

DISERTASI

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PIDANA
PENGGUNA ANGGARAN DAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH
ATAS TIMBULNYA KERUGIAN NEGARA**



Oleh:

RUSTANTO, S.H., M.H.

NIM. 031517017348

**PROGRAM DOKTOR PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2022

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PIDANA
PENGUNA ANGGARAN DAN KUASA PENGUNA ANGGARAN
DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH
ATAS TIMBULNYA KERUGIAN NEGARA**

DISERTASI

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum Pada Program Doktor
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Dan Dipertahankan Di Hadapan Penyanggah Ujian Terbuka
Pada Hari Senin, Tanggal 24 Oktober 2022**

Oleh

RUSTANTO, S.H., M.H.

NIM. 031517017348

**PROGRAM DOKTOR PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2022**

LEMBAR PENGESAHAN

**Naskah Disertasi Ini Telah Diuji
Pada Tanggal 24 Oktober 2022**

Oleh:

PROMOTOR



Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum.
NIP. 196310131989031002

KO PROMOTOR



Dr. Bambang Suheryadi, S.H., M.Hum.
NIP. 196809281997021001

Mengetahui

**Koordinator Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.
NIP. 196504191990021001

PROMOTOR DAN KOPROMOTOR

Promotor : Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum.

Ko Promotor : Dr. Bambang Suheryadi, S.H., M.Hum.

PENETAPAN PENGUJI DISERTASI TAHAP I (TERTUTUP)

Telah diuji pada Ujian Akhir Disertasi Tahap I (Tertutup)

Pada tanggal 15 Agustus 2022

Penguji Ujian Akhir Disertasi Tahap I (Tertutup) Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum:

Ketua : Prof. Dr. DIDIK ENDRO PURWOLEKSONO, S.H., M.H.

Promotor : Prof. Dr. NUR BASUKI MINARNO, S.H., M.Hum.

Ko Promotor : Dr. BAMBANG SUHERYADI, S.H., M.Hum.

Anggota : 1. Prof. Dr. I KETUT MERTHA, S.H., M.Hum.

2. Prof. Dr. YOHANES SOGAR SIMAMORA, S.H., M.Hum.

3. Dr. SARWIRINI, S.H., M.S.

4. Dr. FAIZAL KURNIAWAN, S.H., M.H., LL.M.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Nomor 595/UN3.1.3/KD/2022, tanggal 15 Agustus 2022.

PENETAPAN PENGUJI DISERTASI TAHAP II (TERBUKA)

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Disertasi Tahap II (Terbuka)

Pada Tanggal 24 Oktober 2022

Penyanggah Ujian Doktor Terbuka Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum:

Ketua : IMAN PRIHANDONO, S.H., M.H. LL.M., Ph.D.

Promotor : Prof. Dr. NUR BASUKI MINARNO, S.H., M.Hum.

Ko Promotor : Dr. BAMBANG SUHERYADI, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Prof. Dr. AGUS YUDHA HERNOKO, S.H., M.H.

Anggota : 1. Dr. SUNARTO, S.H., M.H.

2. Prof. Dr. DIDIK ENDRO PURWOLEKSONO, S.H., M.H.

3. Prof. Dr. YOHANES SOGAR SIMAMORA, S.H., M.Hum.

4. Dr. SARWIRINI, S.H., M.S.

5. TAUFIK RACHMAN, S.H., LL.M., Ph.D.

6. Dr. FAIZAL KURNIAWAN, S.H., M.H., LL.M.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Nomor 701/UN3.1.3/KD/2022, tanggal 15 Oktober 2022.

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rustanto
NIM : 031517017348
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
Judul Disertasi : Pertanggungjawaban Hukum Pidana Pengguna Anggaran Dan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Atas Timbulnya Kerugian Negara.

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang ditulis ini tidak mempunyai persamaan dengan disertasi lain.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan penuh tanggung jawab tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Apabila pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia diberi sanksi oleh Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Surabaya, 24 Oktober 2022

Yang membuat pernyataan,



Rustanto
NIM. 031517017348

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamua'alaikum warahmatuhi wabaraktuh.

Puji syukur kehadiran Allah Swt. atas segala rahmat, taufiq, hidayah dan kesehatan yang dilimpahkan-Nya, sehingga atas ridho-Nya pula penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul **“Pertanggungjawaban Hukum Pidana Pengguna Anggaran Dan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Atas Timbulnya Kerugian Negara”**.

Sebagai manusia yang banyak keterbatasan, penulis menyadari bahwa disertasi ini jauh dari sempurna. Namun, penulis berharap semoga disertasi ini mempunyai nilai manfaat bagi pembaca. Penulis juga berharap semoga disertasi ini dapat menambah khasanah keilmuan dibidang hukum.

Kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan disertasi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik secara moril maupun secara materiil, penulis menghaturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Moh. Nasih, S.E., Mt., AK., CMA., selaku Rektor Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh dan menyelesaikan studi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Iman Prihandono, S.H., M.H., LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan studi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

3. Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Ketua Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga beserta jajarannya, yang telah dengan sabar membimbing, memberikan arahan dan memotivasi kepada penulis dalam menyelesaikan studi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
4. Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia beserta pimpinan, yang telah memberikan izin dan mendukung penuh kepada penulis untuk menyelesaikan studi di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
5. Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum., selaku Promotor, yang telah dengan arif dan bijaksana serta kesabaran memberikan arahan, bimbingan dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan disertasi ini. Semoga Allah Swt. senantiasa melimpahkan karunia dan kesehatan.
6. Dr. Bambang Suheryadi, S.H., M.Hum., selaku Ko Promotor, yang telah pula dengan arif dan bijaksana serta kesabaran memberikan arahan, bimbingan dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan disertasi ini. Semoga Allah Swt. senantiasa melimpahkan karunia dan kesehatan.
7. Ketua dan anggota penguji, yang telah berkenan sebagai penguji pada ujian kualifikasi disertasi ini.
8. Ketua dan anggota penguji, yang telah berkenan sebagai penguji pada ujian proposal disertasi ini.
9. Ketua dan anggota penguji, yang telah berkenan sebagai penguji pada ujian kelayakan disertasi ini.

10. Ketua dan anggota penguji, yang telah berkenan sebagai penguji pada ujian tahap I (Tertutup) disertasi ini.
11. Ketua dan anggota penguji, yang telah berkenan sebagai penguji pada ujian tahap II (Terbuka) disertasi ini.
12. Bapak/Ibu dosen pengajar beserta staf Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah banyak memberikan ilmu yang bermanfaat kepada penulis. Semoga Allah Swt. melimpahkan keberkahan.
13. Bapak/Ibu guru yang telah memberikan bekal ilmu yang bermanfaat bagi penulis. Semoga Allah Swt. melimpahkan keberkahan dan melipatgandakan pahalanya.
14. Ayah (almarhum) dan ibu (almarhumah) tercinta, yang telah dengan tulus dan kasih sayang membesarkan, mendidik, memberikan nasihat, memberikan bekal ilmu dan selalu mendoakan kepada penulis dalam menjalani hidup, dan berkesempatan menyelesaikan studi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
15. Ayah mertua (almarhum) dan ibu mertua, yang senantiasa memberikan doa dan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan studi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
16. Lucy Ermawati, S.H., M.H., istri tercinta dan M.A. Abiypradhana Erdianto serta C.F. Adristy Utami, anak-anak tersayang, yang tiada hentinya dengan tulus ikhlas dan penuh kasih sayang mendukung dan mendoakan penulis dalam

menyelesaikan studi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

17. Bapak/Ibu/teman-teman yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan studi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Semoga semua yang telah diberikan kepada penulis menjadi ladang amal ibadah dan mendapat balasan serta keberkahan dari Allah Swt. Akhirnya, penulis berharap semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada pembaca. Aamiin.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Surabaya, 24 Oktober 2022

Penulis,

Rustanto

NIM. 031517017348

SUMMARY

In realizing good financial management, the parties involved with the management of state finances must of course act according to the principles of good governance and clean governance and collaborate with the principles of state financial management. In carrying out its duties, the Budget User (PA) has the authority to appoint a Budget User Authority (KPA) at each agency and unit implementing its duties in the management and implementation of state finances if the PA is unable to carry out part or all of the tasks in the management of goods and services in an agency that concerned.

Administratively, the authority that will be obtained by the KPA will be none other than the authority of the PA which is delegated to him. That authority not only in managing state finances, the KPA is also part of the implementer of the government's procurement of goods/services. This is as regulated in Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Procurement of Government Goods/Services as amended by Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services. With the above duties and authorities, KPA in the procurement of goods/services is responsible to the PA formally and materially for the implementation of the tasks assigned to him.

If you look at the relationship between PA and KPA , it can be seen that the authority in managing state finances comes from PA and then its implementation is delegated to KPA . Therefore, the responsibility for managing state finances rests with the party delegated the authority, namely the KPA, not the PA. 80 (eighty)

percent of corruption cases involving the procurement of goods/services or data from Indonesia Corruption Watch (ICW) in 2016 stated that of the 482 corruption cases that were prosecuted by law enforcement, 195 cases related to the procurement of goods and services with a state loss value of up to IDR 680 billion and the bribe value of IDR 23.2 billion.

The fact that shows that many criminal acts of corruption originate from the procurement of goods/services does not make the application of the article on criminal acts of corruption to matters relating to state losses or the application of criminal acts of corruption to PA and KPA actions important to get attention, because many parties are certainly familiar with the character of law enforcement for criminal acts of corruption which are always in contact with administrative errors. This is because there is a common point of contact between corruption and maladministration, namely "abuse of authority". The difference is that the criminal act of corruption itself has specific characteristics, namely the abuse of authority that creates benefits for oneself or a group. Forms of administrative error or maladministration itself can be in the form of behavior or actions against the law, exceeding authority, using authority for purposes other than those for which the authority is intended, including negligence and neglect of legal obligations in the administration of public services carried out by state and government administrators that lead to material and/or immaterial losses for the community and individuals.

Departing from the above discussion, this research will discuss in depth and comprehensively about fair accountability for PA and KPA in the procurement of

goods and services in a philosophical context as well as compare it with the implementation of its implementation in court decisions in Indonesia.

Method is legal research (doctrinal research). This legal research was conducted to analyze the responsibilities of PA and KPA in the procurement of government goods/services for the occurrence of state losses. The problem approach used in this study is the statutory approach, the case approach, the conceptual approach, and the comparative approach. In this legal research, the legal materials used consist of two, namely primary legal materials consisting of statutory regulations that have a relationship to answer the formulation of the problem that has been determined, and the secondary legal materials themselves consisting of research, theses, dissertations, articles, legal journals, legal dictionaries, internet media or comments on court decisions that are related to the formulation of the problem under study. All the primary and secondary legal materials are then analyzed systematically and rationally.

PA and KPA have an important role in a process of procurement of goods/services because the duties and authorities of PA and KPA cover many things from the planning stage to the implementation of procurement. It is undeniable that the implementation of the duties and authorities of PA and KPA at a complex procurement stage is very prone to errors. Examples of some real mistakes that commonly occur in the implementation of PA and KPA duties based on the results of an audit conducted by the State Audit and Development Agency (BPKP), namely:

a. Planning stage for the procurement of government goods/services.

1) Planning does not match the needs.

- 2) *Planning is tailored to the wishes of certain parties.*
- 3) *Mark up the value of planning goods/services in the preparation of the use of the budget.*
- b. *The preparation stage for the procurement of government goods/services.*
 - 1) *Appointment of people who have a special relationship with the prospective provider.*
 - 2) *Procurement of goods/services leads to only one particular provider's ability.*
 - 3) *Bloat (mark up) in HPS.*
- c. *Provider selection preparation stage.*
 - 1) *Determination of an election system that tends to use a direct appointment system.*
 - 2) *Selection of a bid evaluation system that benefits a particular provider.*
 - 3) *Non-standard/incomplete tender documents.*
- d. *The stage of selecting the tender for the procurement of government goods/services.*
 - 1) *Substantial changes to the election document.*
 - 2) *Restrictions on access to prospective providers at the time of submission of bid documents.*
 - 3) *The process of rebuttal and rebuttal of appeals as well as written responses to rebuttal and rebuttal of appeals is not carried out in a transparent, fair/non-discriminatory and accountable manner.*

e. The stage of implementing the contract for the procurement of goods/services.

1) Contract signer.

a) Signing collusive contracts such as funds are not yet available in DIPA/DPA K/L/PD.

b) The signing of an invalid contract includes the absence of the required support, and/or inconclusive supporting data.

2) Contract execution.

a) Submission of the work location is not carried out with a joint field inspection.

b) Implementation of work that is not in accordance with the terms of the contract, either payment or physical work.

c) The contract termination process is not in accordance with the terms of the contract.

f. The stage of handing over of goods/services.

1) Procurement of goods/services that have been completed have not been handed over to PPK and/or PA/KPA by making a Handover Minutes.

2) The results of the procurement of goods/services submitted are not in accordance with the contract.

3) Retention returns/maintenance guarantees are made before the handover process is complete.

Because PA and KPA in the procurement of government goods/services are usually also civil servants, the mistakes that may be made by PA and KPA can actually be classified according to Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration (hereinafter abbreviated as Law No. 30/2014) and Government Regulation Number 48 of 2016 concerning Procedures for Imposing Administrative Sanctions to Government Officials (hereinafter abbreviated as PP No. 48/2016). If referring to Article 20 paragraph (2) of Law No. 30/2014 jo. Article 33 and 36 of PP No. 48/2016 , it can be seen that the mistakes of a civil servant, including KPA can be classified into 2 (two) as in the following scheme.

Fault classification scheme according to UU No. 30 / 2014 there are 2 (two), namely administrative errors and administrative errors that cause state financial losses which can occur because they are not abuse of authority and can also occur due to abuse of authority (there are indications of criminal irregularities). This is in accordance with Article 20 paragraph (2) of Law No. 30/2014 jo. Article 33 and 36 of PP No. 48/2016. Based on the classification scheme, it can be seen that the mistakes of a civil servant are basically administrative errors, but are grouped into 2 (two), namely ordinary administrative errors and administrative errors that are detrimental to state finances. An explanation of the forms of action included in each group can be seen in the explanation of the forms of action included in each group of errors.

First, administrative errors are violations of the provisions on the administration of government administration as regulated in Law No. 30/2014. The forms of actions that become administrative errors are:

1. *Making decisions or actions that are not based on laws and regulations and the General Principles of Good Governance (AUPB);*
2. *Violation of the discretionary use procedure;*
3. *Violation of the obligation to provide official assistance in an emergency;*
4. *Violation of the approval or refusal to grant a permit, dispensation, or concession;*
5. *Making decisions or actions when government officials have a potential conflict of interest;*
6. *Not being notified of decisions or actions that create burdens for members of the community;*
7. *Does not carry out the obligation to prepare and implement standard operating procedures for decision making;*
8. *Not being notified of the results of the examination of the completeness of the application for a decision or action;*
9. *Not opening access to government administrative documents to every citizen;*
10. *Failure to implement court decisions ratifying the acceptance of applications for decisions and/or actions by government agencies and/or officials;*
11. *Not conveying the decision or action to the parties mentioned in the decision;*
12. *No announcement of the cancellation of decisions concerning the public interest;*
13. *Invalid decision resulting in payment of state money;*
14. *Does not immediately complete administrative efforts that have the potential to harm state finances;*

15. *No decision has been made in accordance with the objection or appeal request;*

16. *It was an abuse of power.*

Article 82 of Presidential Regulation No. 16/2018 (hereinafter abbreviated as Perpres No. 16/2018) states that the administrative error of PA and KPA as one of the officials for the procurement of goods/services is when they fail to take actions that are their duties and obligations, as described in Chapter II sub-chapter 2.1. this writing and violates the integrity pact.

Second, is an administrative error that is detrimental to state finances, not because of an abuse of authority. The form of action there is no explanation regarding what form of action belongs to this group.

Third, administrative errors that harm state finances due to abuse of authority. There are 2 (two) forms of action on this error, namely:

1. Abuse of authority.

The scope of abuse of authority according to Articles 17 and 18 of Law No. 30/2014 includes:

a. prohibition beyond authority, namely prohibition to take action:

1) exceeding the term of office or the validity limit of the authority;

2) exceeds the boundaries of the area where the authority is applied; and/or

3) contrary to the provisions of the legislation.

b. the prohibition of mixing authority, namely the prohibition of making decisions or actions:

1) outside the scope of the field or material authority granted; and/or

2) contrary to the purpose of the given authority.

c. the prohibition of acting arbitrarily, namely the prohibition of making decisions or actions taken:

1) without the basis of authority;

2) and/or contrary to a court decision which has permanent legal force.

2. State financial loss.

Based on Article 1 number 22 of Law No. 1 of 2004 concerning the State Treasury (hereinafter abbreviated as Law No. 1/2004), state losses are defined as shortages of money, securities, and goods, which are real and definite in amount as a result of acts against law, whether intentionally or negligently.

Forms of state losses can include:

a. State losses due to the procurement, disposal, placement, or utilization of a state asset that is not in accordance with the contract (quantity and quality), does not meet the needs, there is a force majeure event, or the receipt of a fictitious asset.

b. State losses due to an obligation where there are state/regional obligations that are greater than they should be, giving or spending to unauthorized parties, or payment of losses on PMH.

c. State losses due to revenues that should be received by the state according to law but are only partially or not fully deposited.

State losses due to spending more than it should, spending that shouldn't be made, and/or spending faster. For example, fictitious expenses or payments in excess of the value that should be paid.

Fourth, administrative errors that harm state finances due to abuse of authority + there are criminal irregularities. The two elements in this error classification, namely state financial losses and misuse, are actually the same as the explanation given previously. However, the distinguishing element is the intersection between administrative errors and criminal irregularities. Crimes related to state financial losses are usually 'criminal acts of corruption'.

*The results of this study are **First**, the nature of accountability for PA and KPA for the occurrence of state losses is because PA and KPA are state officials who have special authority which in fact is not owned by everyone, even public officials, so that according to the legal principle of *deen bevoegdheid zonder verantwoording* (no authority without accountability). Then it is logical of course that when exercising this authority, when the PA and KPA make a mistake, there are juridical consequences, but the mistakes made by the PA and KPA cannot be generalized immediately. The mistakes made by the PA and KPA must be analyzed to determine the qualifications of the responsibilities of the PA and KPA, both administrative, criminal, and/or civil liability. This, if it is associated with the *ten-to-one rule* principle, so that the PA and KPA should not be held accountable for more than the mistakes made.*

***Second**, there is still a disparity in law enforcement related to the implementation of PA and KPA duties that cause state losses in the procurement of government goods/services. This is logical, considering that normatively, there are still several conflicting rules, one of which is the regulation of accountability related to PA and KPA still has a legal conflict, namely on the one hand the source*

of KPA's authority conceptually from PA and Law No. 30/2014 is a mandate, so the responsibility lies with the PA, as the giver of power, but in Perpres No. 12/2021 the source of KPA's authority from the PA is the delegation. This is different from Singapore, the Hong Kong Administrative Region and Australia where in the three countries above the issue of 'competence' is one of the considerations in deciding whether the actions of government officials are really intentional abuse of authority or as a result of competency problems or misjudgments that have occurred. taken by a government official.

In interpreting the dualism of PA and KPA responsibilities, the construction of existing accountability for PA and KPA should lie with the delegator (the recipient of the delegation of authority), on the basis of a formal legalistic argument which states that the source of the authority of the PA from PA is the delegation, as well as in law. Criminal law adheres to the principle of personal responsibility, which in fact is different from administrative law which applies the principle of office responsibility . In addition, in law enforcement related to the implementation of PA and KPA duties that cause state losses, judges still do not base on the principle of actus non facit reum nisi mens sit rea (an act cannot make a person guilty if the intent is innocent) and does not base on the principle of follow the money and assets, so that it is as if PA and KPA cannot exercise discretion and must be guilty when caught in corruption cases related to the procurement of goods and services.

*Based on the findings of the authors, the authors' suggestions are: **First**, in order to provide adequate legal protection, particularly with regard to the duties*

*of the procurement organs, in this case the PA and KPA in properly exercising their authority, it is urgent to change the Presidential Regulation concerning the Procurement of Government Goods/Services into an Act on Public Procurement Law. **Second**, the establishment of a Supreme Court Regulation that can serve as a guideline for judges in making decisions about cases to determine criteria/qualifications for criminal acts and/or other law enforcement determinations in the procurement process is detrimental as an effort to harmonize law enforcement in the area of procurement of government goods/services. Government products or services that result in losses for the state, particularly in defense of legal actions under budget PA and KPA authorities.*

RINGKASAN

Dalam mewujudkan pengelolaan keuangan yang baik, pihak-pihak yang terlibat dengan pengurusan keuangan negara tentu harus bertindak merujuk pada prinsip *good governance and clean governance* serta dikolaborasikan dengan asas-asas pengelolaan keuangan negara. Dalam melaksanakan tugasnya, Pengguna Anggaran (PA) berwenang menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) pada setiap instansi dan unit pelaksana tugasnya dalam pengelolaan dan pelaksanaan keuangan negara jika PA tidak mampu melaksanakan sebagian atau keseluruhan tugas dalam pengelolaan barang/jasa dalam suatu instansi yang bersangkutan.

Secara administratif, kewenangan yang didapatkan oleh KPA nantinya tidak lain adalah kewenangan PA yang diserahkan kepadanya. Kewenangan tersebut tidak hanya dalam pengelolaan keuangan negara, KPA juga merupakan bagian dari pelaksana pengadaan barang/jasa pemerintah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dengan tugas dan kewenangan di atas, KPA dalam pengadaan barang/jasa bertanggungjawab kepada PA secara formal dan materil atas pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya.

Jika melihat hubungan antara PA dan KPA, dapat diketahui bahwa kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara berasal dari PA dan kemudian pelaksanaannya dilimpahkan kepada KPA. Oleh karena itu, tanggung jawab pengelolaan keuangan negara berada pada pihak yang dilimpahkan wewenang,

yaitu KPA, bukan PA. 80 (delapan puluh) persen perkara korupsi yang ada di daerah menyangkut pengadaan barang/jasa, atau data Indonesia Corruption Watch (ICW) pada tahun 2016, menyebut bahwa dari 482 kasus korupsi yang ditindak penegak hukum, sebanyak 195 kasus terkait pengadaan barang/jasa dengan nilai kerugian negara mencapai Rp680 miliar dan nilai suap Rp23,2 miliar.

Fakta yang menunjukkan bahwa banyak tindak pidana korupsi berasal dari pengadaan barang/jasa tersebut ternyata tidak membuat penerapan pasal tindak pidana korupsi untuk hal-hal yang menyangkut kerugian negara atau penerapan tindak pidana korupsi terhadap tindakan PA dan KPA penting untuk mendapat perhatian, sebab banyak pihak tentu telah familiar dengan karakter penegakan hukum tindak pidana korupsi yang senantiasa bersinggungan dengan kesalahan-kesalahan administratif. Hal tersebut dikarenakan adanya titik singgung yang sama antara tindak pidana korupsi dengan perbuatan maladministrasi, yaitu “penyalahgunaan wewenang”. Perbedaan tindak pidana korupsi sendiri memiliki kekhususan karakteristik, yaitu penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan keuntungan bagi diri sendiri atau kelompok. Bentuk-bentuk kesalahan administrasi atau maladministrasi sendiri dapat berupa perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian dan pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berangkat dari diskursus di atas, penelitian ini akan membahas secara mendalam dan komprehensif tentang pertanggungjawaban yang adil bagi PA dan KPA dalam pengadaan barang/jasa dalam konteks filosofis sekaligus memperbandingkannya dengan implementasi penerapannya dalam putusan pengadilan di Indonesia.

Metode penelitian tulisan ini adalah penelitian hukum (*doctrinal research*). Penelitian hukum ini dilakukan untuk menganalisis pertanggungjawaban PA dan KPA dalam pengadaan barang/jasa pemerintah atas timbulnya kerugian negara. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari dua, yaitu bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang memiliki hubungan untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditentukan, dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari hasil penelitian, tesis, disertasi, artikel, jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, media internet ataupun komentar-komentar atas putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti. Seluruh bahan hukum primer dan sekunder tersebut kemudian dianalisis secara sistematis dan rasional.

PA dan KPA memiliki peranan penting dalam sebuah proses pengadaan barang/jasa, sebab tugas dan kewenangan PA dan KPA mencakupi banyak hal sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan pengadaan. Tidak dapat dipungkiri, pelaksanaan tugas dan kewenangan PA dan KPA pada sebuah tahapan pengadaan yang kompleks sangat rawan terhadap terjadinya kesalahan. Contoh beberapa

kesalahan nyata biasa terjadi dalam pelaksanaan tugas PA dan KPA berdasarkan hasil audit yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yaitu:

- a. Tahap Perencanaan pengadaan barang / jasa pemerintah.
 - 1) Perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan.
 - 2) Perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu.
 - 3) *Mark up* nilai perencanaan barang/jasa dalam penyusunan penggunaan anggaran.
- b. Tahap persiapan pengadaan barang/jasa pemerintah.
 - 1) Penunjukan orang-orang yang memiliki hubungan khusus dengan calon penyedia.
 - 2) Pengadaan barang/jasa mengarah hanya pada satu kemampuan penyedia tertentu.
 - 3) Penggelembungan (*mark up*) dalam HPS.
- c. Tahap persiapan pemilihan penyedia.
 - 1) Penetapan sistem pemilihan yang cenderung pada penggunaan sistem penunjukan langsung.
 - 2) Pemilihan sistem evaluasi penawaran yang menguntungkan penyedia tertentu.
 - 3) Dokumen lelang tidak standar/tidak lengkap.
- d. Tahap pemilihan tender pengadaan barang/jasa pemerintah
 - 1) Perubahan secara substansi pada dokumen pemilihan.

- 2) Pembatasan akses calon penyedia pada saat pemasukan dokumen penawaran.
 - 3) Proses sanggah dan sanggah banding serta jawaban tertulis atas sanggah dan sanggah banding tidak dilaksanakan secara transparan, adil/tidak diskriminatif serta akuntabel.
- e. Tahap pelaksanaan kontrak pengadaan barang/jasa.
- 1) Penandatanganan kontrak.
 - a) Penandatanganan kontrak kolusif seperti dana belum tersedia dalam DIPA/DPA K/L/PD.
 - b) Penandatanganan kontrak tidak sah antara lain tidak adanya dukungan yang disyaratkan, dan atau data pendukung yang tidak meyakinkan.
 - 2) Pelaksanaan kontrak.
 - a) Penyerahan lokasi kerja tidak dilakukan pemeriksaan lapangan bersama.
 - b) Pelaksanaan pekerjaan yang tidak sesuai dengan ketentuan kontrak baik pembayaran ataupun fisik pekerjaan.
 - c) Proses pemutusan kontrak tidak sesuai dengan ketentuan kontrak.
- f. Tahap serah terima barang/jasa.
- 1) Pengadaan barang/jasa yang telah selesai belum diserahkan kepada PPK dan/atau PA/KPA dengan dibuatkan Berita Acara Serah Terima.
 - 2) Hasil pengadaan barang/jasa yang diserahkan tidak sesuai kontrak.

- 3) Pengembalian retensi/jaminan pemeliharaan dilakukan sebelum proses serah terima tuntas.

Oleh karena PA dan KPA dalam pengadaan barang/jasa pemerintah biasanya juga berstatus sebagai pegawai negeri sipil, maka kesalahan-kesalahan yang mungkin dilakukan oleh PA dan KPA sebetulnya dapat diklasifikasikan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU No. 30/2014) dan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan (selanjutnya disingkat PP No. 48/2016). Jika merujuk pada Pasal 20 ayat (2) UU No. 30/2014 *jo.* Pasal 33 dan 36 PP No. 48/2016, maka dapat dilihat bahwa kesalahan seorang pegawai negeri sipil, termasuk KPA dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) sebagaimana dalam skema berikut.

Skema klasifikasi kesalahan menurut UU No. 30/2014 ada 2 (dua), yaitu kesalahan administratif dan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, yang dapat terjadi karena bukan penyalahgunaan wewenang tetapi dapat juga terjadi karena penyalahgunaan wewenang (adanya indikasi penyimpangan bersifat pidana). Hal tersebut sesuai Pasal 20 ayat (2) UU No. 30/2014 *jo.* Pasal 33 dan 36 PP No. 48/2016. Berdasarkan skema klasifikasi tersebut, maka dapat dilihat bahwa kesalahan seorang pegawai negeri sipil pada dasarnya merupakan kesalahan yang sifatnya administratif, namun dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu kesalahan administratif biasa dan kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara. Penjelasan mengenai bentuk-bentuk tindakan yang termasuk dalam masing-masing kelompok dapat dilihat dalam penjelasan

pada bentuk-bentuk tindakan yang termasuk dalam masing-masing kelompok kesalahan.

Pertama, kesalahan administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 30/2014. Bentuk-bentuk tindakan yang menjadi kesalahan administratif adalah:

1. Pembuatan keputusan atau tindakan yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
2. Pelanggaran terhadap prosedur penggunaan diskresi;
3. Pelanggaran terhadap kewajiban memberikan bantuan kedinasan dalam keadaan darurat;
4. Pelanggaran terhadap batas waktu persetujuan atau penolakan pemberian izin, dispensasi, atau konsesi;
5. Pembuatan keputusan atau tindakan saat pejabat pemerintahan berpotensi memiliki konflik kepentingan;
6. Tidak diberitahukannya keputusan atau tindakan yang menimbulkan pembebanan bagi warga masyarakat;
7. Tidak melakukan kewajiban penyusunan dan pelaksanaan standar operasional prosedur pembuatan keputusan;
8. Tidak diberitahukannya hasil pemeriksaan kelengkapan permohonan keputusan atau tindakan;
9. Tidak dibukanya akses dokumen administrasi pemerintahan kepada setiap warga masyarakat;

10. Tidak dilaksanakannya putusan pengadilan pengesahan penerimaan permohonan pemberian keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan;
11. Tidak disampaikannya keputusan atau tindakan kepada pihak yang disebutkan dalam keputusan tersebut;
12. Tidak diumumkannya pembatalan keputusan yang menyangkut kepentingan umum;
13. Tidak sahnya keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara;
14. Tidak segera menyelesaikan upaya administratif yang berpotensi merugikan keuangan negara;
15. Tidak ditetapkannya keputusan sesuai permohonan keberatan ataupun banding;
16. Dilakukannya penyalahgunaan wewenang.

Pasal 82 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 (selanjutnya disingkat Perpres No. 16/2018) menyebutkan bahwa kesalahan administratif PA dan KPA sebagai salah satu pejabat pengadaan barang/jasa ialah ketika lalai melakukan tindakan-tindakan yang menjadi tugas dan kewajibannya, sebagaimana dijelaskan pada Bab II sub bab 2.1. tulisan ini serta melanggar pakta integritas.

Kedua, adalah kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara *bukan* karena penyalahgunaan wewenang. Bentuk tindakannya tidak ada penjelasan mengenai bentuk tindakan seperti apa yang termasuk kelompok ini.

Ketiga, kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara karena penyalahgunaan wewenang. Terdapat 2 (dua) bentuk tindakan pada kesalahan ini, yaitu:

1. Penyalahgunaan wewenang

Ruang lingkup penyalahgunaan wewenang menurut Pasal 17 dan 18 UU No. 30/2014 meliputi:

- a. *larangan melampaui wewenang*, yaitu larangan untuk melakukan tindakan:
 - 1) melampaui masa jabatan atau batas berlakunya wewenang;
 - 2) melampaui batas wilayah belakunya wewenang; dan/atau
 - 3) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. *larangan mencampuradukkan wewenang*, yaitu larangan pengambilan keputusan atau tindakan:
 - 1) di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau
 - 2) bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- c. *larangan bertindak sewenang-wenang*, yaitu larangan pengambilan keputusan atau tindakan yang dilakukan:
 - 1) tanpa dasar kewenangan;
 - 2) dan/atau yang bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

2. Kerugian keuangan negara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disingkat UU No. 1/2004), kerugian negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Bentuk-bentuk kerugian negara dapat meliputi:

- a. Kerugian negara karena pengadaan, pelepasan, penempatan, ataupun pemanfaatan suatu aset negara tidak sesuai kontrak (kuantitas dan kualitasnya), tidak sesuai kebutuhan, terjadi *force majeure*, atau adanya penerimaan aset fiktif.
- b. Kerugian negara karena suatu kewajiban dimana ada kewajiban negara/ daerah yang lebih besar dari seharusnya, pemberian atau pengeluaran kepada pihak yang tidak berhak, ataupun pembayaran kerugian atas PMH.
- c. Kerugian negara karena adanya penerimaan yang seharusnya diterima negara menurut undang-undang tetapi hanya disetorkan sebagian atau bahkan tidak disetor seluruhnya.

Kerugian negara karena pengeluaran lebih dari seharusnya, pengeluaran yang seharusnya tidak dilakukan, dan/atau pengeluaran dilakukan lebih cepat. Misalnya pengeluaran fiktif atau pembayaran lebih dari nilai yang seharusnya dibayar.

Keempat, kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara karena penyalahgunaan wewenang + terdapat penyimpangan bersifat pidana. Kedua unsur pada klasifikasi kesalahan ini yaitu kerugian keuangan negara dan penyalahgunaan sebetulnya sama dengan penjelasan yang diberikan sebelumnya. Hanya saja, yang menjadi unsur pembeda ialah adanya persinggungan antara kesalahan administratif dengan penyimpangan pidana. Tindak pidana yang berhubungan dengan kerugian keuangan negara biasanya adalah ‘tindak pidana korupsi’.

Adapun hasil penelitian ini adalah *Pertama*, hakikat dari adanya pertanggungjawaban terhadap PA dan KPA atas timbulnya kerugian negara adalah

karena PA dan KPA merupakan pejabat negara yang memiliki kewenangan khusus yang *notabene* tidak dimiliki oleh setiap orang, bahkan pejabat publik, sehingga sebagaimana asas hukum *deen bevoegdheid zonder verantwoording* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Oleh karenanya logis tentunya dalam melaksanakan kewenangan tersebut, ketika PA dan KPA melakukan kesalahan, maka terdapat konsekuensi yuridis, namun kesalahan yang dilakukan oleh PA dan KPA tersebut tidak bisa serta merta digeneralisir. Kesalahan yang dilakukan oleh PA dan KPA tersebut, harus dianalisis untuk mengetahui kualifikasi tanggung jawab dari PA dan KPA, baik tanggung jawab administrasi, pidana, dan/atau pertanggungjawaban perdata. Hal ini apabila dikaitkan dengan *ten-to-one rule principle*, maka agar jangan sampai PA dan KPA tersebut mempertanggungjawabkan lebih dari kesalahan yang dilakukan.

Kedua, dalam penegakan hukum terkait pelaksanaan tugas PA dan KPA yang menimbulkan kerugian negara dalam pengadaan barang/jasa pemerintah masih ada disparitas. Hal ini logis mengingat secara normatif masih terdapat beberapa kekaburan aturan yang salah satunya, yaitu pengaturan pertanggungjawaban terkait PA dan KPA masih memiliki kekaburan hukum, yaitu disatu sisi sumber kewenangan KPA dari PA secara konseptual dan UU No. 30/2014 adalah mandat, sehingga pertanggungjawaban ada di PA selaku pemberi kuasa, namun di dalam Perpres No. 12/2021 sumber kewenangan KPA dari PA adalah delegasi. Hal ini berbeda dengan Singapura, Daerah Administratif Hongkong dan Australia yang *notabene* pada ketiga negara di atas masalah ‘kompetensi’ menjadi salah satu pertimbangan dalam memutuskan apakah tindakan pejabat pemerintah tersebut

betul-betul penyalahgunaan wewenang yang disengaja atau akibat adanya masalah kompetensi atau kekeliruan pertimbangan yang diambil oleh seorang pejabat pemerintah.

Dalam menginterpretasikan dualisme tanggung jawab PA dan KPA tersebut, seyogyanya konstruksi pertanggungjawaban yang ada bagi PA dan KPA tersebut adalah terletak pada delegatoris (penerima pelimpahan wewenang), dengan dasar argumentasi legalistik formal yang menyatakan, bahwa sumber kewenangan KPA dari PA adalah delegasi, serta di dalam hukum pidana menganut prinsip pertanggungjawaban pribadi (*personal responsibility*) yang *notabene* berbeda dengan hukum administrasi yang memberlakukan prinsip pertanggungjawaban jabatan. Selain itu, dalam penegakan hukum terkait pelaksanaan tugas PA dan KPA yang menimbulkan kerugian negara, hakim masih tidak mendasarkan pada asas *actus non facit reum nisi mens sit rea* (suatu perbuatan tak dapat menjadikan seseorang bersalah bilamana maksudnya tak bersalah) dan tidak mendasarkan prinsip *follow the money and asset*, sehingga seolah-olah PA dan KPA tidak dapat melakukan diskresi dan pasti bersalah ketika terjerat kasus korupsi terkait pengadaan barang/jasa.

Berdasarkan hasil temuan penulis tersebut, maka saran penulis adalah *pertama*, perlu segera dilakukan perubahan pengaturan atas Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi suatu Undang-Undang Pengadaan Publik untuk memberikan perlindungan hukum secara proporsional khususnya mengenai tanggung jawab organ pengadaan, dalam hal ini PA dan KPA, dalam melaksanakan kewenangannya secara tepat. *Kedua*, sebagai upaya

harmonisasi penegakan hukum di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah ini, diperlukan suatu Peraturan Mahkamah Agung yang dapat menjadi “pedoman” bagi hakim dalam memutus perkara untuk menentukan kriteria/kualifikasi adanya tindak pidana dan/atau penentuan penegakan hukum lain dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang menimbulkan kerugian negara, khususnya terhadap perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PA dan KPA.

ABSTRAK

Dalam melaksanakan tugasnya, para Pengguna Anggaran (selanjutnya disingkat PA) berwenang menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran (selanjutnya disingkat KPA) pada setiap instansi dan unit pelaksana tugasnya dalam pengelolaan dan pelaksanaan keuangan negara jika PA tidak mampu melaksanakan sebagian atau keseluruhan tugas dalam pengelolaan barang/jasa dalam suatu instansi yang bersangkutan. Secara administratif, kewenangan yang didapatkan oleh KPA nantinya tidak lain adalah kewenangan PA yang diserahkan kepadanya. Fakta yang menunjukkan, bahwa banyak tindak pidana korupsi berasal dari pengadaan barang/jasa tersebut ternyata tidak membuat penerapan pasal tindak pidana korupsi untuk hal-hal yang menyangkut kerugian negara atau penerapan tindak pidana korupsi terhadap tindakan KPA dan PA penting untuk mendapat perhatian, sebab banyak pihak tentu telah familiar dengan karakter penegakan hukum tindak pidana korupsi yang senantiasa bersinggungan dengan kesalahan-kesalahan administratif. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini mengangkat judul: “pertanggungjawaban hukum pidana pengguna anggaran dan kuasa pengguna anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah atas timbulnya kerugian negara.” Tujuan dari penelitian ini yaitu menganalisis dan menemukan hakikat pertanggungjawaban PA dan KPA dalam pengadaan barang/jasa pemerintah atas timbulnya kerugian negara serta akibat hukum bagi pelaksanaan tugas PA dan KPA yang menimbulkan kerugian negara dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum (*doctrinal research*) dan pendekatan yang digunakan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case study*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Hasil dari penelitian ini yaitu hakikat dari adanya pertanggungjawaban terhadap PA dan KPA atas timbulnya kerugian negara adalah karena PA dan KPA merupakan pejabat negara yang memiliki kewenangan khusus yang *notabene* tidak dimiliki oleh setiap orang, bahkan pejabat publik, sehingga sebagaimana asas hukum *deem bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban), oleh karenanya logis tentunya dalam melaksanakan kewenangan tersebut, ketika PA dan KPA melakukan kesalahan, maka terdapat konsekuensi yuridis, namun kesalahan yang dilakukan oleh PA dan KPA tersebut tidak bisa serta merta digeneralisir. Kesalahan yang dilakukan oleh PA dan KPA tersebut, harus dianalisis, untuk mengetahui kualifikasi tanggung jawab dari PA dan KPA, baik tanggung jawab administrasi, pidana, dan/atau pertanggungjawaban perdata. Hal ini, apabila dikaitkan dengan *ten-to-one rule principle*, maka agar jangan sampai PA dan KPA tersebut mempertanggungjawaban lebih dari kesalahan yang dilakukan.

Kata Kunci : Pertanggungjawaban, Pengguna Anggaran, Kuasa Pengguna Anggaran, Kewenangan.

ABSTRACT

In carrying out their duties, Budget Users (hereinafter abbreviated as PA) have the authority to appoint Budget User Authorizations (hereinafter abbreviated as KPA) at each agency and unit implementing their duties in the management and implementation of state finances if the PA is unable to carry out part or all of the tasks in the management of goods and services in an agency concerned. Administratively, the authority that will be obtained by the KPA will be none other than the authority of the PA which is delegated to him. The fact that shows that many criminal acts of corruption originate from the procurement of goods/services turns out to not make the application of the article on corruption crimes to matters relating to state losses or the application of corruption crimes to KPA and PA actions important to get attention, because many parties are certainly familiar with the character of law enforcement for criminal acts of corruption which are always in contact with administrative errors. Based on this background, this research raises the title: "Criminal legal responsibility for budget users and budget users authority in the procurement of government goods/services for the occurrence of state losses." The purpose of this study is to analyze and find the ratio of the legal liability of PA and KPA in the procurement of government goods/services for the occurrence of state losses and legal consequences for the implementation of PA and KPA duties that cause state losses in the procurement of government goods/services. The research method used is legal research (doctrinal research) and the approach used is the statutory approach, case study, conceptual approach, and comparative approach.

*The results of this study, namely the Legis Ratio of accountability for PA and KPA for the occurrence of state losses, is because PA and KPA are state officials who have special authority which in fact is not owned by everyone, even public officials, so that according to the legal principle of *deen bevoegdheid zonder verantwoording* (there is no authority without accountability), it is logical of course that when exercising this authority, when the PA and KPA make a mistake, there are juridical consequences, but the mistakes made by the PA and KPA cannot be generalized immediately. The mistakes made by the PA and KPA must be analyzed, to find out the qualifications for the responsibilities of the PA and KPA, whether administrative, criminal, and/or civil liability. This, when associated with the ten-to-one rule principle, should not allow the PA and KPA to be held accountable for more than the mistakes made.*

Keywords: *Accountability, Budget Users, Budget User Authorizations, Authority.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PROMOTOR DAN KO PROMOTOR	iv
PENETAPAN PENGUJI TAHAP I (TERTUTUP)	v
PENETAPAN PENGUJI TAHAP II (TERBUKA)	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI	vii
UCAPAN TERIMA KASIH	viii
SUMMARY	xii
RINGKASAN.....	xxiv
ABSTRAK.....	xxxvii
<i>ABSTRACT</i>.....	xxxviii
DAFTAR ISI	xxxix
DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	xlili
DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN	xlvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah	1
1.2. Tujuan Penelitian	16
1.3. Manfaat Penelitian	16
1.4. Orisinalitas Penelitian	17
1.5. Kerangka Teoritik	19
1.5.1. Pengadaan barang/jasa pemerintah	19
1.5.2. Kuasa Pengguna Anggaran	25
1.5.3. Teori kewenangan	29
1.5.4. Pertanggungjawaban hukum	33
1.5.5. Kerugian negara	48
1.5.6. Teori keadilan	54
1.6. Metode Penelitian	65
1.6.1. Tipe penelitian	65
1.6.2. Pendekatan masalah	66

1.6.3. Sumber bahan hukum	69
1.6.4. Analisis bahan hukum	72
1.7. Sistematika Penulisan	72
 BAB II HAKIKAT PERTANGGUNGJAWABAN PENGGUNA ANGGARAN DAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN ATAS TIMBULNYA KERUGIAN NEGARA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH	 75
2.1. Eksistensi Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	75
2.1.1. Kedudukan Pengguna Anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah	75
2.1.2. Kedudukan Kuasa Pengguna Anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah	95
2.2. Bentuk Kesalahan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran Dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	101
2.3. Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran	107
2.3.1. Pertanggungjawaban administratif	114
2.3.2. Pertanggungjawaban pidana	119
2.3.3. Pertanggungjawaban perdata	143
2.4. Asas Keadilan Pertanggungjawaban Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran Atas Timbulnya Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	161
 BAB III PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGGUNA ANGGARAN DAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN YANG MENIMBULKAN KERUGIAN NEGARA DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH	 174
3.1. Putusan-Putusan Mengenai Pertanggungjawaban Hukum Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran Yang Menimbulkan Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	174

3.1.1.	Putusan mengenai pertanggungjawaban hukum Pengguna Anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah	175
a.	Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Tanjungkarang nomor 42/Pid.Sus/TPK/2013/PN....	175
b.	Putusan Mahkamah Agung nomor 2491 K/Pid.Sus/TPK/2015	188
c.	Putusan Mahkamah Agung nomor 429 K/Pid.Sus/TPK/2017	207
3.1.2.	Putusan mengenai pertanggungjawaban hukum Kuasa Pengguna Anggaran dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.	225
a.	Putusan Pengadilan Tindak pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Gorontalo nomor 25/Pid.Sus-Tipikor/2014/PN.Gto.	226
b.	Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Gorontalo nomor 14/Pid.Sus-TPK/2012/PN.Gto	248
c.	Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Padang nomor 23/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Pd	258
d.	Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Gorontalo nomor 22/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Gto	272
e.	Putusan Mahkamah Agung nomor 60 PK/PID.SUS/2018....	286
3.2.	Perbandingan Pertanggungjawaban Hukum Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Atas Timbulnya Kerugian Negara di Beberapa Negara	298
3.2.1.	Singapura	299
3.2.2.	Daerah Administratif Khusus Hongkong	306
3.2.3.	Australia	316
3.3.	Reformulasi Penegakan Hukum Terhadap Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran Yang Menimbulkan Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	341

BAB IV PENUTUP	357
4.1. Simpulan	357
4.2. Saran	358
DAFTAR BACAAN	

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Burgerlijke Wetboek, Staatblad Nomor 23 Tahun 1847.

Wetboek van Strafrecht, Staatblad Nomor 732 Tahun 1915 *jis Staatblad* Nomor 497, 645 Tahun 1917, diberlakukan, diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874, selanjutnya disingkat UU No. 31/1999) diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150, selanjutnya disingkat UU No. 20/2001).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355, selanjutnya disingkat UU No. 1/2004).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (Lembaran Negara Tahun 2008, Nomor 139, Tambahan Negara Nomor 4899, selanjutnya disingkat UU No. 37/2008).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014, Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601, selanjutnya disingkat UU No. 30/2014).

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN (Lembaran Negara Tahun 2013, Nomor 103, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5423, selanjutnya disingkat PP No. 45/2013).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5934, selanjutnya disingkat PP No. 38/2016).

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 33, selanjutnya disingkat Perpres No. 16/2018).

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 63, selanjutnya disingkat Perpres No. 12/2021).

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Melalui Penyedia (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 762).

DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 42/PID.SUS/TPK/2013/PN.TK

Putusan Pengadilan Negeri Gorontalo Nomor 22/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Gto

Putusan Pengadilan Negeri Gorontalo Nomor 25/Pid.Sus-TPK/2014/PN.Gto

Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 43/Pid.Sus.K/2014/PN.Mdn

Putuan Pengadilan Negeri Padang Nomor 4/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Pdg

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 236/Pid.Sus/Tpk/2015/PN Sby

Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 2491K/PID.SUS/TPK/2015

Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 51/PID.SUS-TIPIKOR/2016/PT SBY

Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 429K/PID.SUS/TPK/2017

Putusan Mahkamah Agung R.I. Nomor 60 PK/PID.SUS/2018

Putusan Pegadilan Negeri Gorontalo Nomor 4/Pid.Sus-Tpk/2021/PN.Gto