukum/advokat atau arbiter sehubungan dengan adanya gugatan/tuntutan hukum pihak tertentu kepada pemerintah.
Perubahan II	Perpres No. 70 Tahun 2012	Perlunya percepatan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam menunjang percepatan pelaksanaan belanja Negara.
Perubahan III	Perpres No. 17 Tahun 2014	Perlunya percepatan penyediaan benih dan pupuk kepada petani melalui upaya khusus bantuan benih unggul dan pupuk dalam rangka mencapai swasembada pangan dan mengantisipasi perubahan iklim.
Perubahan IV	Perpres No. 4 Tahun 2015	Perlunya inovasi terhadap pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dilakukan dengan pemanfaatan teknologi informasi dalam rangka percepatan pelaksanaan belanja negara guna percepatan pelaksanaan pembangunan,

Ket: Diolah dari Perpres: 54/2010 dan perubahannya.

Meskipun ada beberapa perubahan/perbaikan, Perpres No 70 Tahun 2012 tetap memiliki sejumlah kekurangan, diantaranya:

pertama, sama dengan Perpres No 54 Tahun 2010, dan Perpres No 70 Tahun 2012, Perpres No 4 Tahun 2015 pada bagian konsideran hanya merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Padahal PBJ merupakan sektor penyumbang korupsi terbanyak. Sehingga semestinya, Perpres ini juga merujuk pada sejumlah peraturan perundang-undangan terkait Tipikor; UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No 20 Tahun 2001, kemudian juga UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, arena melibatkan PNS dan penyelenggara Negara, UU No 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, karena ada sejumlah Pasal yang menyinggung soal praktik suap. UU No 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC yang salah satu pasalnya mengatur tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan memperdagangkan pengaruh jabatan (*trading influence*). Perpres ini juga tidak mengacu pada UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memuat hak publik untuk terlibat dalam informasi PBJ.

Kedua, Pasal 1 angka (9) dan pasal 17 ayat (2) huruf (h). Pasal 1 ayat (9) Perpres nomor 4 tahun 2015 memberi tugas tambahan kepada Pejabat Pengadaan untuk melaksanakan Penunjukan Langsung dan *e-procurement*. Selanjutnya melalui pasal

17 ayat ayat (2) huruf h Perpres nomor 4 tahun 2015 kepada Pejabat Pengadaan diberikan wewenang untuk menetapkan penyedia yang dilakukan dengan cara Pengadaan Langsung atau Penunjukan Langsung untuk pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai paling tinggi Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan untuk pengadaan jasa konsultasi dengan nilai paling tinggi Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pasal ini membuka celah praktik korupsi yang cukup besar. *Ketiga*, Perpres ini tidak mengatur larangan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam persaingan pelelangan. Padahal, kemungkinan adanya hubungan khusus antara panitia lelang dengan peserta dapat terjadi. Misalnya, ada hubungan darah antara peserta lelang dengan panitia, jika tak ada aturan khusus mengenai ini, maka kemungkinan terjadinya kebocoran informasi rahasia seputar pelelangan dapat terjadi.

Keempat, Perpres No 70 Tahun 2012 masih mempertahankan syarat minimal 3 (tiga) rekanan, sama dengan Perpres No 54 Tahun 2010. Tertuang dalam Pasal 83 ayat (1) yang mengisyaratkan Unit Layanan Pengadaan (ULP) untuk menyatakan pelelangan sah apabila jumlah peserta yang lulus kualifikasi tidak kurang dari tiga peserta. Sedikitnya pembatasan minimal ini membuka celah kongkalikong antara peserta lelang. Praktik yang sering terjadi adalah perusahaan peserta lelang dimiliki oleh satu orang, sehingga mudah untuk mengatur pemenangnya. Kemudian, ada juga praktik

pinjam nama perusahaan. memenuhi ketentuan minimal jumlah peserta lelang/seleksi, seluruh peserta lelang berada dalam satu komando. Hal ini bisa terjadi karena perusahaan-perusahaan yang kalah atau menang dalam pelelangan bisa dikondisikan sebagai perusahaan “boneka” karena perusahaan tersebut hanya dipinjam namanya.

Kelima, Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam Perpres No 4 Tahun 2015 masih mempertahankan Perpres No 54 Tahun 2010 dan Perpres No 70 Tahun 2012 yang memberikan kewenangan kepada Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah untuk membentuk ULP. Artinya, Pemda berwenang membentuk ULP, termasuk mempersiapkan anggaran dan sumberdaya manusia. Ini tentu membuka celah rawan intervensi. Dengan kewenangan yang besar, ULP akan sangat rawan diintervensi kelompok-kelompok berkepentingan, termasuk kepala daerah, DPRD, dan kelompok kepentingan lain yang dapat mengganggu asas *fairness* dalam pengadaan barang dan jasa. Perpres ini tidak mengatur ULP sebagai lembaga mandiri.

4. Perpres Nomor 16 Tahun 2018

Pada 16 Maret 2018, Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, diundangkan pada 22 Maret 2018 lalu. Presiden memandang Perpres No.54 Tahun 2010

tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Perpres No.4 Tahun 2015 masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan Pemerintah mengenai pengaturan atas Pengadaan Barang/Jasa yang baik. Perubahan pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 berupa perubahan struktur, istilah, definisi, dan perubahan pengaturan. Peraturan baru ini terdiri dari 15 Bab dan 94 Pasal. Strukturnya lebih disederhanakan dengan hanya mengatur hal-hal yang bersifat normatif, dan menghilangkan bagian penjelasan. Hal-hal yang bersifat standar dan prosedur selanjutnya diatur dalam Peraturan LKPP dan Peraturan kementerian teknis terkait.

Pengaturan baru meliputi: Tujuan Pengadaan, Pekerjaan Terintegrasi, Perencanaan Pengadaan, Agen Pengadaan, Konsolidasi Pengadaan, Swakelola dengan Organisasi Kemasyarakatan, Repeat Order, E-Reverse Auction, Pengecualian, Penelitian, E-Marketplace, dan Layanan Penyelesaian Sengketa. Perubahan beberapa istilah meliputi: ULP menjadi UKPBJ, Lelang menjadi Tender, Pokja ULP menjadi Pokja Pemilihan, Sistem Gugur menjadi Harga Terendah, Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah/Institusi (K/L/D/I) menjadi Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/PD), Dokumen Pengadaan menjadi Dokumen Pemilihan, Panitia Penerima Hasil Pekerjaan menjadi Panitia Pemeriksa Hasil Pekerjaan (PPHP) dan Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan Menjadi Pejabat Pemeriksa Hasil

Pekerjaan (PjPHP).

Perubahan beberapa definisi meliputi: LPSE, Swakelola, Penunjukan Langsung, Penyedia, PPHP/PjPHP, Pekerjaan Konstruksi, dan Jasa Lainnya. Perubahan pengaturan meliputi: Tugas PPHP/PjPHP, Persyaratan Penyedia, Ketentuan Penyebutan Merek, Kewajiban Penggunaan Produk Dalam Negeri, HPS, Jaminan Penawaran dan Sanggah Banding, Metode Pemilihan Penyedia, Jenis Kontrak, Ketentuan Kontrak Tahun Jamak, Batasan Nilai Pengadaan Langsung Jasa Konsultansi, Pemesanan E-Purchasing, Uang Muka untuk Kontrak Tahun Jamak, Perubahan Kontrak, Penyesuaian Harga, Penanganan Keadaan Darurat, Tender/Seleksi Internasional, UKPBJ, Perlindungan Pelaku Pengadaan, dan Pencantuman Daftar Hitam.

Dengan telah diundangkannya Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018, maka seluruh ketentuan dalam Peraturan Presiden tersebut sudah berlaku. Untuk masa transisi atas pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018, K/L/PD tetap dapat melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa dengan menggunakan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya sampai dengan 30 Juni 2018. Sedangkan kontrak yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya tetap mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 beserta perubahannya sampai dengan kontrak berakhir. Setelah tanggal 1 Juli 2018 K/L/PD wajib melaksanakan pengadaan

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018.¹¹⁴

Terdapat sepuluh poin penting perbedaan Perpres No. 16 Tahun 2018 dengan Perpres No. 54 Tahun 2010. *Pertama*, lebih sederhana. Perpres No 16/2018 memiliki 15 Bab dengan 94 pasal, lebih sederhana dibandingkan Perpres No. 54 Tahun 2010 beserta perubahannya yang memiliki 19 Bab dengan 139 Pasal. Selain jumlah pasalnya yang lebih sedikit, Perpres PBJ Baru juga akan menghilangkan bagian penjelasan dan menggantinya dengan penjelasan norma-norma pengadaan. Hal-hal yang bersifat prosedural, pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi akan diatur lebih lanjut dalam peraturan Kepala LKPP dan peraturan kementerian sektoral lainnya.

Kedua, Agen Pengadaan. Dalam Perpres No 16 Tahun 2018 mengatur Agen Pengadaan, yaitu Perorangan, Badan Usaha atau UKPBJ (ULP) yang akan melaksanakan sebagian atau seluruh proses pengadaan barang/jasa yang dipercayakan oleh K/L/D/I. Mekanisme penentuan Agen Pengadaan dapat dilakukan melalui proses swakelola bilamana pelaksanaannya adalah UKPBJ K/L/D/I atau melalui proses pemilihan bilamana dilakukan oleh perorangan atau badan usaha. Agen Pengadaan akan menjadi solusi untuk pengadaan yang bersifat kompleks atau tidak biasa dilaksanakan oleh suatu satker, sementara satker tersebut tidak memiliki personil yang memiliki

¹¹⁴ <https://jdih.lkpp.go.id/news/14/siaran-pers-peraturan-presiden-nomor-16-tahun-2018-tentang-pengadaan-barangjasa-pemerintah>

kemampuan untuk melaksanakan proses pengadaan sendiri.

Ketiga, Swakelola Tipe Baru. Bila pada Perpres No. 54 Tahun 2010 beserta perubahannya kita mengenai 3 tipe swakelola, maka pada Perpres PBJ Baru dikenal dengan 4 tipe swakelola. Tipe keempat yang menjadi tambahan adalah Swakelola yang dilakukan oleh organisasi masyarakat seperti ICW, dll. *Keempat, Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak Pengadaan.* Melihat banyaknya masalah kontrak yang tidak terselesaikan, bahkan sering berujung ke pengadilan atau arbitrase yang mahal, maka LKPP memberikan respon dengan membentuk Layanan Penyelesaian Sengketa Kontrak yang akan diatur lebih rinci didalam Perpres PBJ Baru. Layanan ini diharapkan menjadi solusi untuk menyelesaikan masalah pelaksanaan kontrak sehingga tidak perlu harus diselesaikan di pengadilan. *Kelima, Perubahan Istilah.* Perpres PBJ Baru akan memperkenalkan istilah baru dan juga mengubah istilah lama sebagai penyesuaian dengan perkembangan dunia pengadaan. Istilah baru tersebut diantaranya adalah Lelang menjadi Tender, ULP menjadi UKPBJ, Pokja ULP menjadi Pokja Pemilihan dan K/L/D/I menjadi K/L/SKPD.

Keenam, Otonomi BLU Untuk Mengatur Pengadaan Sendiri. Perpres No 16 Tahun 2018 mengatur BUMN/BUMD dan BLU Penuh untuk mengatur tatacara pengadaan sendiri yang lebih sesuai dengan karakteristik lembaga. Fleksilitas ini dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengadaan di BUMN/BUMD dan BLU. Namun

demikian, hendaknya BUMN/BUMD dan BLU dalam menyusun tatacara pengadaannya tidak terjebak sekedar mengubah batasan pengadaan langsung dan lelang dan secara substansi tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan Perpres Pengadaan Pemerintah. *Ketujuh*, perubahan nomenklatur Unit Layanan Pengadaan (ULP) menjadi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ). Istilah ULP atau Unit Layanan Pengadaan yang merupakan nama *generic* untuk menunjukkan organisasi pengadaan di K/L/D/I akan diubah menjadi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa.

Kedelapan, Batas Pengadaan Langsung. Batas pengadaan langsung untuk jasa konsultansi akan berubah dari Rp.50 juta menjadi Rp.100 juta, sedangkan untuk pengadaan barang/konstruksi/jasa lainnya tetap dinilai sampai dengan Rp.200 juta. *Kesembilan*, Jaminan Penawaran. Jaminan penawaran yang dihapus oleh Perpres No. 4 Tahun 2015 kembali akan diberlakukan khusus untuk pengadaan konstruksi untuk pengadaan diatas Rp.10 Milyar, dan, *kesepuluh*, Jenis Kontrak. Jenis kontrak akan disederhanakan menjadi dua jenis pengaturan saja, yaitu untuk barang/konstruksi/jasa lainnya hanya akan diatur kontrak lumpsum, harga satuan, gabungan, terima jadi (*turnkey*) dan kontrak payung. Sedangkan untuk konsultansi terdiri dari kontrak keluaran (lumpsum), waktu penugasan (time base) dan Kontrak Payung.¹¹⁵

¹¹⁵ <https://www.pengadaan.web.id/2018/03/10-poin-penting-perbedaan-perpres-no-16-tahun-2018->

Dalam Perpres terbaru ini disebutkan bahwa metode pemilihan Penyedia Barang/ Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya terdiri atas: a) *E-Purchasing*; b) Pengadaan Langsung; c) Penunjukan Langsung; d) Tender Cepat; dan, e) Tender. *E-purchasing* sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, dilaksanakan untuk Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang sudah tercantum dalam katalog elektronik. Sedangkan Pengadaan Langsung sebagaimana dimaksud dilaksanakan untuk Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang bernilai paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), Penunjukan Langsung sebagaimana dimaksud dilaksanakan untuk Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya dalam keadaan tertentu.

Adapun Tender Cepat sebagaimana dimaksud dilaksanakan dalam hal: a) spesifikasi dan volume pekerjaannya sudah dapat ditentukan secara rinci; dan b) Pelaku Usaha telah terqualifikasi dalam Sistem Informasi Kinerja Penyedia, dan Tender sebagaimana dimaksud dilaksanakan dalam hal tidak dapat menggunakan metode pemilihan Penyedia sebagaimana dimaksud dalam keadaan tertentu. Adapun metode pemilihan Penyedia Jasa Konsultansi, menurut Perpres ini, terdiri atas: a) Seleksi; b) Pengadaan Langsung; dan c) Penunjukan Langsung. Seleksi sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, dilaksanakan untuk Jasa Konsultansi bernilai paling sedikit di atas Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Sedangkan

Pengadaan Langsung sebagaimana dimaksud dilaksanakan untuk Jasa Konsultansi yang bernilai sampai dengan paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), dan Penunjukan Langsung sebagaimana dimaksud dilaksanakan untuk Jasa Konsultansi dalam keadaan tertentu. Metode evaluasi penawaran Penyedia Jasa Konsultansi, menurut Perpres ini, dilakukan dengan: a) Kualitas dan Biaya; b) Kualitas; c) Pagu Anggaran; atau d) Biaya Terendah.

Perpres 16 Tahun 2018 juga mengatur tentang Swakelola. Menurut Perpres ini, pelaksanaan Swakelola tipe I dilakukan dengan ketentuan: a) PA (Pengguna Anggaran) /KPA (Kuasa Pengguna Anggaran dapat menggunakan pegawai Kementerian/ Lembaga/ Perangkat Daerah lain dan/atau tenaga ahli; b) Penggunaan tenaga ahli tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari jumlah Tim Pelaksana; dan c) Dalam hal dibutuhkan Pengadaan Barang/Jasa melalui Penyedia, dilaksanakan sesuai ketentuan dalam Peraturan Presiden ini. Untuk pelaksanaan Swakelola tipe II dilakukan dengan ketentuan: a) PA/KPA melakukan kesepakatan kerja sama dengan Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah lain pelaksana Swakelola; dan b) PPK menandatangani Kontrak dengan Ketua Tim Pelaksana Swakelola sesuai dengan kesepakatan kerja sama sebagaimana. Adapun pelaksanaan Swakelola tipe III, menurut Perpres ini, dilakukan berdasarkan Kontrak PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) dengan pimpinan Ormas (Organisasi Kemasyarakatan). Untuk pelaksanaan

Swakelola tipe IV dilakukan berdasarkan Kontrak PPK dengan pimpinan Kelompok Masyarakat. Terkait pembayarannya, Pasal 48 mengatur bahwa pembayaran Swakelola dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pemilihan melalui Tender/Seleksi dalam Perpres ini meliputi: a) Pelaksanaan Kualifikasi; b) Pengumuman dan/atau Undangan; c) Pendaftaran dan Pengambilan Dokumen Pemilihan; d) Pemberian Penjelasan; e) Penyampaian Dokumen Penawaran; f) Evaluasi Dokumen Penawaran; g) Penetapan dan Pengumuman Pemenang; dan h) Sanggah. Selain ketentuan sebagaimana dimaksud untuk pelaksanaan pemilihan Pekerjaan Konstruksi ditambahkan tahapan Sanggah Banding, sebagaimana bunyi Pasal 50 ayat (2) Perpres ini. Pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, untuk Seleksi Jasa Konstruksi dilakukan klarifikasi dan negosiasi terhadap penawaran teknis dan biaya setelah masa sanggah selesai.

Adapun pemilihan melalui Tender Cepat dilakukan dengan ketentuan: a) peserta telah terkualifikasi dalam Sistem Informasi Kinerja Penyedia; b) peserta hanya memasukkan penawaran harga; c) evaluasi penawaran harga dilakukan melalui aplikasi; dan d) penetapan pemenang berdasarkan penawaran terendah. Untuk Pengadaan Lansung dilakukan: a) pembelian/pembayaran langsung kepada Penyedia untuk Pengadaan Barang/Jasa Lainnya yang

menggunakan bukti pembelian atau kuitansi; atau b) permintaan penawaran yang disertai dengan klarifikasi serta negosiasi teknis dan harga kepada Pelaku Usaha untuk pengadaan langsung yang menggunakan Perpres ini juga menegaskan, pengadaan Barang/Jasa yang dilaksanakan di luar negeri berpedoman pada ketentuan dalam Peraturan Presiden ini. Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud tidak dapat dilaksanakan, pelaksanaan pengadaan Barang/Jasa menyesuaikan dengan ketentuan ketentuan pengadaan Barang/Jasa di negara setempat.

Terkait Keadaan Darurat, Tender Internasional, dan Usaha Kecil, Perpres No.16 Tahun 2018 juga mengatur ketentuan mengenai pengadaan Barang/Jasa dalam rangka penanganan keadaan darurat, tender/seleksi internasional dan dana pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri, serta usaha kecil, produk dalam negeri dan pengadaan berkelanjutan. Penanganan keadaan darurat, menurut Perpres ini, dilakukan untuk keselamatan/perlindungan masyarakat atau warga negara Indonesia yang berada di dalam negeri dan/atau luar negeri yang pelaksanaannya tidak dapat ditunda dan harus dilakukan segera. Keadaan darurat itu meliputi: a) bencana alam, bencana non-alam, dan/atau bencana sosial; b) pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan; c) kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu kegiatan pelayanan publik; d) bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial, perkembangan situasi politik dan keamanan di luar

negeri, dan/atau pemberlakuan kebijakan pemerintah asing yang memiliki dampak langsung terhadap keselamatan dan ketertiban warga negara Indonesia di luar negeri; dan/atau e) pemberian bantuan kemanusiaan kepada negara lain yang terkena bencana. Penetapan keadaan darurat sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 59 ayat (3) Perpres). Untuk penanganan keadaan darurat sebagaimana dimaksud, menurut Perpres pada ayat (2), PPK menunjuk Penyedia terdekat yang sedang melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa sejenis atau Pelaku Usaha lain yang dinilai mampu dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa sejenis._

Terkait Tender/Seleksi Internasional, menurut Perpres ini, Tender/ Seleksi Internasional dapat dilaksanakan untuk: a) Pengadaan Pekerjaan Konstruksi dengan nilai paling sedikit di atas Rp1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah); b) Pengadaan Barang/Jasa Lainnya dengan nilai paling sedikit di atas Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); c) Pengadaan Jasa Konsultansi dengan nilai paling sedikit di atas Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah); atau d) Pengadaan Barang/Jasa yang dibiayai oleh Lembaga Penjamin Kredit Ekspor atau Kreditor Swasta Asing. Pasal 63 ayat (2) Perpres ini menyebutkan bahwa Tender/Seleksi Internasional dilaksanakan untuk nilai kurang dari batasan sebagaimana dimaksud dalam hal tidak ada Pelaku Usaha

dalam negeri yang mampu dan memenuhi persyaratan. Badan usaha asing yang mengikuti Tender/Seleksi Internasional sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, harus melakukan kerja sama usaha dengan badan usaha nasional dalam bentuk konsorsium, subkontrak, atau bentuk kerja sama lainnya. Selain itu, Badan usaha asing yang melaksanakan Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi, harus bekerja sama dengan industri dalam negeri dalam pembuatan suku cadang dan pelaksanaan pelayanan purnajual.

Perpres ini juga menegaskan, pengadaan Barang/Jasa untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden ini, kecuali diatur lain dalam perjanjian pinjaman luar negeri atau perjanjian hibah luar negeri. Proses Pengadaan Barang/Jasa untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari pinjaman luar negeri dapat dilaksanakan sebelum disepakatinya perjanjian pinjaman luar negeri (*advance procurement*) (Pasal 64 ayat (2) Perpres), seraya ditambahkan pada Pasal 64 ayat (3) bahwa dalam menyusun perjanjian sebagaimana dimaksud dapat dikonsultasikan kepada LKPP.

Perpres ini juga mengikutsertakan Usaha Kecil, Produk Dalam Negeri dalam pengadaan barang/jasa. Menurut Perpres ini, dalam Pengadaan Barang/Jasa, PA/ KPA memperluas peran serta usaha kecil. Pemaketan dilakukan dengan menetapkan sebanyak-banyaknya

paket untuk usaha kecil tanpa mengabaikan prinsip efisiensi, persaingan usaha yang sehat, kesatuan sistem, dan kualitas kemampuan teknis. Nilai paket Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), dicadangkan dan peruntukannya bagi usaha kecil, kecuali untuk paket pekerjaan yang menuntut kemampuan teknis yang tidak dapat dipenuhi oleh usaha kecil (Pasal 65 ayat (4) Perpres). Melalui Perpres ini, Presiden mengamanatkan LKPP dan Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah memperluas peran serta usaha kecil dengan mencantumkan barang/jasa produksi usaha kecil dalam katalog elektronik. Selain itu, Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah wajib menggunakan produk dalam negeri, termasuk rancang bangun dan perekayasaan nasional. Kewajiban penggunaan produk dalam negeri sebagaimana dimaksud, menurut Perpres ini, dilakukan jika terdapat peserta yang menawarkan barang/jasa dengan nilai Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) ditambah nilai Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) paling rendah 40% (empat puluh persen).

Disebutkan dalam Perpres ini, preferensi harga merupakan insentif bagi produk dalam negeri pada pemilihan Penyedia berupa kelebihan harga yang dapat diterima. Preferensi harga itu diberlakukan untuk Pengadaan Barang/Jasa yang bernilai paling sedikit di atas Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Preferensi

harga, menurut Perpres ini, diberikan terhadap barang/jasa yang memiliki TKDN paling rendah 25% (dua puluh lima persen). Sementara preferensi harga untuk barang/jasa paling tinggi 25% (dua puluh lima persen), dan preferensi harga untuk Pekerjaan Konstruksi yang dikerjakan oleh badan usaha nasional paling tinggi 7,5% (tujuh koma lima persen) di atas harga penawaran terendah dari badan usaha asing. Terkait pengadaan barang impor, Pasal 66 ayat (5) Perpres ini mengatur bahwa Pengadaan barang impor dapat dilakukan, dalam hal: a) barang tersebut belum dapat diproduksi di dalam negeri; atau b) volume produksi dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan

Meskipun banyak dilakukan perubahan, tetap saja ada kekurangan dalam Perpres No 16 Tahun 2018 ini, beberapa kekurangan tersebut masih mewarisi Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya. Diantaranya adalah, *pertama*, sama dengan Perpres No 54 Tahun 2010, dan Perpres No 70 Tahun 2012, dan Perpres No 4 Tahun 2015, Perpres No 16 Tahun 2018 pada bagian konsideran hanya merujuk pada UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perpres No 16 Tahun 2018 bahkan tidak menjadikan Perpres No 55 Tahun 2012 tentang Stranas PPK Jangka Panjang 2012- 2025 dan Stranas PPK Jangka Menengah tahun 2012-2014.

Padahal PBJ merupakan sektor penyumbang korupsi

terbanyak. Sehingga semestinya, Perpres ini juga merujuk pada sejumlah peraturan perundang-undangan terkait Tipikor; UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No 20 Tahun 2001, kemudian juga UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, arena melibatkan PNS dan penyelenggara Negara, UU No 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, karena ada sejumlah Pasal yang menyinggung soal praktik suap. UU No 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC yang salah satu pasalnya mengatur tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan memperdagangkan pengaruh jabatan (*trading influence*). Perpres ini juga tidak mengacu pada UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memuat hak publik untuk terlibat dalam informasi PBJ.

Kedua, Pasal 12 Perpres masih mengatur Pengadaan Langsung atau Penunjukan Langsung untuk pengadaan barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dengan nilai paling tinggi Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan untuk pengadaan jasa konsultasi dengan nilai paling tinggi Rp100.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pasal ini membuka celah praktik korupsi yang cukup besar, karena seharusnya pengadaan dengan nilai 200 juta tetap dilakukan lelang terbuka/tender. *Ketiga*, Perpres ini tidak mengatur larangan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam persaingan pelelangan. Padahal, kemungkinan adanya hubungan khusus antara panitia lelang

dengan peserta dapat terjadi. Misalnya, ada hubungan darah antara peserta lelang dengan panitia, jika tak ada aturan khusus mengenai ini, maka kemungkinan terjadinya kebocoran informasi rahasia seputar pelelangan dapat terjadi.

Keempat, Perpres No 16 Tahun 2018 masih mempertahankan syarat minimal 3 (tiga) rekanan, sama dengan Perpres No 54 Tahun 2010. Tertuang dalam Pasal 83 ayat (1) yang mengisyaratkan Unit Layanan Pengadaan (ULP) untuk menyatakan pelelangan sah apabila jumlah peserta yang lulus kualifikasi tidak kurang dari tiga peserta. Sedikitnya pembatasan minimal ini membuka celah kongkalikong antara peserta lelang. Praktik yang sering terjadi adalah perusahaan peserta lelang dimiliki oleh satu orang, sehingga mudah untuk mengatur pemenangnya. Kemudian, ada juga praktik pinjam nama perusahaan. memenuhi ketentuan minimal jumlah peserta lelang/seleksi, seluruh peserta lelang berada dalam satu komando. Hal ini bisa terjadi karena perusahaan-perusahaan yang kalah atau menang dalam pelelangan bisa dikondisikan sebagai perusahaan “boneka” karena perusahaan tersebut hanya dipinjam namanya.

Kelima, Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya, diganti menjadi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ). Meskipun merubah nomenklatur, UKPBJ dalam Perpres ini masih mempertahankan Perpres No 54 Tahun 2010 dan Perpres No 70 Tahun 2012 yang memberikan kewenangan kepada

Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah untuk membentuk UKPBJ. Hal ini tertuang dalam Pasal 75 bahwa:

- (1) Menteri/kepala lembaga/kepala daerah membentuk UKPBJ memiliki tugas menyelenggarakan dukungan pengadaan barang/jasa pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan tugas UKPBJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1), UKPBJ memiliki fungsi:
 - a. pengelolaan Pengadaan Barang/Jasa;
 - b. pengelolaan layanan pengadaan secara elektronik;
 - c. pembinaan Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan Pengadaan Barang/Jasa;

Artinya, Pemda berwenang membentuk UKPBJ, termasuk mempersiapkan anggaran dan sumberdaya manusia. Ini tentu membuka celah rawan intervensi. Dengan kewenangan yang besar, UKPBJ akan sangat rawan diintervensi kelompok-kelompok berkepentingan, termasuk kepala daerah, DPRD, dan kelompok kepentingan lain yang dapat mengganggu asas *fairness* dalam pengadaan barang dan jasa. Perpres ini tidak mengatur UKPBJ sebagai lembaga mandiri.

Kesimpulannya, *pertama*, Perpres Pengadaan Barang dan Jasa/PBJ, mulai dari Keppres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya, sampai dengan Keppres No 16 Tahun 2018, kurang mewakili semangat anti korupsi serta keterbukaan informasi publik. Hal ini dapat dilihat dari tidak dimasukkannya peraturan perundang-undangan terkait isu korupsi, seperti UU No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi UU No 20 Tahun 2001, UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, UU No 11

Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, UU No 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC yang salah satu pasalnya mengatur tentang konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan memperdagangkan pengaruh jabatan (*trading influence*). Perpres ini juga tidak mengacu pada UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang memuat hak publik untuk terlibat dalam informasi PBJ. Perpres No 16 Tahun 2018 bahkan tidak menjadikan Perpres No 55 Tahun 2012 tentang Stranas PPK Jangka Panjang 2012- 2025 dan Stranas PPK Jangka Menengah tahun 2012-2014.

Kedua, semangat pembentukan Unit Layanan Pengadaan (ULP) dalam Keppres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya, sampai dengan Keppres No 16 Tahun 2018, masih “interen sentris”, menjadi wewenang Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah, rawan intervensi sehingga memicu celah korupsi yang sangat besar. Bukan “integrated system” dibawah kendali Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP); baik anggaran kelembagaan maupun sumberdaya manusia.

Hal ini dapat dibuktikan dengan kasus korupsi sektor PBJ dari tahun 2015 yang masih cukup tinggi. Temuan KPK, penerapan sistem pengadaan barang dan jasa secara elektronik atau *e-procurement* dinilai belum menjadi jaminan bebas dari praktik korupsi. Meskipun prosea lelang sudah mulai dilakukan secara elektronik, tidak menjadi jaminan praktik korupsi hilang. KPK masih menemukan banyak kasus

korupsi yang dilakukan melalui sistem *e-procurement*. Sebanyak 90 persen perkara korupsi yang dihadapi aparat penegak hukum, termasuk KPK, menyangkut pengadaan barang dan jasa. Sepanjang 2017, KPK melakukan penindakan perkara korupsi sector PBJ sebanyak 30 perkara, dengan 66 terpidana. Kerugian Negara (BPK/BPKP) sebesar 1,15 T, dan KPK berhasil menyelamatkan pengembalian kerugian Negara dengan uang pengganti sebesar 332,4M (inkracht). Unsur yang terlibat dalam korupsi PBJ ini adalah DPR/DPRD, Kepala K/L/Pemda (KPA/satker), Kemenkeu, PPK, Pimpro/Pokja ULP, dan Pengusaha/vendor.¹¹⁶ KPK menemukan, pengadaan barang dan jasa merupakan titik rawan dalam perkara korupsi mulai dari perencanaan, pengadaan lelang hingga pelaksanaan teknis. Umumnya praktik korupsi yang terjadi bermula dari adanya intervensi dari oknum di dalam instansi dan pihak eksekutif. Intervensi itu terjadi sejak dalam tahap perencanaan. Tidak jarang dalam tahap lelang, pemenang tender sudah diketahui. Jika pemenang tender sudah ditentukan sejak awal maka bisa dipastikan ada praktik korupsi.

Dari perencanaan misalnya, ada intervensi baik dari instansi maupun eksekutif. Sehingga barang yang tidak begitu dibutuhkan, karena menyangkut kepentingan suatu pihak, jadi diada-adakan. Kemudian, penunjukan pejabat pemeriksa barang kerap dilakukan

¹¹⁶ Wawan Wardiana (Direktur Litbang KPK), Sosialisasi Pepres Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Gedung Dhanapala, Kementerian Keuangan, Jakarta, 28 Juni 2018.

sebatas formalitas dengan tidak memperhatikan kualifikasi yang dimilikinya. Saat diminta memeriksa terkait penyelesaian pekerjaan, mereka tidak tahu apa-apa. Jadi semua dokumen hanya sebatas formalitas.

Dua kasus korupsi PBJ yang melibatkan kepala daerah pada tahun 2018 ini misalnya, OTT Walikota Kendari Adriatma Dwi Putra, bersama ayahnya, Asrun (calon Gubernur Sultra). Adriatma diduga menerima suap dari Direktur Utama PT Sarana Bangun Nusantara, Hasmun Hamzah senilai Rp 2,8 miliar. Suap itu terkait proyek pengadaan barang dan jasa di lingkungan Pemkab Kendari tahun 2017-2018. Uang suap tersebut diduga digunakan untuk ongkos politik ayahnya yang mencalonkan sebagai cagub Sultra di Pilkada 2018.

Kasus berikutnya terjadi pada calon gubernur Nusa Tenggara Timur Marianus Sae (Bupati Ngada). Marianus diduga menerima suap untuk untuk biaya pencalonan sebagai gubernur NTT. Marianus diduga menerima suap dari Wilhelmus terkait sejumlah proyek di Kabupaten Ngada, Nusa Tenggara Timur. Suap untuk Marianus diduga diberikan Dirut PT Sinar 99 Permai, Wilhelmus Iwan Ulumbu. Wilhelmus diketahui merupakan salah satu kontraktor di Kabupaten Ngada yang kerap mendapatkan proyek di Kabupaten Ngada sejak 2011. Dalam kasus ini, Marianus diduga menerima suap Rp 4,1 miliar dari Wilhelmus yang diketahui merupakan salah satu kontraktor di Kabupaten Ngada yang kerap mendapatkan proyek di

Kabupaten Ngada sejak 2011. Dalam kasus ini, Marianus diduga menerima suap Rp 4,1 miliar dari Wilhelmus.

Temuan LKPP juga tidak jauh berbeda. Masih banyak ditemukan praktik persekongkolan tender, baik secara vertikal maupun horizontal meski telah dilaksanakan *e-procurement*. Terjadinya persekongkongan secara vertikal menjadi indikasi bahwa masalah kecurangan terjadi bukan hanya dari sisi pejabat pengelola, tapi juga dari sisi penyedia.¹¹⁷ Temuan LKPP, selama 2015-2017, ada 6.682 paket yang gagal lelang dengan perincian 41% di bidang konstruksi, 23-32% di bidang pengadaan barang, dan 14-25% di bidang jasa konsultasi. Dia menjelaskan, kegagalan lelang tersebut disebabkan penawaran tidak memenuhi syarat administrasi, peserta tidak lulus evaluasi teknis, serta tidak ada yang memasukkan dokumen penawaran.

Dalam audit keuangan, BPK menemukan setidaknya ada enam factor yang memicu tingginya korupsi PBJ. 1) kelebihan pembayaran atas PBJ; 2) pemahalan dan/atau kemahalan harga; 3) denda keterlambatan pengerjaan belum dipungut/diterima; 4) belanja atau pengadaan fiktif; 5) spek barang yang diterima tidak sesuai kontrak; 6) rekanan pekerjaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan.¹¹⁸ Sebetulnya disamping temuan itu, masih ada lagi praktik kecurangan dalam proses PBJ, yaitu; 1) men sub-kontrak kan pekerjaan, padahal

¹¹⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2016/08/24/11260361/kpk.e-procurement.belum.menjamin.pengadaan.barang.dan.jasa.bebas.korupsi>, data akses 11 Mei 2018.

¹¹⁸ Wawan Wardiana, *op.cit.*

tidak tertuang dalam dokumen kontrak/perjanjian, serta 2) aspek kelembagaan pengadaan barang/jasa yang tidak ter integrasi.

C. Mendesain Pencegahan Korupsi Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

United Nations Office On Drugs and Crime (UNODC) dalam *Guidebook on anti corruption in public procurement and the management of public finances* menyebutkan ada 3 elemen kunci yang diperlukan untuk mencegah korupsi dalam pengadaan barang jasa. Tiga elemen itu adalah transparansi, kompetisi dan pengambilan keputusan yang obyektif.¹¹⁹

Dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, Presiden Republik Indonesia telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Stranas PPK Jangka Panjang 2012-2025 dan Stranas PPK Jangka Menengah tahun 2012-2014. Sebagai tindak lanjut atas rumusan strategi tersebut Pemerintah menyusun Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi yang diimplementasikan dan dievaluasi setiap tahun. Lewat Inpres nomer 17 tahun 2011 tentang *Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*, diamanatkan penggunaan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa, guna mengimplementasikan kebijakan ini lembaga Negara LKPP (Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah) menyediakan dukungan teknis berupa Layanan

¹¹⁹ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf, data akses 14 April 2018.

Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). LKPP juga melakukan kampanye yang mengharuskan lembaga pemerintah melakukan lelang secara Online dan peluncuran *whistleblower system* sebagai sarana pengaduan terhadap penyimpangan yang terjadi dalam proses pengadaan barang dan jasa.

Pembenahan kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa juga dicanangkan pemerintah Indonesia melalui revisi Perpres Nomor 54 tahun 2010 hingga perubahan keempat, kemudian menerbitkan Perpres No 16 Tahun 2018 yang mencabut Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya. Perubahan itu dilandaskan atas pertimbangan Presiden dalam rangka percepatan pengadaan pembangunan melalui pengadaan barang dan jasa yang efektif. Pemerintahan Joko Widodo juga sudah mengeluarkan Inpres nomor 7 tahun 2015 tentang *Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*. Presiden Joko Widodo menekankan pengadaan barang dan jasa dalam APBN dan APBD yang mencapai Rp 1.000 triliun dan pada BUMN pengadaan barang dan jasa sebesar Rp 1.600 triliun, dibutuhkan sistem yang baik dan efektif, dalam melakukan pengawasan Presiden meminta agar system *e-budgeting*, *e-purchasing*, hingga *pajak online* dapat difungsikan secara maksimal.

Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk mendesain pencegahan korupsi di sektor pengadaan barang/jasa, seperti (i) mendesain organisasi pengadaan yang berstruktur lebih

horizontal, sehingga sesama petugas bisa saling kontrol satu sama lain; serta (ii) mendesain pengadaan barang dan jasa secara elektronik, khususnya *electronic purchasing* yang memungkinkan pembelian barang dengan cara efektif dan mengurangi potensi manipulasi dalam proses tender.

Ada beberapa syarat kunci berhasilnya pencegahan dalam proses PBJ, yaitu; *pertama*, transparansi. Dari Perpres 54 tahun 2010 serta perubahannya, hingga Perpres No 16 Tahun 2018, salah satu tujuan penerapan lelang elektronik (*e-procurement*) adalah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Dengan penerapan *e-procurement* keterbukaan informasi tentang pengadaan dapat diketahui oleh semua penyedia yang memenuhi persyaratan yang ditentukan ULP. Transparansi dalam penerapan *e-procurement* berkenaan dengan :

- a. Terciptanya peluang dan aturan yang sama kepada semua penyedia tanpa ada diskriminasi.
- b. Proses pengadaan dapat diketahui oleh masyarakat sesuai aturan dan prosedur yang ada
- c. Tersedianya sistem untuk memantau dan menegakkan aturan yang berlaku

Kedua, kompetisi. Kompetisi dalam pengadaan publik berarti penyedia secara independen bersaing untuk menawarkan barang/jasa dalam suatu proses pemilihan. Penerapan *e-procurement* akan meningkatkan akses pasar bagi penyedia untuk bersaing menawarkan barang dan jasanya. Tidak akan ada lagi pembatasan penyedia hanya untuk kabupaten tertentu yang dulu sering kita temui dalam pelelangan

secara manual karena dengan *e-procurement* maka kompetisi menjadi *borderless*. Dengan peningkatan akses pasar ini akan tercipta kompetisi yang sehat dalam pengadaan barang dan jasa. Kompetisi yang sehat merupakan elemen kunci yang akan menghasilkan penawaran yang paling menguntungkan bagi pemerintah khususnya harga paling rendah dan kualitas barang yang paling baik. Bagi Penyedia kompetisi berfungsi sebagai pendorong penting tumbuhnya inovasi produk barang/jasa untuk menghasilkan produk terbaik dengan harga bersaing.

Salah satu masalah yang paling menonjol dalam korupsi pengadaan di sektor publik adalah kolusi. Kompetisi hanya bisa tercapai jika tidak ada kolusi dalam tender. Penyedia akan bersaing dengan sehat ketika mereka yakin bahwa mereka disediakan semua informasi yang sama dan akan dievaluasi dengan metode evaluasi yang tidak diskriminatif, serta tersedia mekanisme untuk melakukan sanggahan terhadap keputusan hasil evaluasi. *e-procurement* dibuat untuk membatasi tatap muka antara penyedia dengan ULP dimana dalam lelang manual tatap muka tersebut sering menjadi ajang kolusi antara penyedia dengan ULP. *e-procurement* juga menyediakan mekanisme sanggahan yang mudah, dimana penyedia dapat langsung menyampaikan materi sanggahan secara on-line.

Ketiga, objektivitas dalam pengambilan keputusan UNODC¹²⁰

¹²⁰ UNODC, loc.cit.

menetapkan objektivitas dalam pengambilan keputusan pengadaan sebagai salah satu landasan penting dalam penetapan sistem anti korupsi dalam pengadaan. Objektivitas dalam pengambilan keputusan dalam konteks pengadaan publik mengacu pada usaha semaksimal mungkin untuk mengurangi atau menghilangkan bias, prasangka dan evaluasi yang subyektif. Prinsip objektivitas dalam pengadaan sektor publik berkaitan erat dengan prinsip non-diskriminasi dan perlakuan yang sama bagi penyedia. Hal ini berarti tidak ada perbedaan antara penyedia barang/jasa kecuali dibenarkan berdasarkan pertimbangan obyektif yang relevan. Melalui penerapan *e-procurement* objektivitas dijaga dengan berbagai cara, adanya kewajiban upload dokumen pengadaan, addendum dokumen pengadaan serta hasil evaluasi dalam website dapat menjamin pengungkapan semua kriteria untuk partisipasi dan kualifikasi penyedia, aturan mengenai spesifikasi teknis, hasil evaluasi. Hal ini untuk memastikan bahwa entitas pengadaan tidak melakukan diskriminasi diantara penyedia dan kejelasan metode dalam evaluasi penawaran.

1. Politik Hukum Pencegahan Korupsi Sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Secara umum, politik hukum dipahami sebagai proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-

undangan (*legal substance*) sebagaimana yang dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).¹²¹

Penelitian ini berangkat dari postulat bahwa penegakan hukum tipikor hendaknya mengedepankan aspek pencegahan, demikian pula dalam proses pengadaan barang dan jasa pemerintah (PBJ). Politik hukum pencegahan korupsi sektor PBJ hendaknya bertumpu pada 2 (dua) aspek utama; pertama, aspek regulasi; UU, Perpres, serta kedua, aspek kelembagaan melalui pembangunan kelembagaan pengadaan yang terintegrasi secara vertikal. Hal ini agar selaras dengan Strategi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi (Stratas PPK) yang mengarahkan agar pemberantasan korupsi mengedepankan pencegahan, dan bukan semata-mata penindakan (Lampiran PP No 5/2012: 23-24).

Sebagaimana korupsi pada umumnya, konsep pencegahan korupsi sector PBJ Pencegahan korupsi harus dimulai dari mendeteksi asal muasal korupsi. Merujuk pada konsep yang dikembangkan oleh *Association of Certified Fraud Examiners*,¹²² maka relevan untuk menguraikan isu pencegahan korupsi dari teori penyalahgunaan “wajik

¹²¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum, loc.cit.*

¹²² Kassem, R and Higson, A. 2012. “The New Triangle Model” *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS)* 3(3) Kim, D., Nugroho, H.P., dan Afifi, A. “Enhancing Efficiency of National Budget Execution through Advanced Public Procurement System”, pada Korea Development Institute dan Ministry of Strategy and Finance of the Republic of Korea, 2013. Policy Consultation to Strengthen Indonesian Economy's Capacity, Korea.

segiempat” (*fraud diamond theory*). Pada intinya, teori ini menyatakan bahwa perilaku koruptif (penyalahgunaan) dapat terjadi karena empat hal: (i) dorongan dari pegawai untuk menyalahgunakan uang dan asset institusi; (ii) keadaan yang memungkinkan pegawai untuk melakukan penyalahgunaan; (iii) pola pikir dan etika pegawai yang memungkinkan pegawai untuk melakukan penyalahgunaan; (iv) kapasitas pegawai untuk membuat kejahatannya tidak terdeteksi oleh sistem.

Terkait dengan hal di atas, menurut Greyclar dan Prenzler,¹²³ korupsi dapat dicegah dengan lima cara, yaitu: (i) mempersulit upaya untuk melakukan korupsi; (ii) mengurangi penyebab yang mentolerir/memungkinkan terjadinya korupsi; (iii) meningkatkan resiko terdeteksi; (iv) mengurangi insentif terjadinya korupsi; dan (v) mengurangi provokasi untuk terjadinya korupsi.

Selama ini, korupsi yang terjadi secara massif di Indonesia disikapi dengan pendekatan hukum pidana yang bersifat represif dan berorientasi pada penindakan. Sehingga tidak sedikit memandang hal ini justru membuat penegakan hukum menjadi kontra produktif, karena energi difokuskan lebih kepada penindakan dan bukan pencegahan (“penyembuhan masalah”) yang terdapat di dalam sistem. Pendekatan represif yang overuse menimbulkan kekhawatiran tersendiri bagi aparatur Negara untuk melakukan tindakan dan/atau inovasi. Dalam konteks PBJ, pendekatan yang represif ini justru membuat aparatur

¹²³ Graycar, A. and Prenzler, T. “Understanding and Preventing Corruption.” Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. hlm 72.

Negara takut untuk terlibat di dalam kegiatan pengadaan, sehingga mereka berupaya untuk membuat diri mereka tidak *eligible* untuk dipilih sebagai pihak yang terlibat di pengadaan dengan cara menggagalkan diri mereka dalam tes nasional (Suaramerdeka, 08/07/2014) (Hukumonline, 26/05/2008).¹²⁴

Pengadaan barang/jasa sejatinya harus dilaksanakan secara kredibel melalui pengaturan yang baik, independen, adil, transparan, professional dan kompetitif. Sehingga, jika semua itu dilaksanakan dapat mencegah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan iklim yang persaingan usaha yang tidak sehat karena adanya persekongkolan antara aparat pemerintah dan penyedia barang/jasa.¹²⁵

Indonesia Corruption Watch (ICW) pada tahun 2010 merumuskan konsep pencegahan tipikor sektor PBJ. *Pertama*, kerangka hukum harus mengakomodasi aturan yang jelas, meniadakan diskresi, komprehensif, dan transparan. Dalam konteks lokal, Pemda bisa secara mandiri membangun sistem PBJ yang transparan dan akuntabel dibawah naungan Peraturan Daerah (Perda); *kedua*, meningkatkan persaingan usaha; *ketiga*, memudahkan dan membuka peraturan/prosedur, prosedur sedemikian rupa dibuat sederhana, cepat dan tetap/tidak multitafsir; *keempat*, membuat

¹²⁴ Richo Andi Wibowo, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Utrecht University School of Law), "Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa Yang Sudah Dan Yang Masih Harus Dilakukan?)", <https://acch.kpk.go.id/id/ragam/riset-publik/mencegah-korupsi-pengadaan-barang-jasa-apa-yang-sudah-dan-yang-masih-harus-dilakukan>, data akses 10 Mei 2018.

¹²⁵ Agus Kuncoro, *Begitu Tender Yang Benar*, (Yogyakarta: Primaprint, 2013), hlm. 3

kepanitiaan lelang yang independen, khususnya terhadap intervensi dari pejabat di atasnya; *kelima*, membuka peluang bagi publik untuk mengawasi proses pelelangan dengan menyediakan segala informasi dan dokumen yang dibutuhkan untuk kerja pengawasan, membagi tugas dan tanggungjawab secara jelas, adanya kewenangan yang pasti sehingga meningkatkan akuntabilitas sistem pelelangan; *keenam*, menghidupkan fungsi mekanisme complain, baik yang disampaikan oleh peserta lelang maupun publik yang mengawasi; *ketujuh*, menegakkan sanksi yang tegas, baik yang bersifat administratif dan hukum bagi perusahaan/pengusaha maupun pejabat pemerintah yang bermain dan melakukan kecurangan dalam pelaksanaan lelang (*blacklist* perusahaan); *ketujuh*, mereduksi sistem pelelangan yang membuka kesempatan bagi para pihak.¹²⁶

Direktorat Litbang KPK sudah melakukan upaya pencegahan korupsi PBJ dengan melakukan penelitian. Penelitian tersebut beranjak dari pemetaan akar masalah terkait PBJ; Memetakan titik-titik rawan pada regulasi; pelaksanaan, pengawasan, dan penganggaran terkait Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; Menyusun saran rekomendasi untuk menutup titik rawan pada perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; serta, menyusun saran rekomendasi strategis terkait Pencegahan Korupsi pada Sistem Pengadaan Barang dan Jasa

¹²⁶ Adnan Topan Husodo, "Mencegah Korupsi di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah", Materi dibawakan di Fakultas Hukum UI, 22 Juni 2010.

Pemerintah secara Nasional.

Penelitian tersebut kemudian melahirkan rekomendasi; strategis dan teknis. Rekomendasi strategis dalam hal Rekomendasi Penyempurnaan Sistem PBJ Nasional; 1) Kajian Sentralisasi PBJ dengan Batasan Tertentu; 2) Integrasi antara Perencanaan dan Penganggaran PBJ. Sementara rekomendasi teknis dalam hal Pelaksanaan Teknis sebagai Pendukung Penyempurnaan Sistem PBJ Nasional; 1) Pengembangan Perangkat Pendukung; 2) Kualitas SDM PBJ; 3) Kualitas Penyedia Barang dan Jasa; 4) Pengawasan PBJ.¹²⁷ KPK juga melihat bahwa Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang dalam Perpres No 16 Tahun 2018 berubah menjadi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) masih rawan diintervensi. Sehingga KPK akan mendorong pembentukan unit kerja khusus PBJ yang lebih independen.

KPK dan ICW sama sekali tidak menyinggung penguatan aspek kelembagaan dan bagaimana mendorong *integrated system* PBJ yang tersentralisasi di LKPP. Padahal, salah satu titik rawan proses PBJ di daerah adalah intervensi kepala daerah, DPRD, maupun kelompok kepentingan lainnya. Sepanjang ULP/UKPBJ masih dibawah kuasa kewenangan Pemda, maka selama itu pula, intervensi terhadap proses PBJ akan terus terjadi, satu diantara banyak alasan adalah, PBJ menjadi lahan subur korupsi politik di daerah.

¹²⁷ Hasil Kajian Pencegahan Korupsi pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang) KPK, 2016.

2. *Integrated System* Pengadaan Barang dan Jasa di Daerah Melalui LKPP

a. Pembentukan LKPP Perwakilan Prop/Kab/Kota

LKPP dibentuk pada tanggal 6 Desember 2007, berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 106 Tahun 2007, yang kemudian diubah dengan Perpres No. 157 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 106 Tahun 2007 Tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. LKPP berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, LKPP di bawah koordinasi Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Cikal bakal Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bermula dari sebuah unit kerja bernama Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Publik (PPKPBJ) sebagai unit kerja eselon II. Dibentuk pada tahun 2005, unit kerja ini bertugas menyusun kebijakan dan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah, memberikan bimbingan teknis dan advokasi terkait pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, serta memfasilitasi penyelenggaraan ujian sertifikasi ahli pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dengan semangat ingin mewujudkan Indonesia yang lebih baik, mengemuka harapan agar proses pengadaan

barang/jasa pemerintah yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD) dapat berlangsung secara lebih efektif dan efisien serta mengutamakan penerapan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat, transparan, terbuka, dan adil bagi semua pihak dan tentunya dapat dipertanggungjawabkan.

Berlandaskan harapan ideal tersebut maka dikembangkan suatu sistem pengadaan barang/jasa yang mencakup aspek regulasi dan prosedur yang jelas, kelembagaan yang lebih baik, sumber daya manusia yang mumpuni, proses bisnis yang transparan dan akuntabel, serta penanganan permasalahan hukum yang mengedepankan azas keadilan. Menyangkut kelembagaan yang lebih baik, maka diperlukan adanya lembaga yang memiliki kewenangan dalam merumuskan perencanaan dan pengembangan strategi, penentuan kebijakan serta aturan perundangan pengadaan barang/jasa pemerintah yang sesuai dengan tuntutan perubahan.

Selaras dengan itu sebagai bagian dari masyarakat global, maka keberadaan lembaga tersebut akan mensejajarkan Indonesia di kancah Internasional, selayaknya lembaga-lembaga serupa yang sudah ada di sejumlah negara seperti *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP) di Amerika Serikat, *Office of Government Commerce* (OGC) di Inggris, *Government Procurement Policy Board* (GPPB) di

Filipina, *Public Procurement Policy Office* (PPPO) di Polandia, dan *Public Procurement Service* (PPS) di Korea Selatan.

Di samping melaksanakan program sesuai visi-misi, tujuan dan sasaran strategis, LKPP juga bertanggungjawab untuk mencapai sasaran-sasaran nasional seperti diamanatkan dalam RPJMN 2010-2014, dengan prioritas di bidang aparatur pemerintahan yang baik, peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Secara spesifik, fungsi dan kewenangan lembaga ini adalah penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dalam Perpres Nomor 106 Tahun 2007 disebutkan bahwa LKPP memiliki fungsi; 1) Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa Pemerintah termasuk pengadaan badan usaha dalam rangka kerjasama pemerintah dengan badan usaha; 2) Penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan pembinaan sumber daya manusia di bidang pengadaan barang/jasa Pemerintah; 3) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaannya; 4) Pembinaan dan pengembangan sistem informasi serta pengawasan penyelenggaraan pengadaan barang/jasa Pemerintah secara elektronik; 5) Pemberian bimbingan teknis, advokasi dan pendapat hukum; 6) Pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di LKPP; dan, 7) Pengawasan atas pelaksanaan tugas

LKPP. Dari fungsi itu, LKPP diberi tugas untuk melaksanakan pengembangan dan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Jadi, menurut Keppres ini, LKPP juga bisa melakukan pengembangan dan merumuskan kebijakan-kebijakan di sector pengadaan barang dan jasa.

Perpres memberikan kewenangan kepada LKPP sebagai satu-satunya lembaga pemerintah yang mempunyai tugas mengembangkan dan merumuskan kebijakan pengadaan barang/jasa Pemerintah (Pasal 2 ayat (2)., serta memantau proses PBJ dan evaluasi pelaksanaannya (Pasal 3 huruf (c). Meskipun demikian, dari sudut pandang kelembagaan, Perpres ini hanya memposisikan LKPP sebagai lembaga koordinatif antara kementerian/lembaga/instansi/daerah. Dari situasi itu, wewenang LKPP hanya bersifat koordinatif, tidak bersifat strategis dalam hal LKPP bisa membentuk kantor perwakilan di daerah (hanya di daerah) sebagai bagian dari proses pemantauan dan evaluasi pelaksanaan sebagaimana disebut dalam Perpres ini.

Dari sudut pandang politik hukum pencegahan pengadaan barang dan jasa, salah satu faktor yang memicu tingginya angka korupsi proses PBJ didaerah adalah ULP/UKPBJ sangat rawan di intervensi oleh kepala daerah, DPRD, dan pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan anggaran maupun hasil (pemenang) dalam proses PBJ. Sehingga mutlak diperlukan sebuah terobosan dan pembaharuan hukum dalam rangka mendorong integrasi proses PBJ

di daerah ke dalam satu badan berbentuk LKPP yang juga berkedudukan di daerah sebagai LKPP Perwakilan.

Sehingga diperlukan pembaharuan hukum; baik dari sisi regulasi maupun penguatan kelembagaan untuk mendorong pencegahan korupsi PBJ di daerah. Perubahan hukum menurut R. Otje Salman, SH., pada hakikatnya merumuskan pembaharuan hukum dimulai dari adanya kesenjangan antara keadaan-keadaan yang terjadi di dalam masyarakat dengan pengaturannya oleh hukum.¹²⁸ Pembaharuan hukum Perpres PBJ telah beberapa kali mengalami perubahan, hingga lahirnya Perpres No 16 Tahun 2018. Pembaharuan terhadap kelembagaan LKPP juga dilakukan melalui Perpres No. 157 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 106 Tahun 2007 Tentang LKPP. Perubahan dan penggantian Perpres PBJ maupun Perpres LKPP, sebagai respon atas berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada. Pembaharuan tersebut dimungkinkan terus menerus selama proses PBJ masih menyisakan celah masalah yang salah satunya bermuara pada kasus korupsi.

Dalam tipe tatanan hukum otonomius, hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri.¹²⁹ Dalam hal ini, kemandirian unit pengadaan di daerah akan sangat menentukan hasil kerja proses PBJ

¹²⁸ Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1989), h. 82

¹²⁹ Philippe Nonet and Philip Selznik, "Law and Society in Transition: Toward Responsive Law", Harper Colophon Books, Harper & Row, Publishers, New York, 1978, page 5 – 7.

yang juga bermuara pada hasil yang baik, dalam arti, hasil dari proses PBJ dapat dipastikan berjalan secara fair dan tanpa intervensi. Hal ini sesuai dengan pendapat Romli Artasasmita, dalam bukunya yang berjudul “Teori Hukum Integratif” bahwa pada dasarnya fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool of social engeneering*, mengacu pada teori hukum Roscoe Pound), relatif masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut “*beureucratic and social engineering*” (BSE).¹³⁰

Sehingga, pembaharuan hukum di bidang pengadaan barang dan jasa, serta aspek penguatan kelembagaan juga dirasa sangat perlu dilakukan terus menerus. LKPP tidak bisa hanya menjadi lembaga koordinatif semata, ia juga bertanggungjawab terhadap proses dan hasil PBJ di daerah. Dengan demikian, penelitian ini mendorong pembaharuan hukum penguatan kelembagaan LKPP dengan membentuk LKPP perwakilan di seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia. ULP (Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya), UKPBJ (dalam Perpres No 16 Tahun 2018), dilebur kealam LKPP yang

¹³⁰ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif:Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, (Bandung: Genta Publshing, 2012).

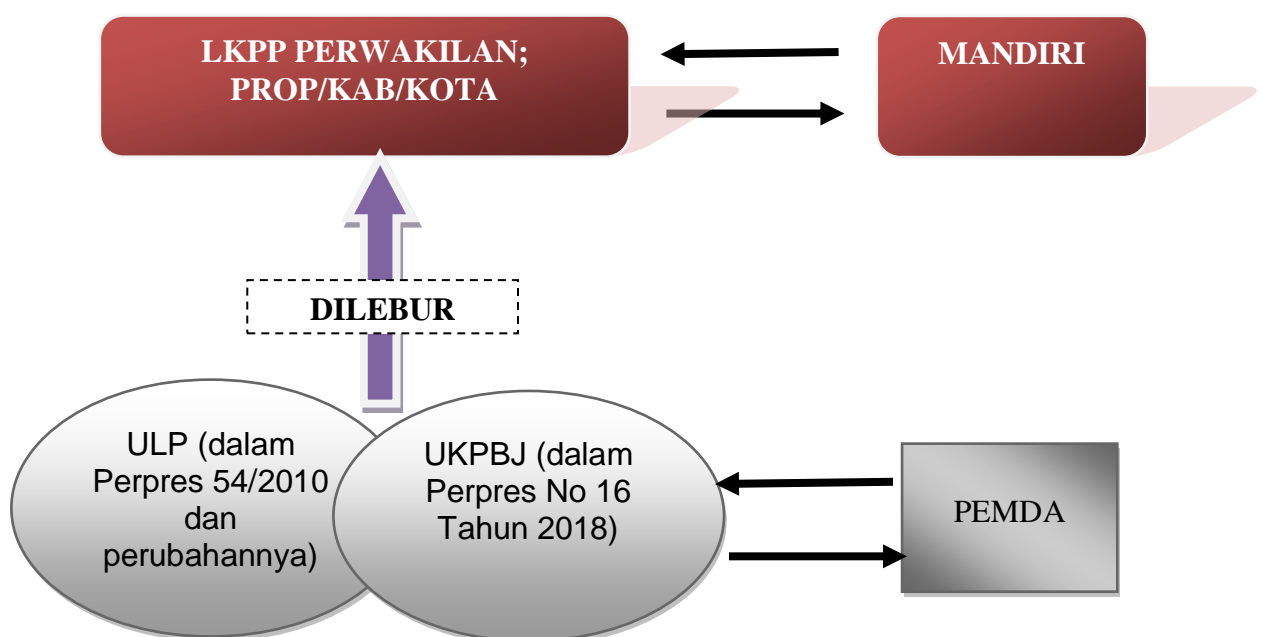
mandiri dan independen, baik dari segi sumber daya maupun anggaran, anggaran PBJ tetap berada dalam APBD.

Pembaharuan kelembagaan LKPP ini mengacu pada beberapa Lembaga Pemerintah Non Kementerian, seperti Ombudsman Republik Indonesia/ORI (UU No 37 Tahun 2008), Komisi Pengawas Persaingan Usaha/KPPU (Perpres No. 80 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 75 Tahun 1999), KPU dan Bawaslu (UU Pemilu No 7 Tahun 2017), ketiganya adalah lembaga mandiri sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bebas dari intervensi. Ketiga lembaga ini juga memiliki kantor perwakilan di Propinsi di seluruh Indonesia; ORI Perwakilan Propinsi, Bawaslu Propinsi/Kab/Kota, dan KPPU Perwakilan Propinsi (lihat tabel).

Tabel 6: Lembaga Non Kementerian yang Memiliki Kantor Perwakilan di Propinsi/Kab/Kota

No	Lembaga	Undang-Undang	Kewenangan Membentuk Perwakilan
1	Ombudsman Republik Indonesia (ORI)	UU No 37 Tahun 2008	Pasal 5 ayat (2)
2	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	Perpres No. 80 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 75 Tahun 1999	Pasal 3 ayat (2) Keppres No 75 Tahun 1999.
3	KPU dan Bawaslu	UU Pemilu No 7 Tahun 2017	KPU (Pasal 8 ayat (2), Bawaslu (Pasal 89 ayat (2)

Dengan dibentuknya LKPP Perwakilan, maka proses pengadaan barang dan jasa akan lebih mandiri dan independen, karena terintegrasi secara hierarkis oleh LKPP Pusat yang mengkoordinir dan mengawasi semua proses PBJ di daerah. Revisi Perpres LKPP akan melebur ULP/UKPBJ kedalam LKPP Perwakilan. LKPP Perwakilan merekrut sumberdaya secara mandiri dan juga mengelola anggaran secara mandiri, sedangkan anggaran PBJ tetap mengacu pada APBD yang disepakati antara kepala daerah dengan DPRD Prop/Kab/Kota. dengan demikian, LPKK Perwakilan dapat bekerja secara mandiri dan professional tanpa khawatir dengan intervensi dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses PBJ di daerah. *Design* LKPP perwakilan yang melebur ULP/UKPBJ daerah dapat dilihat dalam gambar berikut:



b. Lembaga Pengawas Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Selain kemandirian lembaga pengadaan yang terintegrasi secara struktural-hierarkis oleh LKPP, juga tidak kalah penting adalah bagaimana mekanisme pengawasan terhadap proses PBJ yang terintegrasi itu. Pengawasan memiliki peran penting dalam proses pengadaan barang dan jasa, karena proses pengadaan barang dan jasa ini cenderung transaksional, sehingga rentan melakukan *fraud* atau korupsi. Umumnya, penyimpangan baru dapat diketahui setelah terjadi, tidak ada tindakan preventif. Kasus tindak pidana diketahui setelah ada audit eksternal atau proses penegakan hukum. Selama penelitian, penulis menemukan beberapa temuan terkait lemahnya pengawasan ini.

Pertama, lemahnya pengawasan PBJ, padahal Perpres telah mengamanahkan kepada Kementerian/Lembaga/Instansi/Daerah, untuk “wajib melakukan pengawasan terhadap PPK dan ULP/Pejabat pengadaan di Lingkungan K/L/D/I masing-masing, dan menugaskan aparat pengawasan intern yang bersangkutan untuk melakukan audit sesuai dengan ketentuan.” Berdasarkan penelitian, pengawasan yang dilakukan oleh lembaga audit; BPK, BPKP, adalah post-audit keuangan pada setiap tahun. Sementara APIP (Inspektorat) juga cenderung melakukan post-audit, dan saat ada kasus (represif). Studi *benchmark* KPK terhadap negara-negara yang bersih dari korupsi (IPK

> 6.00), melakukan pengawasan PBJ dengan 3 cara:¹³¹

1. Probit Audit (di Australia dan negara-negara persemakmuran)
2. Pre-award audit dan contract audit (Amerika Serikat dan negara-negara yang memengaruhinya)
3. Audit dilakukan oleh internal audit (di banyak negara).

Kedua, pengawasan terhadap proses PBJ selama ini dilakukan oleh APIP/Inspektorat yang juga merupakan bagian dari struktur birokrasi Pemda (SKPD), yang pertanggungjawabannya kepada Kepala Daerah. Akibatnya proses pengawasan tidak mandiri karena dimungkinkan adanya intervensi dari Kepala Daerah. Bisa jadi ada temuan dalam proses PBJ, akan tetapi temuan itu tidak diproses (didiadakan), karena bersinggungan dengan kepentingan kepala daerah, atau sejumlah elit di daerah.

Ketiga, pengawasan LKPP hanya terhadap proses *e-purchasing* dalam situs LKPP. LKPP tidak bisa memonitor secara keseluruhan proses PBJ yang dilakukan oleh ULP/UKPBJ di daerah-daerah karena persoalan kelembagaan yang tidak struktural-hierarkis. Memang, *e-purchasing* dalam situs LPSE bisa diawasi oleh LKPP, tapi proses PBJ yang dimulai dari perencanaan sampai pelaksanaan tender, luput dari pengawasan LKPP. Sehingga penelitian ini menggagas lahirnya lembaga/badan pengawas PBJ yang dijalankan oleh LKPP Perwakilan.

¹³¹ Kajian Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Direktorat Litbang KPK, Desember 2014.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Data KPK dan Kepolisian menunjukkan, praktik tindak pidana di sektor Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah masih cukup tinggi sepanjang tahun 2010 hingga 2017. Data penanganan kasus Tipikor Pengadaan Barang dan Jasa di Kepolisian Daerah (Polda) Papua juga menunjukkan data yang tidak jauh berbeda. Terdapat 9 kasus di tahun 2015, 11 kasus di tahun 2016, dan 10 kasus di tahun 2017.
2. Tanggungjawab hukum PBJP dengan sistem *e-procurement* masih memiliki sejumlah kelemahan. Regulasi, mulai dari Perpres No 54 Tahun 2010 dan perubahannya hingga Perpres No.16 Tahun 2018, dengan diterapkan sistem pengadaan secara elektronik, melalui *e-marketplace* dan *e-purchasing*, yang bisa memudahkan proses PBJ di daerah. Akan tetapi hal itu belum ditopang dengan sistem pengawasan yang efektif. Mengingat, pengawasan terhadap proses PBJP masih “lokal sentris”, oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah/Inspektorat, yang juga menjadi bagian dari struktur birokrasi Pemda. Sehingga pengawasan yang dilakukan tidak efektif, masih menyisakan celah intervensi oleh kepala daerah, DPR, atau kelompok kepentingan lain dalam proses PBJP,

sehingga proses PBJ rawan korupsi.

3. Pengadaan Barang/Jasa yang ideal adalah dengan mendesain kelembagaan PBJP di daerah harus terintegrasi pada LKPP sebagai lembaga yang berfungsi melakukan proses PBJP. Melalui revisi Perpres PBJP dan Perpres LKPP, ULP/UKPBJ di daerah dilebur kedalam LKPP yang akan dibentuk di setiap Prop/Kab/Kota di seluruh Indonesia (LKPP Perwakilan). Demikian pula dengan lembaga pengawas independen yang akan dibentuk di setiap Provinsi untuk mengawasi proses PBJP yang dilakukan oleh LKPP Perwakilan.

B. Saran

1. Hendaknya Pengaturan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, terutama untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Penegakan hukum Tipikor di sektor PBJP tidak hanya mengutamakan penindakan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit, namun harus diimbangi dengan aspek pencegahan yang bisa mengantisipasi/meminimalisir praktik korupsi di sektor PBJP. Penindakan dan pencegahan harus berjalan seiring, selain penindakan, perlunya dilakukan pencegahan yang lebih efektif dengan membentuk sistim PBJP yang independen.
2. Hendaknya dalam peraturan perundang-undangan sektor PBJP

dan aspek kelembagaan LKPP masih memiliki kelemahan, sehingga harus dilakuka Revisi guna mengantisipasi munculnya kecurangan yang berulang, termasuk memperkuat kelembagaan LKPP.

3. Sebaiknya LKPP harus menjadi unit terpusat dalam proses PBJP di daerah dengan membentuk LKPP Perwakilan di setiap Prop/Kab/Kota, ULP/UKPBJ dalam Perpres No.16 Tahun 2018 dilebur kedalam LKPP Perwakilan, termasuk sumberdaya dan anggaran, guna menghindari intervensi yang dilakukan oleh kepala daerah, DPRD, maupun kelompok kepentingan lain di daerah. Termasuk dengan membentuk satu badan/lembaga pengawas PBJ yang akan mengawasi proses PBJ yang dijalankan oleh LKPP Perwakilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abidin, Andi Zainal, 1987, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana dan Beberapa Pengupasan tentang Delik-delik Khusus)*. Jakarta: Penerbit Prapanca.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2002.
- Adrian Sutedi. *Aspek Hukum Pengadaan Baran dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta : Sinar Grafika, 2008.
- Agus Kuncoro, *Begini Tender Yang Benar*, Yogyakarta: Primaprint, 2013.
- Ahmad Bahiej, 2009, *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Teras.
- Aida Ratna Zulaiha (Direktorat Litbang KPK), acch.kpk.go.id. (5/12/2017).
- Amir Ilyas, "Asas-Asas Hukum Pidana; Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pidana (Disertai teori-teori pengantar dan beberapa komentar)", Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia..
- Amiruddin. *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Amiruddin. *Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2010.
- Andi Hamzah, 1994. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2005, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada.
- Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008.
- Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Baharuddin Lopa, 1996, *Al-Quran dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Dana Bhakti Prima Yasa.
- Buku "Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah", Jakarta: Bappenas dan Depdagri, 2002.
- Buku Ajar Hukum Pidana 1*, 2007, Fakultas Hukum Universitas

Hasanuddin, Makassar.

Buku Panduan korupsi, *Pahami Dulu Baru Lawan*, 2013, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia.

Booth, C., 2010. "Strategic Procurement: Organazing Suppliers and Supply Chains for Competitive Advantage". London. Koganpage.

Chaeruddin, dkk., 2008, *Strategai Pemberantasan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Refika Aditama..

Chazawi Adami, 2002. *Pelajaran Hukum Pidana, Bagian 1; Stelsel Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana*, Jakarta: PT Raja Grafindo.

Darwan Prinst, 2002, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung: PT. Citra Aditia Bakti.

Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010.

E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Bandung: Universitas Padjajaran.

Evi Hartanti, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika..

Edquist, C., Hommen, L., and Tsipouri, L. (Eds.). (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

Engstorm, Anne et. al.. (2009). "Implementation of Public E-Procurement in Swedish Government Entities". *Proceedings of the International Multiconference on Computer Science and Information Technology*

Graycar, A. and Prenzler, T. 2013., "Understanding and Preventing Corruption." Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gunasekaran, Angappa dan Eric W.T. Ngai. (2008). "Adoption of E-procurement in

H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Husnaini, Usman, 2001. *Manajemen Teori Praktik Dan Riset Pendidikan*, Jakarta. PT Bumi Aksara

I.G.M. Nurdjana, 2010, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Jeremi Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem*

Integritas Nasional, Transparency Internasional Indonesia dan Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Joko Widodo, 2001, *Good Governance* (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah), Surabaya: Insan Cendekia.

Kajian Pencegahan Korupsi pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang) KPK, 2016.

Kajian Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, Direktorat Penelitian dan Pengembangan (Litbang) KPK, Jakarta, 2014.

Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Ketujuh, Cetakan Keempat Belas, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kuntjoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Bandung: Penerbit Alumni.

Kapferer J N. 2008. "The New Strategic Brand Management". London. Kogan Page, Limited. Aaker, David A. (1996). Building Strong Brands. New York. The Free Press

Kassem, R and Higson, A. 2012. "The New Triangle Model" Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS) 3(3)
Kim, D., Nugroho, H.P., dan Afifi, A. "Enhancing Efficiency of National Budget Execution through Advanced Public Procurement System", pada Korea Development Institute dan Ministry of Strategy and Finance of the Republic of Korea, 2013. Policy Consultation to Strengthen Indonesian Economy's Capacity, Korea.

Kerzner, Harold and Saladis, Frank P. 2009. "What Executives Need to Know About Project Management". New Jersey. John Wiley & Son.

Kotler et al, 2005. "Principle of Marketing". Ed 4th. Essex. Pearson Education Limited.

Laporan Tahunan KPK, 2016.

Larson, E W and Gray C F. 2011. "Project Management: The Managerial Process". Ed 5th. New York. McGraw-Hil.

Laden Marpaung, 2005, *Asas-asas, Teori, Praktik Hukum Pidana*. Jakarta:

Sinar Grafika.

Lamintang, P.A.F, 1997. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), 2000, *Akuntabilitas Dan Good Governance*” Jakarta: Lembaga Admnistrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan.

Maylor, Harvey., 2005. “Project Management”. 3rd Ed. England. Prentice Hall.

Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi krisis terhadap hukum*, Jakarta: PT. Raja Garfindo Persada, 2011.

Muhammad Jasin dkk. *Memahami untuk melayani, Melaksanakan E-Announcement dan E-Procurement dalam Sistem Pengadaan Barang dan Jasa*. (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2007).

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum. Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar., 2010.

M. Hadi Shubhan, 2009, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktek di Peradilan*, Jakarta: Kencana.

Malayu P. Hasibuan, 2001, *Manajemen : Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Jakarta: Bumi Aksara.

Maringan Masry Symbolon,, 2004. *Dasar-dasar dan AdministrasiManajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Meuthia Ganie Rahman, 2000, “*Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” dalam *Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik* Jakarta: Penerbit Komnas HAM..

Miriam Budiarto, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Mizan.

Moeljatno, 2002, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung: Rineka Cipta.

----- . 1984. *Azas-azas Hukum Pidana*. Jakarta : PT. Bina Aksara.

Mohamad Mahsun, 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik* , Yogyakarta, BPFE.

Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota.

Muhammad Jasin dkk. 2007, “Memahami untuk melayani, Melaksanakan E-Announcement dan E-Procurement dalam Sistem Pengadaan Barang dan Jasa”. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

- OECD, 2009. "OECD Principles for Integrity Public Procurement". Paris. OECD.
- , 2007. "Integrity on Public Procurement, Good Practices from A to Z". Paris. Tersedia pada: Piga, G. " A Fighting Chance Against Corruption in Public Procurement?" pada Rose-Ackerman, S. and Soreide, T. (eds.) 2011. *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*, Edward Elgar, Cheltenham
- Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung: Alumni, 1989.
- P.A.F.lamintang, 1997, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2009.
- , *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- , *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Philippe Nonet and Philip Selznik, "Law and Society in Transition: Toward Responsive Law", Harper Colophon Books, Harper & Row, Publishers, New York, 1978, page 5 – 7.
- Philippus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: PT.Bina Ilmu.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Purwatiningsih, 2000, *Polisi dan Permasalahan ke depan*, Jakarta: Pembaharuan.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif:Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*; Bandung: Genta Publishing, 2012.
- Robert Klitgaard dkk, 2005. *Penuntutan Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah* , Alih Bahasa Masri Maris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rohim, 2008. *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama. Depok: Pena Mukti Media.
- S Arrowsmith. (2005). *The Law of Public and Utilities Procurement*. 2nd edn. London, Sweet & Maxwell.

- Soerdjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bandung: Binacipta, 1983..
- , 1985, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media.
- Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) , Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance* , Bandung: Mandar Maju.
- Sianturi, S.R, 1982, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia Dan Penerapannya*, Bandung: Penerbit Alumni
- Soebroto Broto, 1985, *Asas-Asas Wewenang Kepolisian, Hukum Kepolisian di Indonesia*, Bandung: DPM..
- Sofjan Sastrawidjaja, 1990, *Hukum Pidana 1*, Bandung: CV. Armico.
- Sofyan Harahap, 2001. *Sistem Pengawasan Manajemen*, Jakarta: Quantum.
- Sondang Siagian, 2003. *Filsafat Administrasi*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sutedi, Adrian. 2008, *Aspek Hukum Pengadaan Baran dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- United Nation Office on Drugs and Crime; Guide Book on Anti Corruption in Public Procurement and the management of public finances; 2013*
- Winarso Zain, 2004, *Korupsi Musuh Bersama*, Jakarta: Lembaga Pencegah Korupsi.
- Wirjono Prodjodikoro 1989, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT. Eresco.
- Williams, Sope-Elegbe. 2012. *Fighting Corruption in Public Procurement; A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*. Oxford and Portland, Oregon. Hart Publishing.

Jurnal, Disertasi, Makalah

- Adnan Topan Husodo, “ Mencegah Korupsi di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah”, Materi dibawakan di Fakultas Hukum UI, 22 Juni 2010.

- Amirudin. 2012 “Analisis Pola Pemberantasan Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa”, *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol. 8 No.1 Mei 2012 : 026 – 037.
- Amirudin.“Analisis Pola Pemberantasan Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa”, *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol. 8 No.1 Mei 2012 : 026 – 037.
- Artidjo Alkostar, *Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya)*, Jurnal Hukum, E disi Khusus, Vol. 16. Oktober 2009. Diterbitkan oleh FH-UII.
- Benjamin Olken. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115, 2 (April 2007): 200-249.
- Gusti Ngurah Wairocana, 2005, “Good Governance” (Kepemerintahan Yang Baik) Dan Implementasinya Di Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Bali”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Jurnal Pengadaan LKPP, 2011. “Senarai Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.” Volume 1 Number 1.
- Lihat, S.F. Marbun dan Mohd Mahfud, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001.
- Pich, Michael T., Loch Christoph H Loch and Meyer de Arnoud. 2002., “On Uncertainty, Ambiguity, and Complexity in Project Management”. *Inform. Management Science*, Vol 48. No.8. pp 1008-1023.
- Sambutan tertulis Menteri PPN/Kepala Bappenas Prof. Dr. Armida S. Alisjahbana, MA dalam Sosialisasi Perpres No 54/2010 di kantor Bappenas, 24 Sept 2010.
- Setsuo Miyazawa, 1983, *Law and Society Review*, The Journal of The Law and Society Association, Vol. 17 No. 12, hal 223.
- Simatupang, Togar M dan Kartika, Fany, (2013). Manajemen Pengadaan Publik, *Jurnal pengadaan*, November 2013/Volume 3, Nomer 3.
- Wawan Wardiana (Direktur Litbang KPK), “Sosialisasi Pepres Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah” Gedung Dhanapala, Kementerian Keuangan, Jakarta, 28 Juni 2018.

Zhu, G., Bard J. F and Yu, G. Disruption Management for Resource-Constrained Project Scheduling. PalgraveMacmillan The journal of the Operational Research Society, Vol 56, No. 4. Pp 365-381, 2005.

Koran

Gatra, 7 April 2001 hlm. 120.

Todung Mulya Lubis, *Lingkaran Setan Politik Korupsi ke Korupsi Politik*, *Koran Tempo*, 9 Desember 2004.

Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991

Kamus Hukum, 2002

The Lexicon Webster Dictionary, 1978

Kamus Bahasa Indonesia, 1991

Kamus Hukum, 2002

Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edition VI, West Publising, ST Paul Minesota, 1990., sebagaimana dikutip pada Marwan Effendi, *ibid*, hlm. 13-14

Echols Jhon M. dan Shadaly Hasan, 1997, *Kamus Inggris Indonesia*, PT Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

Kramer SR A.I.N, *Kamus Kantong Inggris Indonesia*, PT Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1997.

Internet

www.lkpp.go.id

AGIMO, "Publication of Australian Government of Finance and Deregulation", www.agimo.gov.au/publications/2001/11/ar00-01/glossary data akses pada Sabtu 14 Mei 2016

Anonymous, <http://webcache.googleusercontent.com/> data akses pada Sabtu 14 Mei 2016

SIEMENS, http://www2.automation.siemens.com/meta/ebusiness/html_76/glossar/glossar_e.htm, data akses pada Sabtu 14 Mei 2016.

WIKIPEDIA, <http://en.wikipedia.org/wiki/E-procurement> data akses pada hari Minggu 15 Mei 2016.

SCOTTISH, Publikasi E-Procurement, www.scottish-enterprise.com/publications/e-procurement.pdf data akses pada hari Senin 16 Mei 2016.

Dwi Ari Wibawa, SIP, M.M, "Memahami Praktik-Praktik yang Memicu Tindak Pidana dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", artikel dapat dilihat di <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20096-memahami-praktik-praktik-yang-memicu-tindak-pidana-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah> data akses, Minggu 15 Mei 2016.

<http://kpk.go.id/id/halaman-utama/79-berita/berita-media?start=220> data akses Sabtu 14 Mei 2016.

<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2011/01/02/mencegah-korupsi-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-publik> data akses Sabtu 14 Mei 2016.

<http://www.ti.or.id/> data akses Sabtu 14 Mei 2016.

<http://kpk.go.id/id/halaman-utama/79-berita/berita-media?start=220> data akses Minggu 15 Mei 2016.

Abu Samman Lubis, "Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", makalah. http://www.bppk.depkeu.go.id/bdk/pontianak/index.php?option=com_content&view=article&id=60:aspek-hukum-, diakses tanggal 10 Mei 2018.

<http://kpk.go.id/id/halaman-utama/79-berita/berita-media?start=220> data akses Minggu 15 Mei 2016.

<https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/mencegah-korupsi-pengadaan-barang-jasa-apa-yang-sudah-dan-yang-masih-harus-dilakukan> data akses 10 Mei 2018.

<https://antikorupsi.org/id/kajian/tren-korupsi-pbj-2017> data akses 5 Juni 2018.

www.lkpp.go.id

<http://www.ti.or.id/> data akses Sabtu 14 Mei 2016.

Dwi Ari Wibawa, SIP, M.M, "Memahami Praktik-Praktik yang Memicu

Tindak Pidana dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”,
artikel dapat dilihat di
<http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20096-memahami-praktik-praktik-yang-memicu-tindak-pidana-dalam-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah> data akses, Minggu 15 Mei 2016.

<https://jdih.lkpp.go.id/news/14/siaran-pers-peraturan-presiden-nomor-16-tahun-2018-tentang-pengadaan-barangjasa-pemerintah>

<https://www.pengadaan.web.id/2018/03/10-poin-penting-perbedaan-perpres-no-16-tahun-2018-dengan-perpres-no-54-tahun-2010.html>

<https://nasional.kompas.com/read/2016/08/24/11260361/kpk.e-procurement.belum.menjamin.pengadaan.barang.dan.jasa.bebas.korupsi>, data akses 11 Mei 2018.

https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf, data akses 14 April 2018.

Richo Andi Wibowo, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Utrecht University School of Law), “Mencegah Korupsi Pengadaan Barang Jasa (Apa Yang Sudah Dan Yang Masih Harus Dilakukan?)”, <https://acch.kpk.go.id/id/ragam/riset-publik/mencegah-korupsi-pengadaan-barang-jasa-apa-yang-sudah-dan-yang-masih-harus-dilakukan>

www.lkpp.go.id