

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) merupakan salah satu aktivitas pemerintah yang paling signifikan karena aktivitas ini melibatkan transformasi dana publik secara efisien menjadi barang dan jasa yang memberi manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan manusia¹. Secara global, aktivitas ini mencakup sekitar 10-25% dari total pengeluaran pemerintah, dan angka ini bahkan sering kali lebih tinggi di negara-negara berkembang².

Melalui mekanisme pengadaan, negara merealisasikan kebijakan publik dalam bentuk penyediaan infrastruktur, pelayanan dasar, serta berbagai program pembangunan nasional dan daerah. Dalam konteks tersebut, Pengadaan Barang/Jasa tidak hanya dipahami sebagai kegiatan administratif atau teknis belaka, melainkan sebagai proses hukum yang mengandung implikasi yuridis, keuangan, dan sosial yang luas. Oleh karena itu, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menempati posisi sentral dalam tata kelola pemerintahan dan menjadi salah satu titik rawan terjadinya penyimpangan penggunaan keuangan negara.

Perspektif negara hukum (*rechtsstaat*) menegaskan bahwa seluruh tindakan pemerintahan harus didasarkan pada hukum sebagai jaminan pembatasan kekuasaan negara,³ dan dalam negara hukum modern prinsip tersebut diarahkan untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, serta

¹ Friedemann Bieber, "The Importance of Contingently Public Goods," *Journal of Social Philosophy*, no. February (March 2023): 1–21, <https://doi.org/10.1111/josp.12516>.

² Rajni Bajpai and C. Bernard Myers, "Enhancing Government Effectiveness and Transparency : The Fight Against Corruption," *Global Report* (Washington D.C., 2020).

³ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed. (London: Macmillan, 1915), <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17968-8>.

kemanfaatan bagi kepentingan publik.⁴ Prinsip negara hukum tersebut menuntut agar setiap penggunaan keuangan negara, termasuk dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, tidak hanya memiliki dasar hukum yang sah, tetapi juga dapat dipertanggungjawabkan secara hukum melalui mekanisme pengawasan yang efektif. Dalam kerangka ini, pengawasan menempati posisi fundamental sebagai instrumen pembatas kekuasaan administratif, yang berfungsi mencegah penyalahgunaan kewenangan serta memastikan bahwa pelaksanaan pengadaan diarahkan pada pencapaian tujuan publik, yaitu efisiensi, efektivitas, dan pelayanan kepentingan umum.⁵

Secara normatif, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia telah mengalami perkembangan regulasi yang signifikan. Pengaturan pengadaan saat ini bertumpu pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah serta Peraturan Presiden nomor 46 tahun 2025 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Regulasi ini menegaskan prinsip-prinsip dasar pengadaan, antara lain efisiensi, efektivitas, transparansi, keterbukaan, persaingan sehat, keadilan, dan akuntabilitas. Selain itu, pengawasan internal pemerintah diperkuat melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, yang menempatkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai aktor utama dalam

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), https://books.google.co.id/books/about/Konstitusi_dan_Konstitusionalisme_Indone.html?id=QXtWEAAAQBAJ&redir_esc=y.

⁵ Michael Flynn, Kirk W. Buffington, and Richard Pennington, *Legal Aspects of Public Procurement: Cornerstones of Public Procurement, NIGP—The Institute for Public Procurement*, Third (New York and London: Routledge, 2020).

pengawasan internal penyelenggaraan pemerintahan, termasuk Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Keberadaan regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara normatif negara telah membangun kerangka hukum pengadaan dan pengawasan yang relatif komprehensif. Namun, efektivitas suatu sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma, melainkan juga oleh bagaimana norma tersebut dioperasionalkan dalam struktur kelembagaan dan dipraktikkan dalam budaya hukum masyarakat dan aparatur pemerintahan. Lawrence M. Friedman⁶ menegaskan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga elemen utama, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, yang harus berjalan secara selaras agar hukum dapat berfungsi secara efektif. Ketidakseimbangan salah satu elemen tersebut berpotensi menyebabkan kegagalan sistem hukum dalam mencapai tujuannya.

Keberadaan kerangka regulasi tersebut menunjukkan bahwa secara normatif negara telah membangun sistem hukum pengadaan dan pengawasan yang relatif komprehensif. Namun, sebagaimana ditegaskan oleh Lawrence M. Friedman⁷, efektivitas suatu sistem hukum tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan norma, tetapi juga oleh bagaimana norma tersebut dioperasionalkan dalam struktur kelembagaan dan dipraktikkan dalam budaya hukum aparatur pemerintahan. Ketidakseimbangan antara ketiga elemen tersebut berpotensi menyebabkan hukum tidak berfungsi secara optimal dalam mencapai tujuan yang dikehendaki.

Sejalan dengan pandangan Friedman⁸, efektivitas hukum sangat ditentukan oleh interaksi antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum. Dalam konteks Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, keberadaan norma dan prosedur yang rinci tidak secara otomatis menjamin tercapainya tujuan pengawasan, apabila tidak didukung oleh budaya hukum aparatur yang menjunjung tinggi integritas dan kepatuhan

⁶ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610442282>.

⁷ Friedman.

⁸ Friedman.

substantif. Budaya hukum yang cenderung menempatkan kepatuhan sebagai pemenuhan formal prosedur, bukan sebagai komitmen terhadap tujuan hukum, berpotensi menggeser pengawasan dari instrumen pengendalian substantif menjadi sekadar ritual administratif.

Kondisi ini sejalan dengan kritik terhadap fenomena *formalism* dalam administrasi pemerintahan, dimana kepatuhan terhadap aturan lebih dipahami sebagai pemenuhan dokumen dan prosedur, bukan sebagai upaya mencegah penyimpangan dan melindungi kepentingan publik.⁹ Dalam situasi demikian, pengawasan kehilangan makna korektif dan preventifnya, karena lebih berfungsi sebagai legitimasi formal atas proses yang secara substansial bermasalah. Oleh karena itu, persoalan pengawasan pengadaan tidak cukup dijelaskan melalui kelemahan norma atau keterbatasan sumber daya pengawas, melainkan harus dipahami sebagai persoalan sistemik yang berkaitan dengan desain sistem hukum dan praktik budaya hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kerangka pemikiran tersebut menemukan relevansinya dalam realitas empiris Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Indonesia, yang hingga kini masih diwarnai oleh berbagai praktik penyimpangan meskipun norma dan prosedur pengadaan telah diatur secara rinci. Dalam konteks Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, fakta empiris menunjukkan bahwa meskipun norma dan prosedur pengadaan telah diatur secara rinci, praktik penyimpangan masih terjadi secara masif.¹⁰

Data Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan bahwa sepanjang periode 2019-2023 terdapat sedikitnya 1.189 kasus korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dengan estimasi kerugian negara mencapai ± Rp47,18 triliun. Modus yang dominan meliputi proyek fiktif, penggelembungan harga (*mark-up*), laporan pertanggungjawaban fiktif,

⁹ Fred W. Riggs, "The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies," in *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, ed. Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (San Diego: Elsevier Ltd., 2006), 17–60.

¹⁰ Khi V. Thai, "International Public Procurement: Concepts and Practices," in *International Public Procurement*, ed. Khi V. Thai (Boca Raton FL, USA.: CRC Press, 2009), 1–17.

penyalahgunaan anggaran, serta pungutan liar. Pelaku korupsi didominasi oleh pejabat pemerintah pusat dan daerah, yang seharusnya menjadi subjek utama dalam menjaga integritas pengelolaan keuangan negara.

Temuan tersebut diperkuat oleh Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang mencatat akumulasi kerugian negara dari pengadaan barang dan jasa bermasalah pada periode yang sama sebesar $\pm$ Rp47,2 triliun. BPK RI juga mengidentifikasi sektor-sektor yang paling rawan, antara lain infrastruktur, Kesehatan, terutama pada masa pandemi, serta pengadaan rutin di pemerintah daerah. Konsistensi temuan antara ICW dan BPK RI menunjukkan bahwa korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bukanlah persoalan kasuistik, melainkan persoalan yang bersifat struktural dan berulang.

Fenomena ini menimbulkan paradoks dalam tata kelola keuangan negara, disatu sisi, banyak pemerintah daerah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas laporan keuangannya, yang sering kali dipersepsikan sebagai indikator keberhasilan pengelolaan keuangan daerah, disisi lain, kasus korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah justru terus terjadi dengan nilai kerugian negara yang signifikan. Paradoks ini menunjukkan bahwa indikator kepatuhan formal dalam pelaporan keuangan belum tentu mencerminkan efektivitas pengawasan substantif terhadap proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Paradoks antara opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan masih tingginya kasus korupsi pengadaan barang dan jasa¹¹ juga menunjukkan keterbatasan pendekatan audit keuangan sebagai indikator tunggal keberhasilan pengelolaan keuangan negara. Opini WTP pada dasarnya menilai kewajaran penyajian laporan keuangan berdasarkan standar akuntansi pemerintahan, bukan menilai secara langsung integritas proses

¹¹ Muhammad Nur, "WTP Dan Paradoks Korupsi Kepala Daerah," Opini Kemenkeu (Jakarta, November 1, 2022), <https://opini.kemenkeu.go.id/article/read/wtp-dan-paradoks-korupsi-kepala-daerah>.

pengadaan atau efektivitas pengawasan terhadap penyimpangan.¹² Dengan demikian, pencapaian WTP tidak serta-merta mencerminkan bahwa proses pengadaan telah terbebas dari praktik korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Dalam konteks ini, pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah memerlukan pendekatan yang melampaui logika kepatuhan akuntansi dan prosedural. Ketergantungan berlebihan pada indikator kepatuhan formal berpotensi menutupi persoalan substantif dalam desain dan pelaksanaan pengawasan. Oleh karena itu, tingginya kasus korupsi pengadaan, meskipun kerangka regulasi dan mekanisme audit telah tersedia menguatkan argumen bahwa permasalahan utama terletak pada konstruksi sistem pengawasan itu sendiri.

Kondisi tersebut kemudian berimplikasi langsung pada bagaimana pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dijalankan ditingkat operasional, khususnya melalui peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai aktor utama pengawasan internal. Dalam praktik pemerintahan, pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bertumpu terutama pada pengawasan internal melalui APIP. APIP memiliki kewenangan melakukan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, serta pengelolaan sistem pelaporan pelanggaran (*whistleblowing system*). Secara konseptual, pengawasan internal diharapkan berfungsi tidak hanya sebagai mekanisme deteksi, tetapi juga sebagai instrumen pencegahan penyimpangan. Namun, berbagai studi dan temuan empiris menunjukkan bahwa pengawasan internal sering kali belum mampu memberikan efek pencegahan yang memadai terhadap praktik korupsi pengadaan.

Salah satu persoalan mendasar terletak pada posisi kelembagaan APIP. Dalam struktur pemerintahan daerah, APIP berada dibawah kepala daerah dan diangkat oleh kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian. Kondisi ini menimbulkan potensi konflik kepentingan dan membuka ruang intervensi terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan,

¹² BPK RI, "Ragam Opini BPK," Ruang Edukasi, 2020, <https://www.bpk.go.id/news/ragam-opini-bpk>.

terutama pada proyek-proyek strategis yang bernilai besar dan memiliki kepentingan politik. Akibatnya, independensi pengawasan menjadi lemah, dan fungsi pengawasan cenderung bersifat formalistik serta reaktif.¹³

Selain persoalan independensi, efektivitas pengawasan juga dipengaruhi oleh lemahnya tindak lanjut atas temuan pengawasan. Temuan audit atau revidir yang tidak ditindaklanjuti secara serius akan mengurangi daya cegah (*deterrent effect*) pengawasan dan mendorong terulangnya penyimpangan. Dalam konteks ini, pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum sepenuhnya berfungsi sebagai mekanisme kontrol yang sistemik dan berkelanjutan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah tidak dapat direduksi semata-mata sebagai persoalan lemahnya norma hukum atau kurangnya instrumen pengawasan.¹⁴ Kerangka regulasi pengadaan dan pengawasan pada dasarnya telah tersedia dan relatif lengkap. Namun, tingginya kasus korupsi pengadaan menunjukkan adanya kelemahan dalam konstruksi sistem pengawasan,¹⁵ terutama pada aspek desain kelembagaan, relasi kewenangan, dan mekanisme pelaksanaan pengawasan.

Secara normatif, APIP memegang peran strategis dalam menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, termasuk dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peran tersebut tidak hanya terbatas pada fungsi pemeriksaan kepatuhan, tetapi juga mencakup fungsi pemberian peringatan dini (*early warning system*) dan penguatan tata kelola pemerintahan.¹⁶ Dalam kerangka Sistem Pengendalian Intern Pemerintah,

¹³ Muhammad Nur Aflah et al., "Kedudukan Hukum Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah Dalam Pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah," *Jurnal USM Law Review* 4, no. 2 (2021): 631–50.

¹⁴ Mohammed Ibrahim et al., "The Legal Regime and the Compliance Façade in Public Procurement in Ghana," *International Journal of Public Sector Management* 30, no. 4 (May 8, 2017): 370–90, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2016-0156>.

¹⁵ Dauda Ibrahim Sarawa and Abdulsalam Mas'ud, "Strategic Public Procurement Regulatory Compliance Model with Mediating Effect of Ethical Behavior," *Heliyon* 6, no. 1 (2020): e03132, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e03132>.

¹⁶ Kurniawan Permana and Chindy Chresna Agung Bujana, "Menelaah Upaya Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Meningkatkan Reformasi Birokrasi, Integritas, Dan Manajemen

APIP diharapkan mampu memastikan bahwa seluruh tahapan Pengadaan Barang/Jasa berjalan sesuai dengan prinsip hukum, mencegah terjadinya penyimpangan, serta melindungi keuangan negara dari potensi kerugian. Namun demikian, berbagai laporan pemeriksaan dan temuan pengawasan menunjukkan bahwa efektivitas APIP dalam mencegah penyimpangan pengadaan barang dan jasa masih menghadapi tantangan serius,¹⁷ terutama pada aspek tindak lanjut hasil pengawasan. Temuan audit yang tidak ditindaklanjuti secara memadai berimplikasi pada lemahnya daya cegah pengawasan dan membuka peluang terulangnya penyimpangan yang sama.

Kondisi ini mengindikasikan bahwa persoalan pengawasan pengadaan tidak hanya berkaitan dengan kapasitas individual pengawas, tetapi juga menyangkut desain sistem pengawasan yang belum sepenuhnya mendukung penguatan peran dan kinerja APIP secara optimal. Dalam konteks inilah penelitian ini menggunakan konsep *rekonstruksi*. Rekonstruksi dipahami sebagai proses penyusunan kembali secara sistemik terhadap suatu sistem hukum yang telah ada, berdasarkan evaluasi kritis atas kelemahan konstruksi sebelumnya.

Rekonstruksi tidak dimaknai sebagai sekadar reformulasi norma atau penyempurnaan redaksional peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai upaya penataan ulang struktur hukum, substansi regulasi, dan mekanisme pengawasan secara terpadu. Dengan demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan sebagai latihan perumusan norma (*norm drafting exercise*), melainkan sebagai kajian hukum yang berupaya membangun kembali sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah agar lebih efektif, akuntabel, dan mampu mencegah kerugian negara. Rekonstruksi sistem pengawasan dapat dipandang sebagai fungsi adaptasi

Risiko Organisasi: Sebuah Analisis Efisiensi,” *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 10, no. 1 (2024): 107–22, <https://doi.org/https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1144>.

¹⁷ M. S. Ramadhan and J. Arifin, “Efektivitas Probity Audit Dalam Mencegah Kecurangan Penyediaan Barang Dan Jasa,” *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* 10, no. 3 (2019): 550–68, <https://doi.org/doi.org/10.21776/ub.jamal.2019.10.3.32>.

sistem sosial yang telah diantisipasi dalam teori sistem sosial Talcott Parsons.¹⁸ Dengan pendekatan ini, tujuan utama adalah menciptakan sistem pengawasan yang lebih kokoh, mampu mengatasi berbagai isu yang muncul, serta meningkatkan kepatuhan dan transparansi dalam pengelolaan sumber daya publik.

Penegasan konsep rekonstruksi ini menjadi penting untuk menjelaskan arah dan posisi penelitian, sekaligus membedakannya dari penelitian-penelitian sebelumnya yang cenderung menempatkan pengawasan pengadaan sebagai persoalan kepatuhan administratif atau evaluasi kebijakan. Karena itu, reformulasi norma tidak memadai ketika problem utamanya berada pada relasi kewenangan, desain kelembagaan, dan mekanisme pengawasan yang membentuk perilaku para aktor.

Penelitian ini memandang bahwa tanpa penataan ulang konstruksi sistem pengawasan secara menyeluruh, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah akan tetap menjadi ruang rawan penyimpangan meskipun norma hukum terus diperketat. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji esensi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menganalisis konstruksi pengawasan yang berlaku saat ini, serta merumuskan konsep ideal rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam rangka memperkuat pencegahan kerugian negara dan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

¹⁸ Talcott Parsons, *The Social System.*, ed. Bryan S.Turner, *American Anthropologist*, 2nd editio (London: Routledge, 2005).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah esensi pengawasan dalam pengaturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam perspektif hukum?
2. Bagaimanakah konstruksi pengawasan dalam pengaturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dapat diadaptasi melalui keteraturan hukum guna mencegah kerugian negara?
3. Bagaimanakah konsep ideal rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam rangka memperkuat efektivitas dan akuntabilitas pengawasan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Menganalisis esensi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam kerangka negara hukum.
2. Mengkaji secara kritis konstruksi sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang berlaku saat ini serta kelemahan-kelemahan hukumnya dalam mencegah kerugian negara.
3. Merumuskan konsep ideal rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mampu memperkuat efektivitas pengawasan, kepatuhan hukum, dan pencegahan korupsi.

2. Manfaat

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara dan hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, melalui penguatan konsep rekonstruksi sistem pengawasan berbasis pendekatan sistem hukum.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi pengawasan pengadaan, bagi APIP dan lembaga pengawas lainnya dalam memperkuat desain pengawasan, serta bagi pemerintah daerah, termasuk di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam meningkatkan tata kelola Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang akuntabel dan berintegritas.

D. Orisinalitas Penelitian

Sejumlah penelitian terdahulu, baik dalam konteks nasional maupun internasional, telah mengkaji berbagai aspek yang berkaitan dengan pengawasan dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam memahami persoalan kepatuhan, efektivitas regulasi, serta faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya penyimpangan dalam pengadaan publik. Namun demikian, kajian-kajian tersebut menunjukkan kecenderungan fokus yang terfragmentasi, sehingga belum sepenuhnya membangun kerangka konseptual yang utuh mengenai rekonstruksi sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dari perspektif hukum.

Ibrahim et al.,¹⁹ melalui studi kualitatif di tiga lembaga pemerintah daerah di Ghana, menunjukkan bahwa keberadaan kerangka hukum dan peraturan pengadaan tidak secara *ipso facto* menjamin kepatuhan dan *value for money*. Kepatuhan yang dilaporkan sering kali bersifat semu karena bukti kepatuhan lebih diarahkan pada pemenuhan prosedural daripada pencapaian nilai substantif. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Tátrai dan Vörösmarty²⁰ di berbagai negara Uni Eropa, yang menyoroti bahwa ketidakpatuhan hukum dalam pengadaan publik

¹⁹ Ibrahim et al., "The Legal Regime and the Compliance Façade in Public Procurement in Ghana."

²⁰ Tünde Tátrai and Gyöngyi Vörösmarty, "Non-Compliance in Public Procurement – Comparative Study under EU Law," *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 16, no. 61 E (October 2020): 143–61, <https://doi.org/10.24193/tras.61E.8>.

berdampak langsung pada rendahnya efisiensi, yang dipengaruhi oleh ketidakpastian prosedur, ketakutan terhadap kompleksitas aturan, serta rendahnya kepercayaan terhadap kesiapan organisasi pelaksana.

Sejumlah penelitian lain menekankan persoalan kelemahan regulasi dan struktur hukum pengawasan. Pinasang dan Mewengkang²¹ menemukan bahwa peraturan presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah belum cukup efektif dalam menekan korupsi karena lemahnya posisi normatif regulasi tersebut dibandingkan undang-undang, serta adanya ketidaksesuaian dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hidayat²² juga menyoroti keterbatasan pengaturan hukum terkait *e-procurement* yang belum diatur secara spesifik baik dari aspek substansi maupun teknis. Temuan serupa dikemukakan oleh Qiao et al.²³ dalam konteks pemerintahan lokal di Tiongkok, yang menunjukkan lemahnya pengendalian internal akibat tidak adanya lembaga audit internal yang independen, sehingga melahirkan model “atlet dan wasit” yang menghambat efektivitas pengawasan.

Penelitian-penelitian yang menggunakan pendekatan empiris kuantitatif juga memperlihatkan faktor-faktor nonhukum yang memengaruhi efektivitas pengawasan dan pencegahan kecurangan. Purwanto et al.²⁴ menunjukkan bahwa tekanan, peluang, rasionalisasi, dan kemampuan berperan dalam terjadinya kecurangan pengadaan, dengan peluang yang sangat dipengaruhi oleh lemahnya pengendalian internal dan

²¹ Ralfie Pinasang and Franky R. Mewengkang, “Aspek Hukum Pengawasan Terhadap Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah,” *Lex Administratum* V, no. 9 (2017): 58–67.

²² Candra Nur Hidayat, “Efektivitas Hukum Sistem E-Procurement Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Secara Elektronik,” *Pamulang Law Review* 2, no. 1 (June 2020): 37, <https://doi.org/10.32493/palrev.v2i1.5335>.

²³ Z Qiao, L Xing, and J Jiang, “Study on the Optimization of Internal Control in Government Grassroots Organizations: Take D Town as an Example,” *Social Security and Administration ...* 4, no. 3 (2023): 12–18, <https://doi.org/10.23977/socsam.2023.040303>.

²⁴ Edy Purwanto, JMV. Mulyadi, and Choirul Anwar, “Kajian Konsep Diamond Fraud Theory Dalam Menunjang Efektivitas Pengadaan Barang/Jasa Di Pemerintah Kota Bogor,” *Jurnal Manajemen Indonesia* 17, no. 3 (December 2017): 149, <https://doi.org/10.25124/jmi.v17i3.1153>.

ketidakjelasan pembagian kewenangan. Nduhura et al.²⁵, Appiah et al.²⁶, serta Anin et al.²⁷ menekankan peran audit internal, audit eksternal, budaya organisasi, dan etika dalam memengaruhi kinerja pengadaan, meskipun hasilnya menunjukkan bahwa audit tidak selalu berdampak signifikan apabila tidak selaras dengan tujuan strategis pengadaan.

Dalam konteks Indonesia, beberapa penelitian secara eksplisit mengaitkan pengawasan dengan struktur hukum dan kelembagaan. Adi dan Rohman²⁸ menemukan bahwa akuntabilitas, sistem pengendalian internal, dan *e-procurement* berpengaruh positif terhadap pencegahan kecurangan, namun studi ini masih menempatkan pengawasan dalam kerangka kepatuhan administratif. Zulmawan²⁹ menyoroiti lemahnya pemahaman pejabat pengadaan terhadap regulasi penggunaan produk dalam negeri, yang menunjukkan kesenjangan antara norma dan implementasi. Sementara itu, Suparno³⁰ dan Silalahi³¹ mengkaji pengawasan DPR/DPRD dalam perspektif hukum dan partisipasi publik, serta menawarkan rekonstruksi regulasi tertentu, namun fokusnya terbatas

²⁵ T. Nduhura, N. B. Juliet, and B. Sempebwa, "Internal Control Systems and Procurement Effectiveness in Public Entities of Uganda: A Case of Uganda Human Rights Commission," *International Journal of Academic Management Science Research (IJAMSR)* 6, no. 9 (2022): 173–89.

²⁶ Michael Karikari Appiah et al., "Internal Audit Effectiveness as a Boon to Public Procurement Performance: A Multi Mediation Model," *Cogent Economics and Finance* 11, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.1080/23322039.2023.2164968>.

²⁷ Emmanuel Kwabena Anin et al., "Enhancing Procurement Quality Performance in a Developing Country: The Roles of Procurement Audit and Top Management Commitment," *International Journal of Public Administration* 47, no. 4 (2024): 283–94, <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2116046>.

²⁸ Yoga Bayu Adi and Abdul Rohman, "Determinants of Fraud Prevention of Procurement of Goods and Services in Government Agency," *JAK (Jurnal Akuntansi) Kajian Ilmiah Akuntansi* 10, no. 2 (July 2023): 234–55, <https://doi.org/10.30656/jak.v10i2.5498>.

²⁹ Wawan Zulmawan, "Efektivitas Aturan Penggunaan Produk Dalam Negeri Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah," *Unes Law Review* 6, no. 1 (2023): 2152–67, <https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>.

³⁰ Suparno, "Rekonstruksi Regulasi Pengawasan Sebagai Eksistensi Reputasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Good Governance And Clean Government Berbasis Nilai Keadilan" (Universitas Islam Sultan Agung (Unissula), 2023), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK558907/>.

³¹ Artha Debora Silalahi, "Rekonstruksi Pengawasan DPR RI Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Kerangka Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi* 3, no. 2 (December 25, 2023): 100 – 116, <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1306>.

pada aspek kelembagaan legislatif dan tidak secara komprehensif mengaitkannya dengan sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara keseluruhan.

Dari keseluruhan penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar studi menempatkan pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagai persoalan kepatuhan normatif, efektivitas audit, atau identifikasi kelemahan struktural tertentu. Meskipun beberapa penelitian telah menyentuh aspek regulasi dan struktur hukum, kajian-kajian tersebut umumnya belum mengembangkan suatu model konseptual yang secara simultan mengaitkan norma hukum, struktur kelembagaan, budaya hukum, serta dinamika pembelajaran organisasi dalam satu kerangka sistem pengawasan yang utuh.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini menghadirkan kebaruan dengan menekankan rekonstruksi sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui pendekatan hukum yang integratif dan adaptif. Penelitian ini tidak hanya menganalisis esensi pengawasan dan kelemahan konstruksi hukum yang ada, tetapi juga menghubungkan pengawasan dengan keteraturan hukum sebagai instrumen pencegahan kerugian negara. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menggeser paradigma pengawasan dari sekadar fungsi kontrol administratif menuju fungsi pembelajaran dan transformasi kelembagaan (*oversight as institutional learning*).

Lebih lanjut, penelitian ini mengisi kekosongan literatur dengan mengintegrasikan lima dimensi kunci yang sebelumnya banyak diteliti secara terpisah, yaitu : (1) struktur dan substansi hukum, (2) kelembagaan dan mekanisme pengawasan, (3) budaya hukum dan nilai integritas, (4) teknologi digital dan sistem informasi pengadaan, serta (5) partisipasi publik. Integrasi tersebut dirumuskan dalam suatu model konseptual yang disebut INTEGRASIA (Integrated Legal Oversight System for Accountable Procurement in Indonesia), yang memadukan analisis yuridis, empiris, dan manajerial dalam satu kerangka sistemik.

Selain itu, penelitian ini memperkenalkan mekanisme AREMA (Analisis Risiko, Reviu, Evaluasi, Monitoring, dan Audit) sebagai inovasi dalam siklus pengawasan yang berorientasi pada risiko dan pembelajaran berkelanjutan. Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang cenderung memposisikan audit sebagai instrumen utama atau titik akhir pengawasan, sedangkan mekanisme AREMA menempatkan audit sebagai bagian dari siklus pengawasan yang proaktif, reflektif, dan adaptif. Dengan demikian, kebaruan utama penelitian ini terletak pada rekonstruksi sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang menempatkan hukum bukan semata-mata sebagai alat pembatas, tetapi sebagai sarana penguatan integritas, akuntabilitas, dan kapasitas kelembagaan dalam mencegah kerugian negara.

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Landasan Teori

Penelitian tentang rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merupakan kajian hukum yang bersifat kompleks karena menyentuh dimensi normatif (legal ideals, batas kekuasaan, kepastian, dan akuntabilitas) sekaligus dimensi institusional-praktis (desain kewenangan, perilaku organisasi, dan budaya kepatuhan). Karena itu, penelitian ini menggunakan teori pada beberapa Tingkat, mulai dari landasan normatif (*grand theory*), perangkat diagnosis sistemik (*middle-range*), hingga teori operasional yang menjelaskan mekanisme pengawasan dalam organisasi dan tata kelola pengadaan. Pemilihan teori secara bertingkat dimaksudkan agar analisis tidak berhenti pada “kelengkapan norma”, tetapi mampu membaca mengapa sistem pengawasan yang ada masih menghasilkan paradoks efektivitas, serta bagaimana rekonstruksi dapat dirumuskan sebagai penataan ulang sistem secara menyeluruh.

a. Grand Theory: Negara Hukum / Rule of Law

Sebagai *grand theory*, penelitian ini bertumpu pada Negara Hukum (*rule of law*), yakni gagasan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dibatasi oleh hukum, dijalankan menurut legalitas, dan diarahkan untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan. Dalam konteks Pengadaan Barang/Jasa, prinsip negara hukum menuntut agar penggunaan keuangan negara, diskresi administratif, dan kewenangan pejabat pengadaan berada dalam koridor aturan yang jelas, dapat diperiksa (*reviewable*), dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam literatur tata kelola publik kontemporer, prinsip-prinsip ini tetap dipandang sebagai fondasi utama pengendalian kekuasaan administratif dan pengelolaan risiko,³² termasuk dalam pengadaan publik dengan konteks kebijakan semakin kompleks dan terdigitalisasi.³³

Dalam tradisi klasik, A.V. Dicey³⁴ menekankan tiga ide pokok yang relevan bagi pengawasan pengadaan : (1) tidak ada penghukuman tanpa pelanggaran yang terbukti melalui prosedur hukum; (2) persamaan di hadapan hukum; dan (3) perlindungan hak-hak individu melalui mekanisme hukum. Kerangka Dicey berguna untuk membaca problem pengadaan yang sering terjebak pada kepatuhan formal, namun lemah dalam kontrol substantif terhadap penyalahgunaan kewenangan. Kajian mutakhir oleh Tamanaha³⁵ serta Krygier³⁶ menunjukkan bahwa kritik Dicey terhadap kekuasaan diskresioner tetap relevan dalam konteks pengadaan modern, terutama ketika prosedur formal tidak disertai mekanisme pengawasan yang efektif dan dapat diprediksi.

³² Martin Krygier, "Why the Rule of Law Matters," *Jurisprudence* 0, no. 0 (2017): 1–13, <https://doi.org/10.1080/20403313.2017.1331633>.

³³ OECD, *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018* (Paris: OECD Publishing, 2018), https://doi.org/https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-en.

³⁴ Dicey, *Introd. to Study Law Const.*

³⁵ Brian Z. Tamanaha, "The History and Elements of the Rule of Law," *Singapore Journal of Legal Studies* December (2012): 232–47, <https://www.jstor.org/stable/24872211>.

³⁶ Krygier, "Why the Rule of Law Matters."

Di sisi lain, Hans Kelsen³⁷ menegaskan pentingnya keteraturan norma melalui struktur hierarkis, yang mengisyaratkan bahwa tindakan pemerintahan harus memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi. Bagi penelitian ini, gagasan Kelsen membantu menempatkan pengawasan pengadaan sebagai bagian dari tatanan legalitas yang menuntut konsistensi dan prediktabilitas: norma pengadaan dan norma pengawasan harus saling menguatkan, bukan berjalan sendiri-sendiri. Pemikiran ini sejalan dengan pandangan kontemporer yang menekankan bahwa kegagalan pengawasan sering kali bersumber dari lemahnya konsistensi dan koherensi norma, bukan dari ketiadaan aturan³⁸

Carl Friedrich³⁹ memperkaya *rule of law* dengan menekankan pentingnya desain konstitusional dan mekanisme checks and balances. Dalam kaitannya dengan pengawasan pengadaan, gagasan ini mengarahkan analisis pada pertanyaan: sejauh mana struktur kewenangan pengawasan (misalnya relasi APIP terhadap kepala daerah/PA-KPA) benar-benar menciptakan kontrol yang efektif atau justru membuka ruang konflik kepentingan. Pada tingkat kontemporer, pemetaan Brian Z. Tamanaha⁴⁰ mengenai tiga tema *rule of law*, pemerintah dibatasi oleh hukum, legalitas formal, dan pembedaan *rule of law* dari *rule of man* memberikan kerangka yang sangat relevan untuk menilai mengapa pengawasan pengadaan dapat bergeser menjadi ritual administratif. Jika pengawasan lebih dikendalikan oleh kehendak dan kepentingan aktor (*rule of man*), maka kepastian dan integritas pengadaan akan melemah meskipun prosedur tampak dipenuhi.

³⁷ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law by Hans Kelsen* (New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2005).

³⁸ Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, *Transnational Legal Orders* (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2015), https://welib.org/slow_download/3f4f4568e72dc419aef469d24a14d838/0/0.

³⁹ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (London: Blaisdell Pub. Co., 1942).

⁴⁰ Brian Z. Tamanaha, *A Realistic Theory of Law, A Realistic Theory of Law* (Cambridge: camb, 2017), <https://doi.org/10.1017/9781316979778>.

Studi mutakhir menegaskan bahwa pergeseran dari *rule of law* ke *rule of man* merupakan salah satu faktor utama kegagalan sistem pengawasan dalam sektor pengadaan publik⁴¹. Dengan demikian, *rule of law* digunakan sebagai landasan normatif untuk menegaskan bahwa rekonstruksi pengawasan pengadaan bukan sekadar isu teknis audit, melainkan isu fundamental tentang pembatasan kekuasaan administratif, akuntabilitas penggunaan keuangan negara, dan kepastian serta keadilan prosedural dalam penyelenggaraan pengadaan publik.

b. Middle-range Theory: Teori Sistem Hukum

Sebagai teori rentang menengah, penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman untuk membaca pengawasan pengadaan secara sistemik. Friedman⁴² menekankan bahwa efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada aturan (*substance*), melainkan juga pada institusi pelaksana dan penegak (*structure*), serta sikap/nilai yang hidup dalam masyarakat dan aparatur (*legal culture*). Tiga elemen ini penting karena problem pengawasan pengadaan di Indonesia kerap bukan karena “aturan tidak ada”, tetapi karena ketidaksinkronan antara aturan, desain kelembagaan, dan budaya kepatuhan.

Relevansi kerangka tiga elemen tersebut tidak hanya bersifat historis, tetapi juga ditegaskan kembali oleh Friedman dalam karya-karyanya yang lebih mutakhir, yang menunjukkan bahwa kegagalan hukum dan kebijakan publik diberbagai konteks kontemporer tetap berakar pada ketidakterpaduan antara norma hukum, struktur institusional, dan praktik sosial yang melingkupinya.⁴³ Kerangka sistem hukum Friedman hingga kini masih banyak digunakan dalam studi tata kelola dan administrasi publik

⁴¹ James Mohun and Alex Roberts, “Cracking the Code : Rulemaking for Humans and Machines,” OECD Working Papers on Public Governance No. (Paris, 2020), [https://doi.org/James Mohun, Alex Roberts](https://doi.org/James%20Mohun,%20Alex%20Roberts) <https://dx.doi.org/10.1787/3afe6ba5-en>.

⁴² Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*.

⁴³ Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, Fourth (New York: Simon and Schuster, 2005), https://welib.org/slow_download/9e6c5ec214ee09fcfab5825dd6e8048/0/0.

untuk menjelaskan kegagalan kebijakan yang bersifat sistemik,⁴⁴ khususnya ketika norma, institusi, dan praktik tidak terintegrasi secara fungsional⁴⁵.

Pertama, struktur hukum dalam konteks pengawasan Pengadaan Barang/Jasa mencakup konfigurasi lembaga dan relasi kewenangan yang menjalankan pengawasan (APIP, PA/KPA, PPK, UKPBJ, LKPP, BPK, aparat penegak hukum, serta mekanisme pengaduan). Dalam desain struktural tertentu, independensi dapat melemah, tindak lanjut hasil pengawasan dapat tersendat, dan fungsi pengawasan bisa menjadi reaktif. Literatur kontemporer tentang akuntabilitas public, seperti Bovens et al.⁴⁶, dan OECD⁴⁷, menunjukkan bahwa kelemahan struktur dan relasi kewenangan merupakan sumber utama rendahnya daya korektif pengawasan.

Kedua, substansi hukum merujuk pada norma pengadaan dan norma pengawasan (misalnya Peraturan Presiden Pengadaan Barang/Jasa dan kerangka SPIP) beserta standar, prosedur, serta instrumen formal yang mengikat. Disini, perhatian penelitian diarahkan pada apakah norma pengawasan cukup jelas, konsisten, dan terintegrasi dengan siklus Pengadaan barang/Basa. Ketiga, budaya hukum mengacu pada nilai, keyakinan, dan orientasi aparatur terhadap kepatuhan dan integritas. Dalam konteks pengadaan, budaya hukum yang formalistic, kepatuhan dipahami sebagai pemenuhan dokumen, bukan integritas substantif, berpotensi melemahkan daya cegah (deterrent effect) pengawasan.

Studi mutakhir tentang *regulation inside government* menyoroti bahwa perluasan pengawasan internal di dalam birokrasi modern sering kali beroperasi melalui mekanisme kepatuhan prosedural yang semakin

⁴⁴ Muhammad Rafif and Zakki Adhiyati, "Tinjauan Penerapan E-Court Di Pengadilan Negeri Yogyakarta Berdasarkan Teori Hukum Lawrence M. Friedman," *Verstek* 11, no. 4 (2023): 685–95, <https://doi.org/https://doi.org/10.20961/jv.v11i4.76143>.

⁴⁵ Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford: OUP Oxford, 2016).

⁴⁶ Bovens, Goodin, and Schillemans.

⁴⁷ OECD, *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018*.

terdokumentasi dan terstandar.⁴⁸ Dalam kerangka *audit-based governance*, orientasi semacam ini mendorong aparaturnya untuk menyesuaikan perilaku terhadap indikator yang diaudit, melalui praktik *box-ticking* dan kepatuhan strategis, alih-alih pada perbaikan substantif atas risiko dan kinerja.⁴⁹ Konsekuensinya, rezim pengawasan tersebut cenderung meningkatkan beban dan biaya administrasi, sekaligus melemahkan pembelajaran institusional yang diperlukan untuk koreksi berkelanjutan. Dalam kondisi ini, kepatuhan formal tidak dengan sendirinya bertransformasi menjadi peningkatan kinerja maupun penguatan integritas substantif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai kerangka analitis, penelitian ini menempatkan rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa sebagai penataan ulang sistem, bukan sekadar perubahan aturan. Jika struktur, substansi, dan budaya hukum tidak dipahami sebagai satu kesatuan yang saling terkait, maka sistem pengawasan akan terus menghasilkan “kepatuhan semu” dan gagal mengurangi kerugian negara secara berkelanjutan.

c. Teori Operasional

Untuk menjelaskan mekanisme konkret pengawasan Pengadaan Barang/Jasa dan merumuskan model rekonstruksi yang aplikatif, penelitian ini menggunakan tiga teori operasional berikut.

1) Teori Pengawasan Organisasi / *Control Systems*

Pengawasan dalam organisasi berakar pada prinsip hierarki otoritas, sebagaimana dijelaskan dalam tradisi birokrasi Weber,⁵⁰ di mana

⁴⁸ OECD, *OECD Public Integrity Handbook* (Paris: OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

⁴⁹ Michael Power, “Modelling the Microfoundations of the Audit Society : Organizations and the Logic of the Audit Trail,” *Academy of Management Review* 46, no. 1 (2021), <https://doi.org/https://doi.org/10.5465/amr.2017.0212>.

⁵⁰ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, ed. A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York: Free Press, 1947).

pengawasan diperlukan untuk memastikan kesesuaian tindakan bawahan dengan tujuan organisasi. Dalam perkembangan teori organisasi, March dan Simon⁵¹ menempatkan pengawasan sebagai instrumen organisasi formal untuk mengelola konflik tujuan antara individu dan organisasi. Dalam literatur tata kelola kontemporer, prinsip hierarki Weberian dan logika pengawasan formal ala March dan Simon tidak ditinggalkan, melainkan direartikulasi melalui rezim pengawasan internal, audit, dan *risk-based governance*. Literatur kontemporer menunjukkan bahwa mekanisme ini dirancang untuk mengelola konflik kepentingan, asimetri informasi, dan risiko organisasi, tetapi sekaligus berpotensi menghasilkan kepatuhan strategis apabila tidak diimbangi dengan pembelajaran dan budaya integritas.⁵²

Flamholtz⁵³ memberikan kontribusi penting melalui gagasan formal control systems yang dirancang impersonal, terstruktur, dan sistematis agar perilaku anggota organisasi selaras dengan tujuan organisasi. Perspektif Flamholtz relevan bagi penelitian ini karena memperlihatkan bahwa pengawasan yang hanya mengandalkan upaya personal, ad hoc, atau sekadar pemeriksaan dokumen sering kali tidak cukup untuk mengendalikan perilaku menyimpang dalam sistem yang kompleks seperti PBJ. Dalam pengadaan publik, pengawasan perlu dipahami sebagai sistem yang mencakup perencanaan, operasi, pengukuran, umpan balik, dan evaluasi/penghargaan, sehingga fungsi pencegahan tidak bergantung semata pada audit setelah kejadian.

Selain pendekatan manajerial, pengawasan publik juga diperkaya melalui perspektif normatif-administratif yang menekankan dimensi etika

⁵¹ James G March and Herbert A Simon, *ORGANIZATIONS* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958).

⁵² Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Second Edi (Oxford: Oxford University Press, 2012).

⁵³ Eric G. Flamholtz, *Effective Management Control: Theory and Practice* (Berlin Heidelberg: Springer Science & Business Media, 1996).

dan pembelajaran. Dwivedi & Jabbra⁵⁴ serta Caiden⁵⁵ menempatkan pengawasan sebagai mekanisme akuntabilitas publik yang tidak hanya mendeteksi pelanggaran, tetapi juga membangun kapasitas integritas dan pembelajaran kelembagaan. Perspektif ini konsisten dengan orientasi penelitian ini, yakni rekonstruksi pengawasan PBJ diarahkan untuk memperkuat fungsi pencegahan dan perbaikan berkelanjutan, bukan hanya fungsi koreksi pasca masalah.

2) Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum digunakan sebagai teori operasional untuk menilai sejauh mana norma pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyediakan prediktabilitas, kejelasan standar, konsistensi penerapan, serta batas kewenangan yang tidak mudah dipolitisasi. Dalam konteks pengadaan, kepastian hukum berfungsi sebagai prasyarat agar seluruh actor, baik pejabat pengadaan, aparat pengawas, maupun penyedia, dapat memahami secara jelas apa yang diperbolehkan dan dilarang, bagaimana risiko dikendalikan, serta bagaimana keputusan pengawasan menimbulkan konsekuensi hukum yang konsisten.

Dalam teori hukum klasik, Hans Kelsen⁵⁶ menempatkan kepastian hukum sebagai konsekuensi dari sistem norma yang tersusun secara hierarkis dan koheren. Norma yang lebih rendah memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi, sehingga tindakan administratif hanya sah apabila sesuai dengan struktur normatif tersebut. Formulasi ini, sebagaimana ditegaskan kembali dalam edisi mutakhir *Pure Theory of Law*, menyediakan kerangka normatif untuk memastikan konsistensi dan prediktabilitas

⁵⁴ Joseph G Jabbar and O.P. Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (Connecticut: Kumarian Press, Inc., 1989), https://welib.org/slow_download/4d2a3fd8de820a6e45c8dd880548a948/0/0.

⁵⁵ Gerald Caiden, "Lines and Items," *Public Budgeting & Finance* 9, no. 2 (January 22, 1989): 108–16, <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00823>.

⁵⁶ Charles W Van Cleve, "A Pure Theory of Law by Hans Kelsen," *Kentucky Law Journal* 57, no. 1 (1968): 138–45, <https://uknowledge.uky.edu/klj/vol57/iss1/10>.

tindakan administratif dalam sistem hukum modern.⁵⁷ Dalam konteks pengawasan Pengadaan Barang/Jasa, pendekatan Kelsen membantu membaca persoalan ketika norma pengawasan tersebar dan tidak terintegrasi, sehingga melemahkan konsistensi dan prediktabilitas tindakan pengawasan.

Lon L. Fuller⁵⁸ memperkaya gagasan kepastian hukum melalui delapan prinsip *internal morality of law*, antara lain kejelasan norma, non-kontradiksi, dan dapat dilaksanakannya aturan. Prinsip-prinsip ini relevan untuk menilai problem pengawasan PBJ yang sering kali menghadapi regulasi tumpang tindih, perubahan kebijakan yang cepat, serta standar pengawasan yang tidak selalu operasional. Norma yang tidak memenuhi prinsip-prinsip tersebut berisiko menciptakan kepatuhan semu dan ketidakpastian dalam praktik.

Lebih lanjut, Raitio⁵⁹ membedakan kepastian hukum ke dalam dimensi formal dan substantif. Dimensi formal menekankan prediktabilitas dan konsistensi penerapan hukum, sedangkan dimensi substantif menuntut agar hasil penerapan hukum dapat diterima secara rasional dan adil. Dalam pengawasan PBJ, perbedaan ini penting karena kepastian hukum tidak cukup hanya dengan aturan yang jelas, tetapi juga dengan tindak lanjut pengawasan yang proporsional dan tidak arbitrer.

Perspektif kritis dikemukakan oleh Jaap Hage and Bram Akkermans⁶⁰ yang mengingatkan bahwa kepastian hukum tidak pernah sepenuhnya mekanis. Interpretasi aktor dan dinamika sosial turut mempengaruhi penerapan hukum. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam pengawasan Pengadaan Barang/Jasa harus dipahami sebagai keseimbangan antara

⁵⁷ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law by Hans Kelsen*.

⁵⁸ Lon L. Fuller, *The Morality of Law.*, Revised (London: Yale University Press, 1969), <https://doi.org/10.2307/2217903>.

⁵⁹ Juha Raitio, "Legal Certainty," in *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy* (Dordrecht: Springer Netherlands, 2021), 1–6, https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0_136-2.

⁶⁰ Jaap Hage and Bram Akkermans, *Introduction to Law*, ed. Jaap Hage and Bram Akkermans (Cham: Springer International Publishing, 2014), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-06910-4>.

keteraturan normatif dan kemampuan sistem hukum untuk beradaptasi, tanpa kehilangan konsistensi dasar. Dengan demikian, teori kepastian hukum dalam penelitian ini berfungsi sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi kelemahan desain normatif pengawasan Pengadaan Barang/Jasa, khususnya terkait ketidakjelasan standar, tumpang tindih kewenangan, dan inkonsistensi tindak lanjut hasil pengawasan yang pada akhirnya melemahkan daya cegah terhadap kerugian negara.

3) Teori Pengadaan Publik

Sebagai konteks operasional, teori pengadaan publik digunakan untuk menempatkan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bukan semata sebagai proses administratif, melainkan sebagai instrumen kebijakan publik yang memuat tujuan ekonomi, sosial, dan tata kelola. Konsep *public procurement* berkembang pesat sejak dekade 1990-an, ketika pemerintah diberbagai negara menghadapi tekanan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik dengan sumber daya fiskal yang terbatas.

Thai⁶¹ mengemukakan bahwa sistem pengadaan publik yang baik selalu memuat dua kelompok tujuan, yaitu tujuan pengadaan dan tujuan non-pengadaan. Tujuan pengadaan mencakup kualitas, ketepatan waktu, efisiensi biaya, manajemen risiko, kompetisi, dan integritas. Sementara itu, tujuan non-pengadaan meliputi dukungan terhadap usaha lokal dan UMKM, perlindungan lingkungan, tujuan sosial, serta pembangunan ekonomi yang lebih inklusif. Perbedaan ini penting karena menunjukkan bahwa pengadaan publik memiliki dimensi kebijakan yang luas dan tidak netral secara nilai.

Dalam kerangka pengadaan berbasis kinerja, OECD melalui *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*⁶² dan GAO Amerika Serikat mengembangkan pilar-pilar penilaian sistem pengadaan,

⁶¹ Thai, "International Public Procurement: Concepts and Practices."

⁶² OECD, "The Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)" (Paris, 2025), <https://www.mapsinitiative.org/content/dam/maps-initiative/en/maps-methodology/>.

yang meliputi kerangka regulasi, kapasitas kelembagaan, praktik pasar, serta integritas dan transparansi. Kerangka ini menegaskan bahwa efektivitas pengadaan tidak hanya ditentukan oleh aturan, tetapi juga oleh kapasitas institusi dan kualitas pengawasan.

Grandia dkk.⁶³ memperluas perspektif ini dengan menekankan orientasi *public value* dalam pengadaan publik. Pengadaan dinilai berhasil bukan semata karena patuh prosedur, tetapi karena mampu menghasilkan nilai publik yang nyata, termasuk keberlanjutan, keadilan sosial, dan kepercayaan publik.⁶⁴ Dalam konteks ini, pengawasan Pengadaan Barang/Jasa seharusnya memastikan bahwa proses pengadaan benar-benar menghasilkan manfaat publik, bukan sekadar lolos pemeriksaan administratif.

Prinsip-prinsip pengadaan publik sebagaimana dirumuskan oleh Siyal dan Xin⁶⁵, mencakup nilai untuk uang, etika, kompetisi, transparansi, dan akuntabilitas, yang memberikan dasar normatif yang kuat bagi desain pengawasan. Prinsip-prinsip ini menunjukkan bahwa pengawasan pengadaan tidak dapat direduksi menjadi audit pasca-fakta, tetapi harus dirancang untuk menjaga integritas sistem secara menyeluruh.

Dalam konteks Indonesia, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 secara eksplisit memuat tujuan pengadaan dan non-pengadaan, termasuk pemberdayaan UMKM, peningkatan penggunaan produk dalam negeri, dan pengadaan berkelanjutan.⁶⁶ Hal ini memperkuat argumen bahwa

⁶³ Jolien Grandia et al., "Introducing Public Procurement," in *Public Procurement*, ed. J. Grandia and L. Volker (Cham: Springer International Publishing, 2023), 1–18, https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1_1.

⁶⁴ Jolien Grandia and Leentje Volker, *Public Procurement: Theory, Practices and Tools* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2023), <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-18490-1>.

⁶⁵ Saeed Siyal and Chunlin Xin, "Public Procurement," in *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, ed. Ali Farazmand (Cham: Springer International Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>.

⁶⁶ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah," Pub. L. No. 16 (2018), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/73586/perpres-no-16-tahun-2018>.

pengawasan Pengadaan Barang/Jasa harus dirancang secara strategis untuk melindungi tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, teori pengadaan publik memberikan konteks substantif bagi penelitian ini dengan menegaskan bahwa rekonstruksi pengawasan Pengadaan Barang/Jasa harus mampu menjembatani tuntutan kepatuhan hukum, pencapaian kinerja, dan perlindungan nilai publik secara simultan.

4) Pemetaan Teori terhadap Rumusan Masalah

Untuk memastikan konsistensi teoritis dengan fokus penelitian, pemilihan teori dapat dipetakan terhadap rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Perumusan masalah 1 (esensi pengawasan dalam perspektif hukum) ditopang oleh *rule of law* (legalitas, pembatasan kekuasaan, akuntabilitas) dan diperdalam oleh teori pengawasan organisasi (pengawasan sebagai sistem, bukan sekadar pemeriksaan).
- b. Perumusan masalah 2 (konstruksi pengawasan dan keteraturan hukum untuk mencegah kerugian negara) dianalisis terutama melalui teori sistem hukum Friedman (struktur–substansi–budaya) dan kepastian hukum (prediktabilitas, kejelasan norma, konsistensi penerapan).
- c. Perumusan masalah 3 (konsep ideal rekonstruksi) dirumuskan melalui sintesis ketiganya: *rule of law* sebagai arah normatif, Friedman sebagai diagnosis sistemik, dan teori operasional (control systems + procurement governance) sebagai mekanisme desain sistem pengawasan yang formal, terintegrasi, dan berorientasi pencegahan serta pembelajaran.

2. Landasan Konseptual

Landasan konseptual dalam penelitian ini berfungsi untuk membangun kejelasan makna terhadap konsep-konsep kunci yang digunakan, sekaligus memberikan arah analitis dalam memahami dan menafsirkan fenomena pengawasan pengadaan barang dan jasa

pemerintah. Berbeda dari landasan teori yang bersifat general dan abstrak, landasan konseptual disusun untuk menjelaskan bagaimana konsep-konsep tertentu dipahami, dibatasi, dan digunakan secara konsisten dalam konteks penelitian ini. Oleh karena itu, konsep-konsep yang dirumuskan dalam subbab ini tidak dimaksudkan sebagai definisi operasional yang kaku, melainkan sebagai *sensitizing concepts* yang membantu peneliti membaca realitas hukum dan kelembagaan secara reflektif dan kontekstual.

Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Blumer⁶⁷ yang menegaskan bahwa *sensitizing concepts* tidak memberikan petunjuk definitif tentang apa yang harus dilihat, tetapi menawarkan arah dan kerangka pemahaman awal mengenai fenomena yang diteliti. Dalam konteks penelitian hukum yang bersifat normatif-analitis dan reflektif, penggunaan *sensitizing concepts* menjadi relevan karena memungkinkan peneliti menangkap dinamika norma, institusi, dan praktik tanpa terjebak pada reduksionisme indikator teknis. Berdasarkan kerangka tersebut, landasan konseptual penelitian ini mencakup tujuh konsep utama, yaitu: (1) rekonstruksi, (2) esensi pengawasan, (3) konstruksi norma pengawasan, (4) struktur hukum, (5) budaya hukum, (6) keteraturan hukum, dan (7) Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

a. Konsep Rekonstruksi

Konsep rekonstruksi merupakan konsep kunci yang menentukan posisi epistemologis penelitian ini. Secara etimologis, rekonstruksi berasal dari kata “konstruksi” yang merujuk pada proses membangun atau membentuk suatu objek, sistem, atau struktur. Penambahan prefiks “re-” menunjukkan makna membangun kembali, menyusun ulang, atau memperbaiki sesuatu yang telah ada sebelumnya. Dengan demikian, rekonstruksi secara inheren mengandaikan keberadaan konstruksi awal

⁶⁷ Herbert Blumer, “What Is Wrong with Social Theory?,” *American Sociological Review* 19, no. 1 (1954): 3–10, <http://www.jstor.org/stable/2088165>.

yang dinilai belum optimal atau mengalami distorsi dalam pencapaian tujuannya.

Dalam literatur umum, rekonstruksi dipahami sebagai proses membangun kembali atau mengatur ulang suatu sistem untuk memulihkan, memperbaiki, atau meningkatkan kondisi sebelumnya. Fitriani et al.⁶⁸ memaknai rekonstruksi sebagai tindakan aktif yang disengaja untuk membangun kembali sistem atau nilai yang telah ada. Sementara itu, Gray et al.⁶⁹ menempatkan rekonstruksi sebagai proses pemaknaan ulang yang melibatkan pelacakan, reproduksi, dan pengembangan pemahaman yang lebih dalam terhadap norma atau praktik sosial tertentu.

Dalam konteks hukum, istilah rekonstruksi telah digunakan oleh sejumlah sarjana hukum Indonesia untuk menggambarkan upaya penataan ulang sistem hukum yang mengalami ketidaksesuaian antara tujuan normatif dan praktik empiris. Pujiyono⁷⁰ menggunakan istilah rekonstruksi dalam konteks sistem peradilan pidana untuk merujuk pada penataan ulang substansi dan lembaga hukum guna meningkatkan efektivitas dan keadilan. Suparno⁷¹ memaknai rekonstruksi sebagai proses penyusunan kembali dengan menjaga karakter dasar sistem, memperbaiki bagian yang lemah, dan menambahkan pembaruan tanpa menghilangkan watak asli sistem tersebut.

Berdasarkan pemahaman tersebut, dalam penelitian ini rekonstruksi dipahami sebagai proses penataan ulang secara sistemik terhadap sistem

⁶⁸ Fitriani Fitriani, Opik Taupik Kurahman, and Andewi Suhartini, "Rekonstruksi Materi Pembinaan Pendidikan Islam Masa Nabi Di Tengah Dekadensi Moral Pada Era Disrupsi," *Al-Hikmah: Jurnal Agama Dan Ilmu Pengetahuan* 20, no. 2 (December 2, 2023): 136–47, [https://doi.org/10.25299/al-hikmah:jaip.2023.vol20\(2\).11739](https://doi.org/10.25299/al-hikmah:jaip.2023.vol20(2).11739).

⁶⁹ Colin M. Gray, Austin L. Toombs, and Christian McKay, "Meaning Reconstruction as an Approach to Analyze Critical Dimensions of HCI Research," in *Proceedings of the 2016 CHI Conference Extended Abstracts on Human Factors in Computing Systems*, vol. 07-12-May- (New York, NY, USA: ACM, 2016), 328–40, <https://doi.org/10.1145/2851581.2892571>.

⁷⁰ Pujiyono, "Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Kemandirian Kekuasaan Kehakiman," *Masalah-Masalah Hukum* 41, no. 1 (2012): 118–27, <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.118-127>.

⁷¹ Suparno, "Rekonstruksi Regulasi Pengawasan Sebagai Eksistensi Reputasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Good Governance And Clean Government Berbasis Nilai Keadilan."

pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang mencakup dimensi substansi hukum, struktur kelembagaan, dan mekanisme pelaksanaan pengawasan. Rekonstruksi tidak dimaknai sebagai sekadar reformulasi norma atau perbaikan redaksional peraturan, melainkan sebagai upaya membangun kembali desain sistem pengawasan agar selaras dengan tujuan pengadaan, prinsip negara hukum, dan kebutuhan pencegahan kerugian negara.

Berdasarkan pemaknaan ini, rekonstruksi ditempatkan sebagai *sensitizing concept* yang mengarahkan analisis pada pertanyaan mendasar: bagian mana dari sistem pengawasan yang perlu ditata ulang, relasi kewenangan apa yang perlu diperbaiki, dan bagaimana sistem hukum dapat dirancang ulang agar mampu bekerja secara efektif dan berkelanjutan. Rekonstruksi dalam penelitian ini secara tegas dibedakan dari sekadar reformulasi norma atau perubahan redaksional peraturan, karena reformulasi tidak memadai untuk menjawab persoalan struktural, relasi kewenangan, dan kegagalan sistemik pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

b. Konsep Esensi Pengawasan

Pengawasan dalam penelitian ini tidak dipahami semata-mata sebagai aktivitas administratif atau teknis pemeriksaan, melainkan sebagai fungsi hukum dan kelembagaan yang memiliki dimensi preventif, korektif, dan reflektif. Secara umum, pengawasan (*supervision* atau *oversight*) merujuk pada proses pemantauan, penilaian, dan penyesuaian terhadap pelaksanaan kegiatan agar sesuai dengan norma, standar, dan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam literatur manajemen dan administrasi publik, pengawasan sering dibedakan dari pengendalian (*controlling*).⁷² Pengawasan bersifat lebih operasional dan rutin, sementara pengendalian mencakup fungsi

⁷² Jay M. Shafritz et al., *Introducing Public Administration*, Ninth (New York: Routledge, 2017).

strategis yang lebih luas, termasuk penetapan standar, evaluasi kinerja, dan pengambilan tindakan korektif.⁷³ Meskipun berbeda, keduanya saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam praktik organisasi modern.

Dalam perspektif hukum administrasi, pengawasan juga mengandung dimensi normatif yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan dan perlindungan kepentingan publik.⁷⁴ Oleh karena itu, esensi pengawasan tidak hanya terletak pada kemampuan mendeteksi pelanggaran, tetapi juga pada kapasitas sistem pengawasan untuk mencegah penyimpangan sejak dini dan mendorong kepatuhan substantif terhadap tujuan hukum.

Dalam penelitian ini, esensi pengawasan dipahami sebagai fungsi hukum yang bertujuan menjaga keteraturan, integritas, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Pengawasan diperlakukan sebagai *sensitizing concept* yang mengarahkan analisis pada bagaimana pengawasan diposisikan dalam sistem hukum, bagaimana kewenangan pengawasan dirancang, dan bagaimana pengawasan dijalankan dalam praktik kelembagaan.

c. Konsep Konstruksi Norma Pengawasan

Norma merupakan fondasi utama dari setiap sistem pengawasan. Norma menyediakan pedoman perilaku, menetapkan batas kewenangan, serta menciptakan keteraturan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.⁷⁵ Dalam perspektif teori hukum normatif, norma tidak hanya berfungsi sebagai aturan tertulis, tetapi juga sebagai instrumen pengarah perilaku (*behavior-guiding rules*) yang menentukan bagaimana kewenangan dijalankan dan bagaimana pelanggaran diidentifikasi serta ditangani.⁷⁶ Oleh

⁷³ Stephen P. Robbins, David A. Decenzo, and Mary Coulter, *Fundamentals Of Management: Essential Concepts and Applications*, 8th ed. (New Jersey: Pearson Education, Inc., 2013), <http://www.mim.ac.mw/books/Fundamentals of Management.pdf>.

⁷⁴ Daniel Carelli, "Autonomy by Decree : How Administrative Law Shapes Bureaucratic Autonomy in Four Administrative Traditions," 2024, <https://doi.org/10.1177/00953997241244500>.

⁷⁵ W. Richard. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Sage Publications (Irvine: SAGE Publications, Inc, 2014).

⁷⁶ Hage and Akkermans, *Introduction to Law*.

karena itu, kualitas norma sangat menentukan efektivitas sistem pengawasan dalam praktik.

Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintah, norma pengawasan mencakup seperangkat aturan, prinsip, dan pedoman yang mengatur bagaimana pengawasan dilakukan pada setiap tahapan siklus pengadaan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Norma-norma tersebut bersumber dari berbagai tingkat peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah,⁷⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP),⁷⁸ serta regulasi teknis dan pedoman operasional yang diterbitkan oleh lembaga pengawas internal. Keberadaan norma-norma ini menunjukkan bahwa secara tekstual, kerangka pengawasan pengadaan telah tersedia.

Namun demikian, keberadaan norma secara tekstual tidak serta-merta menjamin efektivitas pengawasan. Di sinilah konsep konstruksi norma pengawasan menjadi penting. Konstruksi norma pengawasan merujuk pada cara norma-norma tersebut disusun, diintegrasikan, diposisikan dalam hierarki hukum, serta dioperasionalkan dalam praktik kelembagaan. Konstruksi yang tidak jelas, tumpang tindih, atau terfragmentasi berpotensi melemahkan daya kendali norma, meskipun secara formal norma-norma tersebut tampak lengkap dan sah secara hukum.

Dalam perspektif sistem hukum ala Hans Kelsen,⁷⁹ norma hanya efektif apabila tersusun secara berjenjang dan koheren dalam suatu keteraturan hukum. Norma pengawasan yang tidak terhubung secara

⁷⁷ Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

⁷⁸ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah," Pub. L. No. 60 (2008), <https://peraturan.bpk.go.id/Details/4876/pp-no-19-tahun-2005>.

⁷⁹ Cleve, "A Pure Theory of Law by Hans Kelsen."

sistemik dengan norma pengadaan berisiko menciptakan ruang abu-abu kewenangan, inkonsistensi penerapan, serta ketidakpastian hukum bagi aktor pengadaan dan pengawas. Kondisi ini sering kali terlihat ketika norma pengawasan internal (SPIP dan regulasi APIP) tidak sepenuhnya terintegrasi dengan norma pengadaan, sehingga fungsi pengawasan berjalan parsial dan reaktif.

Lebih jauh, dari sudut pandang pengawasan organisasional sebagaimana dikemukakan oleh Flamholtz,⁸⁰ norma pengawasan yang efektif harus membentuk sistem pengawasan formal yang impersonal, terencana, dan berorientasi pada keselarasan tujuan. Norma yang hanya bersifat prosedural dan fragmentaris cenderung menghasilkan pengawasan yang bersifat administratif, berfokus pada kepatuhan dokumen, dan kurang mampu mendorong pencegahan penyimpangan secara substantif.

Dalam penelitian ini, konstruksi norma pengawasan dipahami sebagai *sensitizing concept* untuk menilai sejauh mana norma pengawasan pengadaan telah dirancang secara konsisten, berjenjang, dan mampu memberikan kepastian hukum. Konsep ini mengarahkan analisis pada hubungan antara norma pengadaan dan norma pengawasan internal, potensi disharmoni antarperaturan, serta implikasinya terhadap efektivitas pengawasan. Dengan demikian, fokus penelitian tidak berhenti pada ada atau tidaknya norma, tetapi pada bagaimana norma tersebut dikonstruksikan dan difungsikan dalam sistem pengawasan pengadaan secara utuh.

d. Konsep Struktur Hukum

Definisi yang bersifat lintas disiplin dari konsep struktur adalah susunan atau kerangka yang relatif stabil dari unsur-unsur yang saling berhubungan, yang membentuk pola hubungan dan menentukan cara

⁸⁰ Flamholtz, *Effective Management Control: Theory and Practice*.

suatu sistem bekerja secara keseluruhan.⁸¹ Struktur hukum merupakan salah satu elemen utama dalam sistem hukum sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman.⁸² Struktur hukum mencakup lembaga, organisasi, dan mekanisme yang bertanggung jawab dalam pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum. Friedman menegaskan bahwa struktur hukum adalah “*the skeleton or framework*” dari sistem hukum, yakni bagian yang relatif stabil dan menentukan bagaimana norma hukum dioperasionalkan dalam praktik.

Dalam konteks pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah, struktur hukum mencakup konfigurasi kelembagaan, distribusi kewenangan, serta relasi antaraktor yang menjalankan fungsi pengawasan. Aktor utama dalam struktur ini adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yang secara normatif diberi mandat untuk melaksanakan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Selain APIP, struktur hukum pengawasan juga melibatkan pimpinan instansi, unit kerja pengadaan, serta lembaga eksternal tertentu yang berperan dalam penegakan hukum.

Struktur hukum yang efektif menuntut kejelasan posisi, independensi fungsional, serta kapasitas kelembagaan yang memadai.⁸³ Namun, dalam praktik administrasi publik, struktur hukum pengawasan sering kali menghadapi persoalan relasi kewenangan dan potensi konflik kepentingan. APIP, misalnya, secara struktural berada dalam organisasi yang sama dengan unit yang diawasi, sehingga independensi pengawasan sering kali bersifat relatif. Kondisi ini berpotensi melemahkan fungsi pengawasan, terutama ketika pengawasan bersinggungan dengan kepentingan pimpinan atau kebijakan strategis organisasi.

⁸¹ R Lippuner, B Werlen, and Friedrich-schiller-university Jena, “Structuration Theory,” in *International Encyclopedia of Human Geography*, ed. Rob Kitchin and Nigel Thrift (Oxford: Elsevier, 2009), 39–49, <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00749-5>.

⁸² Friedman, *The Legal System: A Social Science Prerspective*.

⁸³ Lawrence M. Friedman, *American Law in the 20th Century*, 4th ed., vol. 16 (Virginia: Yale University Press, 2002).

Dalam perspektif Caiden⁸⁴ dan Dwivedi⁸⁵, struktur pengawasan publik yang lemah cenderung menghasilkan pengawasan yang simbolik dan defensif, bukan korektif dan preventif. Struktur hukum yang tidak mendukung independensi dan pembelajaran kelembagaan akan mendorong aparatur menjalankan pengawasan secara aman, minimalis, dan menghindari risiko konflik, alih-alih mendorong perbaikan sistemik.

Selain itu, dari sudut pandang sistem hukum Friedman⁸⁶, struktur hukum tidak dapat dipisahkan dari substansi hukum dan budaya hukum. Struktur yang kuat tetapi tidak didukung norma yang jelas dan budaya hukum yang reflektif tetap berisiko menghasilkan pengawasan yang tidak efektif. Sebaliknya, norma yang baik tanpa struktur kelembagaan yang mendukung akan kehilangan daya implementatifnya.

Dalam penelitian ini, struktur hukum diperlakukan sebagai *sensitizing concept* untuk memahami bagaimana desain kelembagaan pengawasan memengaruhi praktik pengawasan pengadaan. Fokus analisis diarahkan pada konfigurasi kewenangan, relasi antaraktor pengawasan, potensi konflik kepentingan, serta kapasitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi pengawasan secara sistemik. Dengan pendekatan ini, struktur hukum tidak dipahami sekadar sebagai daftar lembaga, tetapi sebagai arsitektur kekuasaan yang menentukan arah, kualitas, dan efektivitas pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

e. Konsep Budaya Hukum

Secara umum, budaya merujuk pada seperangkat nilai, keyakinan, simbol, dan pola makna bersama yang membentuk cara individu dan kelompok memahami realitas, menafsirkan aturan, serta mengarahkan perilaku dalam kehidupan sosial.⁸⁷ Budaya bekerja sebagai kerangka

⁸⁴ Caiden, "Lines and Items."

⁸⁵ Jabbar and Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*.

⁸⁶ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*.

⁸⁷ Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Fifth (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2017).

kognitif dan normatif yang tidak selalu tertulis, tetapi secara nyata memengaruhi pilihan, tindakan, dan respons aktor terhadap struktur formal yang ada.⁸⁸

Dalam konteks sistem hukum, dimensi ini dikenal sebagai budaya hukum, yakni elemen fundamental yang berhubungan dengan sikap, nilai, keyakinan, dan orientasi aktor terhadap hukum serta institusi hukum. Konsep ini diperkenalkan secara sistematis oleh Friedman sebagai elemen ketiga sistem hukum, selain struktur hukum dan substansi hukum. Friedman menegaskan bahwa budaya hukum mencerminkan “the climate of social thought and social force” yang menentukan bagaimana hukum dipahami, ditaati, dinegosiasikan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan dalam praktik.⁸⁹ Dengan demikian, keberhasilan atau kegagalan suatu sistem hukum tidak semata ditentukan oleh kualitas norma dan desain kelembagaan, tetapi sangat dipengaruhi oleh budaya hukum yang melingkupinya.

Dalam konteks sektor publik, budaya hukum tidak dapat dilepaskan dari perilaku birokrasi dan cara aparaturnya memaknai kewenangan, kepatuhan, serta tanggung jawab publik. Caiden⁹⁰ menegaskan bahwa lemahnya budaya hukum dalam birokrasi sering kali menjadikan hukum sekadar simbol formal, bukan pedoman substantif dalam pengambilan keputusan. Hal ini menyebabkan pengawasan cenderung dijalankan secara prosedural dan reaktif, bukan sebagai mekanisme pembelajaran dan pencegahan penyimpangan. Sejalan dengan itu, Jabbara dan Dwivedi⁹¹ memandang budaya hukum sebagai arena pembelajaran etis (ethical learning arena), di mana pengawasan berfungsi bukan hanya untuk

⁸⁸ Ying-yi Hong, “A Dynamic Constructivist Approach to Culture: Moving From Describing Culture to Explaining Culture,” in *Understanding Culture: Theory, Research, and Application*, ed. Robert S. Wyer, Chi-yue Chiu, and Ying-yi Hong (New York: Psychology Press, 2009), 1–24, https://welib.org/slow_download/61eec0207821a2e453290c79296dfb78/0/0.

⁸⁹ LAWRENCE M. Friedman, “Is There a Modern Legal Culture?,” *Ratio Juris* 7, no. 2 (July 2, 1994): 117–31, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.1994.tb00172.x>.

⁹⁰ Caiden, “Lines and Items.”

⁹¹ Jabbara and Dwivedi, *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*.

mendeteksi kesalahan, tetapi juga membentuk orientasi moral dan tanggung jawab publik aparatur.

Dalam pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah, budaya hukum tercermin dalam cara aparatur memahami fungsi pengawasan, memaknai kepatuhan terhadap regulasi, serta merespons temuan audit dan rekomendasi pengawasan. Budaya hukum yang menekankan kepatuhan formal (*formal compliance culture*)⁹² berpotensi mereduksi pengawasan menjadi ritual administratif, seperti pemenuhan dokumen, checklist prosedural, dan respons simbolik terhadap temuan pengawasan tanpa perbaikan substantif. Sebaliknya, budaya hukum yang reflektif dan berorientasi pembelajaran (*learning-oriented legal culture*)⁹³ mendorong pengawasan berfungsi sebagai mekanisme pencegahan, koreksi perilaku, dan perbaikan sistemik.

Dalam penelitian ini, budaya hukum dipahami sebagai *sensitizing concept* yang membantu menjelaskan variasi kinerja pengawasan dalam konteks kelembagaan yang berbeda. Konsep ini digunakan untuk memahami mengapa sistem pengawasan dengan norma dan struktur yang relatif sama dapat menghasilkan efektivitas yang berbeda, tergantung pada nilai, sikap, dan orientasi aktor yang menjalankannya. Dengan demikian, rekonstruksi pengawasan pengadaan tidak dapat dilepaskan dari upaya membangun budaya hukum yang mendukung integritas, pembelajaran kelembagaan, dan orientasi pencegahan kerugian negara.

f. Konsep Keteraturan Hukum

Keteraturan hukum (*legal order*) merujuk pada kondisi di mana norma, institusi, dan praktik hukum bekerja secara konsisten, terkoordinasi, dan

⁹² Zhen Tian, "Compliance Culture Shaping: The Way to Cultivate Compliance Awareness within the Enterprise," in *SHS Web of Conferences* 213, vol. 02004 (EDP Sciences, 2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.1051/shsconf/202521302004>.

⁹³ Dwi Iman Muthaqqin and Baeihaqi Baeihaqi, "Strengthening Legal Knowledge Through E-Legal Basic Learning Methods," *Advances in Social Science, Education and Humanities Research* 636, no. Acec 2021 (2022): 503–6.

dapat diprediksi dalam mengatur perilaku serta menyelesaikan persoalan hukum. Dalam perspektif Hans Kelsen⁹⁴, keteraturan hukum dipahami sebagai agregasi norma yang tersusun secara hierarkis dan membentuk suatu tatanan normatif yang sah dan berotoritas. Keabsahan suatu norma ditentukan oleh keterkaitannya dengan norma yang lebih tinggi, sehingga keseluruhan sistem hukum berfungsi sebagai satu kesatuan yang koheren.

Namun, keteraturan hukum tidak hanya bersifat normatif-formal. Sejumlah pemikir hukum menekankan bahwa keteraturan hukum juga harus dipahami sebagai institusi sosial yang hidup dan beroperasi dalam praktik. Tschorne⁹⁵ dan Duminica⁹⁶ menegaskan bahwa hukum harus dilihat sebagai institusi yang mencakup norma, lembaga, dan praktik sosial, yang secara bersama-sama menciptakan stabilitas, kepastian, dan perlindungan hak. Dalam pengertian ini, keteraturan hukum tidak hanya tercermin dari keberadaan aturan tertulis, tetapi dari konsistensi penerapan, kepatuhan aktor, serta kemampuan sistem hukum mencegah penyimpangan secara berkelanjutan.

Dalam konteks pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah, keteraturan hukum tercermin dari sejauh mana norma pengawasan, struktur kelembagaan, dan budaya hukum bekerja secara selaras dalam mengendalikan proses pengadaan.⁹⁷ Hal ini berarti bahwa keteraturan hukum yang lemah akan menghasilkan fragmentasi pengawasan, ketidakjelasan kewenangan, serta inkonsistensi tindak lanjut temuan pengawasan. Sebaliknya, keteraturan hukum yang kuat memungkinkan

⁹⁴ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law by Hans Kelsen*.

⁹⁵ Samuel I. Tschorne, "What Is in a Word? The Legal Order and the Turn from 'Norms' to 'Institutions' in Legal Thought," *Jurisprudence* 11, no. 1 (January 2, 2020): 114–30, <https://doi.org/10.1080/20403313.2019.1699321>.

⁹⁶ Ramona Duminica, "The Relationship between the Law, Legal Norm, Legal Order and Normativity in Postmodern Society," *Postmodern Openings* 5, no. 3 (2014): 21–35, <https://doi.org/10.18662/po/2014.0503.02>.

⁹⁷ Michael Flynn, Kirk W. Buffington, and Richard Pennington, *Legal Aspects of Public Procurement: Cornerstones of Public Procurement*, Third (New York: Routledge, 2020), <https://doi.org/10.4324/9781003041160>.

sistem pengawasan menciptakan kepastian, stabilitas, dan daya cegah terhadap praktik penyimpangan yang berulang.

Dalam penelitian ini, keteraturan hukum diposisikan sebagai *sensitizing concept* untuk menilai apakah sistem pengawasan pengadaan mampu berfungsi secara sistemik dan berkelanjutan. Konsep ini digunakan untuk membaca hubungan antara norma pengawasan, struktur kelembagaan, dan budaya hukum dalam menghasilkan stabilitas dan pencegahan kerugian negara, sekaligus untuk mengidentifikasi titik-titik disfungsi yang memerlukan rekonstruksi.

g. Konsep Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Barang dan jasa merupakan kebutuhan esensial dalam kehidupan individu maupun penyelenggaraan kehidupan kolektif, karena menjadi sarana utama pemenuhan fungsi dasar, mulai dari kebutuhan konsumsi, pelayanan sosial, hingga penyediaan infrastruktur publik.⁹⁸ Dalam konteks masyarakat modern, akses terhadap barang dan jasa tidak hanya menentukan kesejahteraan individu, tetapi juga memengaruhi kapasitas negara dalam menjamin pelayanan publik, stabilitas ekonomi, dan keadilan sosial.⁹⁹ Negara, oleh karena itu, memegang peran sentral dalam memastikan ketersediaan, kualitas, dan keberlanjutan penyediaan barang dan jasa publik melalui berbagai instrumen kebijakan dan mekanisme administratif.¹⁰⁰ Salah satu mekanisme utama yang digunakan negara untuk menjalankan fungsi tersebut adalah pengadaan barang dan jasa

⁹⁸ Stephen Goldbart, Dennis T. Jaffe, and Joan DiFuria, "Money, Meaning, and Identity: Coming to Terms With Being Wealthy," in *Psychology and Consumer Culture : The Struggle for a Good Life in a Materialistic World*, ed. Tim Kasser and Allen D. Kanner (Washington D.C.: American Psychological Association, 2004), 189–210.

⁹⁹ Robert Edwards Lane, *The Loss of Happiness in Market Democracies* (London: Yale University Press, 2018).

¹⁰⁰ Joseph E. Stiglitz, *Economics Of The Public Sector*, 3rd ed. (New York: W.W. Northon & Company, 2000), <https://www.pdfdrive.com/economics-of-the-public-sector-d184570009.html#top>.

pemerintah, yang menghubungkan kebutuhan publik dengan sistem hukum, pasar, dan tata kelola pemerintahan.¹⁰¹

Pengadaan barang dan jasa pemerintah dipahami sebagai proses hukum dan administratif yang mencakup seluruh siklus perolehan barang, pekerjaan konstruksi, dan jasa oleh pemerintah, mulai dari perencanaan kebutuhan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, hingga pengelolaan hasil pengadaan. Literatur internasional menyebutnya dengan singkat: pengadaan publik (*public procurement*). Thai¹⁰² mendefinisikan pengadaan publik sebagai proses komprehensif yang tidak hanya berorientasi pada pembelian, tetapi juga pada penciptaan dan perlindungan nilai publik. Dengan demikian, pengadaan tidak dapat dipandang sebagai aktivitas teknis semata, melainkan sebagai instrumen kebijakan publik yang sarat dengan implikasi hukum, ekonomi, dan sosial.

Grandia dan kolega¹⁰³ menegaskan bahwa pengadaan publik berfungsi sebagai arena penciptaan nilai publik, di mana pemerintah harus menyeimbangkan efisiensi ekonomi, kepatuhan hukum, integritas, serta tujuan sosial dan keberlanjutan. Dalam konteks ini, pengadaan menjadi ruang pertemuan antara norma hukum, kepentingan administratif, tekanan politik, dan dinamika pasar.¹⁰⁴ Kompleksitas tersebut menjadikan pengadaan sebagai salah satu titik paling rentan terhadap penyimpangan, sekaligus paling membutuhkan sistem pengawasan yang efektif dan adaptif.

Dalam penelitian ini, pengadaan barang dan jasa pemerintah diposisikan sebagai arena utama interaksi antara struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Pengadaan diperlakukan sebagai *sensitizing concept* untuk memahami konteks empiris dan normatif tempat sistem

¹⁰¹ Karl W. Deutsch, "State Functions and the Future of the State," *International Political Science Review* 7, no. 2 (1986): 209–22, <https://www.jstor.org/stable/1600789>.

¹⁰² Thai, "International Public Procurement: Concepts and Practices."

¹⁰³ Grandia et al., "Introducing Public Procurement."

¹⁰⁴ Anda Dwiharyadi et al., "Does Complexity Matter? Evidence from Public Procurement of Indonesian Local Government," in *IBBC the 8th International Borneo Business Conference 2018* (Sarawak: Faculty of Economics and Business Universiti Malaysia, 2018), 347–56.

pengawasan beroperasi. Melalui konsep ini, penelitian dapat menelaah bagaimana desain pengawasan mempengaruhi perilaku aktor pengadaan, bagaimana norma diterjemahkan dalam praktik, serta bagaimana budaya hukum membentuk respons terhadap risiko dan temuan pengawasan.

Dengan menempatkan pengadaan sebagai arena interaksi sistemik, penelitian ini menegaskan bahwa rekonstruksi pengawasan tidak dapat dilepaskan dari pemahaman komprehensif atas karakter, tujuan, dan kompleksitas pengadaan barang dan jasa pemerintah itu sendiri.

h. Penegasan Posisi Konseptual Penelitian

Berdasarkan keseluruhan landasan konseptual tersebut, penelitian ini memposisikan rekonstruksi pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai upaya sistemik yang bertumpu pada pemahaman menyeluruh terhadap norma, struktur, budaya, dan keteraturan hukum. Landasan konseptual ini menjadi jembatan antara landasan teori dan analisis empiris-normatif pada bab-bab selanjutnya, sekaligus menegaskan bahwa penelitian ini tidak sekadar menilai efektivitas aturan, tetapi membangun kerangka pemikiran baru tentang bagaimana pengawasan seharusnya dirancang dalam sistem hukum pengadaan publik.

i. Perbandingan Kerangka Hukum Pengawasan Pengadaan di Selandia Baru, Swedia dan Singapura: Pelajaran untuk Rekonstruksi Sistem di Indonesia

Perbandingan kerangka hukum pengawasan Pengadaan Barang/Jasa di negara lain digunakan dalam penelitian ini bukan untuk mengadopsi norma secara langsung, melainkan untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip struktural yang memungkinkan sistem pengawasan berfungsi secara efektif, akuntabel, dan berkelanjutan. Dalam konteks rekonstruksi, perbandingan berfungsi sebagai sarana reflektif untuk menilai keterbatasan desain pengawasan yang berlaku di Indonesia serta membuka kemungkinan konfigurasi sistem hukum yang lebih adaptif.

Selandia Baru, Swedia, dan Singapura dipilih karena ketiganya merepresentasikan variasi pendekatan dalam pengaturan struktur hukum pengawasan—mulai dari model berbasis pedoman administratif, model statutory dengan pengawas independen, hingga model integratif berbasis hukum dan digitalisasi,¹⁰⁵ yang relevan untuk dianalisis dalam kerangka rekonstruksi sistem pengawasan pengadaan di Indonesia.

1) Selandia Baru

Selandia Baru dikenal memiliki kerangka hukum yang komprehensif dalam pengawasan pengadaan publik, yang diatur melalui Public Procurement Rules dan berbagai pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Selandia Baru tidak memiliki satu undang-undang tunggal yang secara khusus memformalkan Kerangka Hukum Pengawasan Pengadaan. Namun, pengawasan pengadaan di Selandia Baru diatur melalui berbagai peraturan dan pedoman, seperti Public Procurement Rules dan Government Procurement Guidelines ¹⁰⁶. Pedoman ini mencakup prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pengelolaan risiko, dan memberikan kerangka kerja untuk pengadaan publik. Selain itu, berbagai lembaga pemerintah terlibat dalam implementasi dan pengawasan, memberikan struktur yang terorganisir meskipun tidak dalam bentuk statuta tunggal.

Kerangka hukum ini menekankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan pengelolaan risiko sebagai landasan dalam proses pengadaan. Transparansi dijamin dengan mewajibkan publikasi informasi terkait pengadaan, termasuk kriteria pemilihan dan alasan di balik keputusan pengadaan. Akuntabilitas ditingkatkan melalui mekanisme audit dan pelaporan yang ketat, memastikan bahwa semua pihak yang terlibat

¹⁰⁵ GIH, "InfraCompass 2020 Set Your Infrastructure Policies in the Right Direction" (Washington D.C., 2020), <https://content.gihub.org/live/media/2114/infracompass-2020-report-web-optimised.pdf>.

¹⁰⁶ New Zealand Government Procurement and Ministry of Business Innovation & Employment, *Government Procurement Rules: Rules for Sustainable and Inclusive Procurement*, 4th Editio (Wellington: Ministry of Business, Innovation & Employment (MBIE), 2019).

dapat dimintai pertanggungjawaban atas keputusan dan tindakan mereka. Selain itu, pengelolaan risiko merupakan aspek penting, di mana setiap tahap pengadaan dievaluasi untuk mengidentifikasi dan mengurangi potensi risiko yang dapat memengaruhi hasil pengadaan. Dengan pendekatan ini, Selandia Baru bertujuan untuk menciptakan sistem pengadaan yang efisien dan dapat dipercaya, yang pada akhirnya berkontribusi pada penggunaan dana publik yang lebih baik.

Dalam perspektif rekonstruksi, pengalaman Selandia Baru menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan tidak selalu bergantung pada keberadaan undang-undang tunggal, melainkan pada konsistensi prinsip, kejelasan peran lembaga, dan keterpaduan mekanisme pengawasan. Model ini menegaskan bahwa struktur hukum pengawasan dapat dibangun secara fungsional melalui pedoman yang mengikat secara administratif selama didukung oleh transparansi, akuntabilitas, dan budaya kepatuhan yang kuat dalam kerangka tanggung jawab publik.

2) Swedia

Swedia memiliki kerangka hukum yang jelas dan terstruktur untuk pengawasan pengadaan publik, yang didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Swedia memiliki kerangka hukum pengawasan pengadaan yang lebih formal dan terstruktur. Pengadaan publik di Swedia diatur oleh undang-undang yang diadopsi dari regulasi Uni Eropa, termasuk Public Procurement Act (Lagen om offentlig upphandling) yang menetapkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Selain itu, ada juga badan pengawas independen yang bertugas memantau dan menegakkan kepatuhan terhadap undang-undang ini, serta mengawasi proses pengadaan untuk memastikan bahwa praktik yang baik diikuti dan bahwa publik mendapatkan nilai terbaik dari pengeluaran pemerintah¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Swedish Competition Authority, "Swedish Public Procurement Act" (2016).

Dengan demikian, kerangka hukum ini memberikan landasan yang kuat untuk pengawasan pengadaan di Swedia.

Dalam sistem ini, setiap proses pengadaan diatur oleh undang-undang dan regulasi yang mengharuskan pengumuman publik untuk tender dan memberikan akses informasi yang luas kepada masyarakat. Akuntabilitas diimplementasikan melalui badan pengawas independen, seperti Konkurrensverket (Badan Persaingan Usaha), yang bertugas untuk memantau dan menilai praktik pengadaan, memastikan bahwa semua proses berlangsung sesuai dengan hukum dan kebijakan yang berlaku. Efisiensi menjadi fokus utama, di mana evaluasi dan perbaikan terus-menerus dilakukan untuk mengoptimalkan proses pengadaan. Swedia juga menerapkan mekanisme evaluasi yang memungkinkan untuk pengukuran kinerja pengadaan dan dampaknya terhadap penggunaan sumber daya publik. Dengan pendekatan ini, Swedia bertujuan untuk menciptakan sistem pengadaan yang tidak hanya memenuhi kebutuhan saat ini, tetapi juga beradaptasi dengan tantangan di masa depan, serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengelolaan dana publik.

Model Swedia menegaskan pentingnya independensi kelembagaan dalam pengawasan pengadaan. Keberadaan badan pengawas yang terpisah dari entitas pengadaan memperkuat objektivitas dan daya korektif pengawasan. Dalam konteks Indonesia, pelajaran utama dari Swedia terletak pada pemisahan peran secara tegas antara pelaksana pengadaan dan pengawas, yang berimplikasi langsung pada desain struktur hukum APIP dan relasi kewenangannya.

3) Singapura

Singapura dikenal memiliki sistem pengawasan pengadaan publik yang sangat kuat dan terintegrasi, didukung oleh kombinasi kerangka hukum formal, regulasi ketat, dan platform digital. Pengawasan pengadaan di Singapura diatur melalui Government Procurement Act 1997 (GPA 1997), yang menetapkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi,

serta didukung oleh regulasi pelaksana dan pedoman internal kementerian.¹⁰⁸ Selain itu, seluruh proses pengadaan publik dilakukan melalui GeBIZ (Government Electronic Business), platform elektronik resmi yang memungkinkan publik dan vendor memantau setiap tahap proses tender secara real-time.

Kerangka hukum dan sistem digital ini menjamin transparansi dengan mempublikasikan informasi tender, kriteria evaluasi, dan keputusan kontrak. Akuntabilitas ditegakkan melalui mekanisme audit internal, review oleh Auditor-General's Office, dan pengawasan anti-korupsi oleh Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). Setiap pelanggaran dapat dikenai sanksi tegas, baik terhadap pejabat pemerintah maupun vendor, sehingga memperkuat integritas sistem pengadaan.

Efisiensi pengawasan juga didukung oleh digitalisasi, yang memungkinkan pelacakan end-to-end kontrak, identifikasi risiko, dan analisis data untuk perbaikan berkelanjutan. Budaya pemerintahan Singapura yang menekankan kepatuhan dan integritas menambah kekuatan pengawasan formal ini, menjadikannya salah satu sistem pengawasan pengadaan publik terbaik di dunia.

Dengan demikian, Singapura memberikan contoh bagaimana kombinasi kerangka hukum formal, regulasi ketat, platform digital, dan budaya integritas dapat menciptakan sistem pengawasan pengadaan publik yang efisien, transparan, dan akuntabel. Pelajaran dari Singapura dapat menjadi acuan bagi Indonesia dalam merancang mekanisme pengawasan yang terintegrasi dan responsif terhadap risiko penyimpangan.

Pengalaman Singapura menunjukkan bahwa efektivitas pengawasan pengadaan tidak hanya ditentukan oleh ketatnya regulasi, tetapi oleh integrasi antara norma hukum, struktur pengawasan, dan sistem digital

¹⁰⁸ Government of Singapore, "GOVERNMENT PROCUREMENT ACT (CHAPTER 120) GOVERNMENT PROCUREMENT REGULATIONS 2014 In Exercise of the Powers Conferred by Section 6 of the Government Procurement Act , the Minister for Finance Hereby Makes the Following Regulations : PART I Citation and C" (Singapore, 2014).

yang memungkinkan transparansi dan pelacakan berkelanjutan. Digitalisasi dalam konteks ini bukan sekadar instrumen teknis, melainkan bagian dari konstruksi struktur hukum pengawasan yang memperkuat kepastian, akuntabilitas, dan pencegahan penyimpangan.

Dari perbandingan ketiga negara tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pengawasan pengadaan yang efektif dibangun melalui kombinasi antara kejelasan norma, desain struktur kelembagaan yang mendukung independensi dan koordinasi, serta mekanisme pengawasan yang bersifat preventif dan adaptif. Perbedaan pendekatan antarnegara menunjukkan bahwa tidak ada satu model tunggal yang ideal, namun terdapat prinsip-prinsip struktural yang dapat dijadikan rujukan dalam merekonstruksi sistem pengawasan pengadaan di Indonesia. Dengan demikian, perbandingan ini berfungsi sebagai dasar reflektif untuk merumuskan konsep rekonstruksi yang kontekstual, bukan sebagai dasar adopsi normatif secara langsung.

F. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran konseptual dan menjaga konsistensi analisis sepanjang disertasi ini, beberapa istilah kunci didefinisikan secara operasional sebagai berikut.

1. Rekonstruksi adalah proses penataan ulang secara sistemik terhadap kerangka hukum pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang telah ada, meliputi norma, struktur kelembagaan, dan mekanisme pengawasan, dengan tujuan memperbaiki kelemahan desain sistemik tanpa mengubah tujuan dasar pengawasan.
2. Konstruksi adalah desain atau bangunan sistem hukum pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang terbentuk dari keterpaduan norma hukum, struktur kelembagaan, dan praktik pengawasan yang berlaku.

3. Pengawasan adalah proses pemantauan, evaluasi, dan koreksi yang dilakukan melalui sistem pengawasan formal untuk memastikan bahwa seluruh tahapan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berjalan sesuai norma hukum, standar prosedural, dan tujuan pengadaan.
4. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah rangkaian proses hukum dan administratif yang dilakukan oleh pemerintah atau organisasi publik untuk memperoleh barang, pekerjaan konstruksi, atau jasa dari pihak luar, sejak tahap perencanaan kebutuhan hingga penyelesaian administrasi kontrak.
5. Barang dan jasa pemerintah adalah barang atau jasa yang diperoleh oleh pemerintah atau organisasi publik dengan menggunakan dana yang bersumber dari anggaran negara atau daerah untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintahan dan pelayanan publik.
6. Esensi pengawasan dalam konteks Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merujuk pada fungsi dasar pengawasan sebagai instrumen hukum administrasi yang bertujuan mencegah penyimpangan, menjamin kepatuhan hukum, dan menjaga akuntabilitas serta keteraturan dalam proses pengadaan.
7. Konstruksi norma pengawasan adalah cara penyusunan, pengintegrasian, dan pengoperasian norma-norma hukum yang mengatur pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara berjenjang dan konsisten, sehingga mampu memberikan kepastian hukum dan daya kendali terhadap proses pengadaan.
8. Struktur hukum pengawasan adalah kerangka kelembagaan dan relasi kewenangan antar-aktor pengawasan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, termasuk pembagian tugas, fungsi, dan mekanisme koordinasi lembaga pengawasan.
9. Substansi hukum pengawasan mencakup norma, prinsip, dan prosedur hukum yang mengatur pelaksanaan pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah guna menjamin transparansi, akuntabilitas, dan pencegahan penyimpangan.

10. Budaya hukum adalah nilai, sikap, dan orientasi para aktor pengawasan dan pelaksana pengadaan terhadap hukum dan mekanisme pengawasan, yang mempengaruhi cara norma pengawasan dipahami, dijalankan, dan ditindaklanjuti dalam praktik.
11. Konsep ideal rekonstruksi pengawasan pengadaan adalah kerangka sistem pengawasan yang dirancang secara integratif dengan menghubungkan norma hukum, struktur kelembagaan, budaya hukum, dan mekanisme pengawasan, guna meningkatkan efektivitas pencegahan penyimpangan dan perlindungan terhadap keuangan negara.

G. Kerangka Pikir

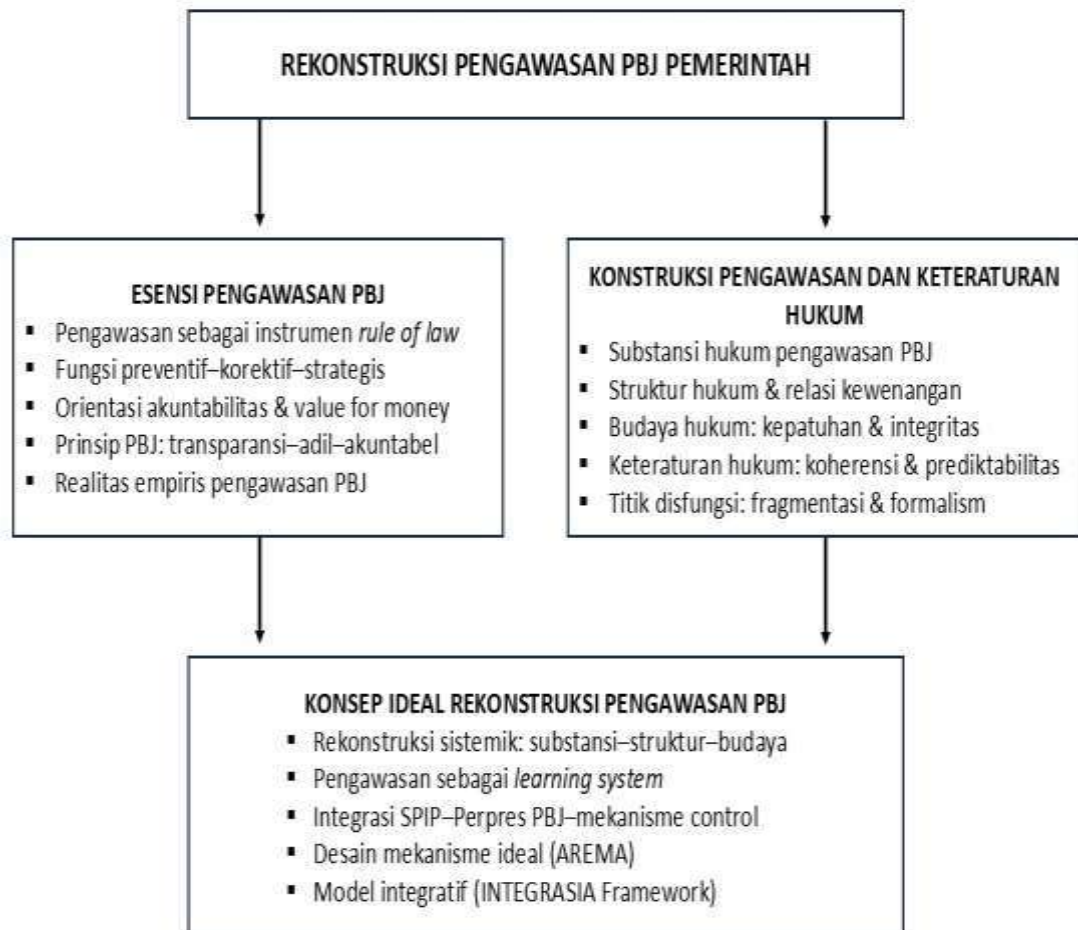
Penelitian ini menyusun kerangka pikir untuk menjelaskan hubungan konseptual antar unsur yang membentuk sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ) dan untuk merumuskan rekonstruksi sistem pengawasan yang lebih efektif dalam mencegah penyimpangan serta kerugian negara. PBJ diposisikan sebagai arena penggunaan keuangan negara yang berimplikasi langsung pada akuntabilitas pemerintahan, sehingga pengawasan tidak dapat dipahami sekadar sebagai pemeriksaan administratif, melainkan sebagai instrumen hukum yang melekat pada tata kelola kekuasaan dan pengelolaan sumber daya publik.

Sebagai landasan normatif, penelitian ini bertumpu pada prinsip Negara Hukum (rule of law) yang menegaskan bahwa seluruh tindakan pemerintahan harus dibatasi oleh hukum, dijalankan berdasarkan legalitas, serta dapat diuji dan dipertanggungjawabkan melalui mekanisme pengawasan yang kredibel. Kerangka ini digunakan untuk menegaskan esensi pengawasan PBJ, yakni menjaga legalitas penggunaan anggaran, mencegah penyalahgunaan kewenangan, serta memastikan akuntabilitas, kepastian hukum, dan keadilan prosedural dalam pelaksanaan pengadaan.

Selanjutnya, penelitian menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai perangkat diagnosis sistemik untuk menjelaskan problem pengawasan PBJ sebagai persoalan keterpaduan antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum meliputi norma pengadaan dan norma pengawasan (antara lain Perpres PBJ dan PP SPIP) beserta standar pengawasan; struktur hukum mencakup konfigurasi lembaga dan relasi kewenangan (APIP, PA/KPA, PPK, UKPBJ, LKPP, BPK, dan penegak hukum); sedangkan budaya hukum mencerminkan pola kepatuhan, integritas, serta orientasi aparatur terhadap pengawasan. Ketidaksinkronan ketiga elemen tersebut melahirkan pengawasan yang cenderung formalistik, lemahnya independensi, fragmentasi kewenangan, dan rendahnya efektivitas tindak lanjut, sehingga diperlukan penguatan konstruksi pengawasan melalui keteraturan hukum.

Berdasarkan analisis normatif-empiris tersebut, penelitian diarahkan untuk merumuskan konsep ideal rekonstruksi pengawasan PBJ sebagai penataan ulang sistemik yang mencakup norma, desain kelembagaan, mekanisme pengawasan, serta penguatan budaya hukum. Dalam konteks ini, pemikiran Jabbara–Dwivedi dan Caiden digunakan untuk menegaskan bahwa pengawasan ideal tidak hanya bersifat korektif-represif, melainkan juga memuat dimensi pembelajaran serta fungsi konsultatif yang mendorong perbaikan berkelanjutan. Kerangka rekonstruksi juga diperkaya melalui pembelajaran internasional dari Selandia Baru, Swedia, dan Singapura, yang merepresentasikan variasi model pengawasan dari yang administratif, independen berbasis sanksi, hingga integratif berbasis digital dan risiko. Sintesis keseluruhan temuan kemudian dituangkan dalam mekanisme pengawasan ideal (AREMA) dan model INTEGRASIA Framework sebagai rancangan sistem pengawasan PBJ yang terintegrasi secara hukum, kelembagaan, dan budaya integritas. Hubungan konseptual tersebut disajikan dalam Gambar 1 Kerangka Pikir Penelitian.

Gambar 1. Skema kerangka pikir



Sumber: Disusun oleh Penulis berdasarkan hasil analisis normatif dan landasan teori (2026).

BAB II

METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode penelitian yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah untuk mencapai tujuan penelitian. Mengingat fokus penelitian adalah rekonstruksi sistem pengawasan pengadaan barang/jasa pemerintah, maka metode penelitian dirancang untuk memungkinkan analisis hukum yang bersifat sistemik, preskriptif, dan argumentatif. Oleh karena itu, penelitian ini ditempatkan secara tegas sebagai penelitian hukum normatif-empiris, dengan analisis terhadap norma, prinsip, dan struktur hukum pengawasan, yang diperkuat dengan temuan empiris berupa data lapangan, praktek dan perilaku masyarakat guna menjaga relevansi rekonstruksi dengan praktik penyelenggaraan apemerintahan.

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative-empiris yaitu pendekatan penelitian hukum yang menggabungkan dua aspek normatif dan empiris mengumpulkan dan mengalisa data factual dari lapangan, yang bertumpu pada kajian terhadap norma hukum, asas hukum, doktrin, dan sistem hukum¹⁰⁹, yang mengatur pengawasan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Penelitian hukum normatif digunakan karena tujuan utama penelitian adalah merumuskan rekonstruksi sistem hukum, bukan menguji hubungan kausal empiris atau melakukan generalisasi statistik. Penelitian hukum normatif-empiris dalam disertasi ini bersifat konstruktif-preskriptif, yakni tidak hanya mendeskripsikan hukum yang berlaku (*ius constitutum*), tetapi juga merumuskan bangunan hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) melalui proses rekonstruksi. Pendekatan ini relevan karena permasalahan pengawasan pengadaan tidak semata-mata terletak pada

¹⁰⁹ P. Ishwara Bhat, *Idea and Methods of Legal Research* (Oxford: Oxford University Press, 2020), https://welib.org/slow_download/a7787969d0fe9709e239751d9df299ba/0/0.

ketiadaan norma, melainkan pada konstruksi sistem hukum yang belum terintegrasi secara optimal.

Untuk kepentingan tersebut, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan hukum, yaitu:

1) Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Digunakan untuk menelaah pengaturan pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam peraturan perundang-undangan, termasuk konsistensi, hierarki, dan keterpaduannya.

2) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Digunakan untuk membangun dan memperjelas konsep-konsep kunci seperti rekonstruksi, pengawasan, konstruksi norma pengawasan, struktur hukum, budaya hukum, dan keteraturan hukum sebagai landasan analitis.

3) Pendekatan Sistem Hukum (*legal system approach*)

Merujuk pada kerangka Lawrence M. Friedman yang memandang hukum sebagai sistem yang terdiri atas substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Pendekatan ini menjadi basis utama analisis dan rekonstruksi sistem pengawasan.

4) Pendekatan Perbandingan Hukum (*comparative approach*)

Digunakan secara terbatas dan reflektif untuk membandingkan prinsip struktural pengawasan pengadaan di Selandia Baru, Swedia, dan Singapura, bukan untuk adopsi norma secara langsung, melainkan sebagai bahan refleksi dalam merumuskan rekonstruksi yang kontekstual bagi Indonesia.

Dengan kombinasi pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menghindari analisis hukum yang parsial dan formalistik. Pendekatan normatif dalam penelitian ini berfungsi sebagai kerangka utama rekonstruksi sistem hukum pengawasan, sedangkan temuan empiris digunakan secara selektif untuk menguji relevansi, konsistensi, dan implikasi praktis dari konstruksi normatif yang dirumuskan.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengawasan dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya;
 - e. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018;
 - f. Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang perubahan terbaru atas pengaturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
 - g. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PerLKPP) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan;
 - h. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PerLKPP) Nomor 3 Tahun 2023 tentang Kompetensi dan Sertifikasi Sumber Daya Manusia Pengadaan;
 - i. Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PerLKPP) Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengembangan Sistem E-Katalog dan Monitoring Digital Pengadaan;

- j. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83 Tahun 2024 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Penerapan Three Lines Model;
 - k. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2023 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara;
 - l. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi; dan
 - m. Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pedoman Pencegahan Korupsi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, berupa:
- a. Buku teks hukum administrasi negara dan hukum pengadaan;
 - b. Artikel jurnal nasional dan internasional;
 - c. Hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan pengawasan, audit, dan pengadaan publik.
- 3) Bahan Hukum Tersier, berupa:
- a. Kamus hukum;
 - b. Ensiklopedia hukum;
 - c. Bibliografi dan indeks hukum.

Penggunaan ketiga jenis bahan hukum tersebut memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai norma, doktrin, dan perkembangan pemikiran hukum yang relevan.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menelusuri, menginventarisasi, dan mengklasifikasikan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Selain studi kepustakaan, penelitian ini juga menggunakan bahan pendukung empiris berupa dokumen pengawasan dan wawancara terbatas

dengan praktisi pengawasan pengadaan. Namun, bahan empiris tersebut tidak diperlakukan sebagai data penelitian empiris yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bahan kontekstual untuk memperkaya pemahaman terhadap praktik pengawasan dalam rangka analisis normatif.

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara normatif-kualitatif dan preskriptif, dengan tahapan sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi norma, prinsip, dan doktrin hukum yang mengatur pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
- 2) Menganalisis konsistensi dan keterpaduan antar-norma dalam kerangka sistem hukum;
- 3) Menilai efektivitas konstruksi hukum pengawasan berdasarkan tujuan hukum dan prinsip negara hukum;
- 4) Memperkuat analisis normatif dengan temuan empiris terbatas untuk menguji relevansi dan kelayakan rekonstruksi sistem pengawasan yang dirumuskan;
- 5) Merumuskan konsep rekonstruksi sistem pengawasan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah secara terpadu.

Dengan metode analisis tersebut, penelitian ini tetap berangkat dari analisis normatif untuk membangun rekonstruksi sistem hukum, namun diperkuat dengan temuan empiris guna memastikan bahwa rekonstruksi yang dirumuskan tidak bersifat abstrak dan terlepas dari realitas praktik.