

TESIS

TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA OLEH PEMERINTAH

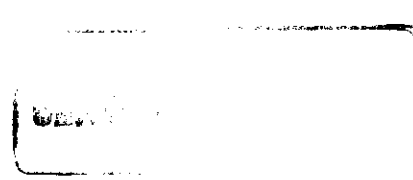


Oleh :

BENI MURDANI, S.H.
NIM : 090515587 M

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

2007



TESIS

**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN
BARANG DAN JASA OLEH PEMERINTAH**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**



Oleh :

**BENI MURDANI, S.H.
NIM. 090515587 M**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2007**

LEMBAR PENGESAHAN

**TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 28 JUNI 2007**

Oleh

Pembimbing



Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum.

NIP. 130 855 884

Mengetahui :

**Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Magister**



Dr. Hj. Sarwirini, S.H., M.S.

NIP. 131 453 126

**Telah diuji pada
Tanggal 13 Juli 2007**

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.Hum.

Anggota : 1. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum.

2. H. Harjono Mintaroem, S.H., M.S.

3. Dr. Hj. Sarwirini, S.H., M.S.

UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama diucapkan puji syukur kepada Allah SWT karena atas iradah dan izin-Nya yang telah memberikan kekuatan dan pengetahuan kepada saya sehingga dapat merampung penulisan tesis ini yang berjudul “TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA OLEH PEMERINTAH”. Disadari bahwa materi tesis ini masih perlu dilengkapi dalam upaya menjawab berbagai persoalan yang dikaji dengan kemampuan saya yang terbatas. Pada kondisi yang demikian, berbagai pihak telah turut membantu saya merampungkan tesis ini sebagai suatu persyaratan akhir dari penyelesaian pendidikan dalam Program Magister Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Pada kesempatan ini dengan rasa tulus saya menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat Dr. Nur Basuki Minarno, S.H.,M.Hum., selaku pembimbing, yang di tengah kesibukan tugasnya tiada henti memberikan dorongan, semangat yang diluangkan waktu pembimbingan. Perhatian, saran, kritik, dan koreksi serta pencerahan selama proses pembimbingan yang diberikan kepada saya dalam rangka meningkatkan kualitas keilmiah penulisan tesis ini maupun peningkatan kemampuan pengembangan ilmu hukum khususnya hukum pidana pada akhirnya menumbuhkan keyakinan dan semangat bagi saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Terima kasih pula saya ucapkan kepada yang terhormat Prof. Dr. Med. H. Puruhito, dr selaku mantan Rektor dan Prof. Dr. Fasich, Apt., selaku Rektor Universitas Airlangga yang telah mengizinkan saya mengikuti pendidikan Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga pada tahun 2005/2006. Saya juga menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr., selaku Direktur Program Pascasarjana beserta Asisten Direktur dan seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan bantuan pelayanan dan fasilitas kepada saya selama

mengikuti pendidikan di Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Terima kasih saya, kepada Dr. Hj. Sarwirini, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Magister pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang dalam kepemimpinannya memberikan dorongan semangat untuk segera menyelesaikan studi pada Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Kepada seluruh staf pengajar pada Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, yakni: Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Prof. Dr. Rudhi Prasetya, S.H., Prof. Dr. Mochammad Isnaeni, S.H., Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Pieter Machmud Marzuki, S.H., M.S., LL.M., Dr. H. Harjono, S.H., M.Cl, Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S., Dr. Sarwirini, S.H., M.S., Dr. H. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Dr. Yohanes Sogar Simamora, S.H., M.Hum., Dr. Rahmi Jened, S.H., M.H., Dr. Nur Basuki Minarno, S.H., M.Hum., H. Harjono Mintaroem, S.H., M.S., Sri Handajani, S.H., M.Hum., Dina Sunyowati, S.H., M.H., H. Urip Santoso, S.H., M.H., Sukardi, S.H., M.H., Drs. I Nyoman Naya Sujana, M.A., dan Dr. Harjono, dr., saya mengucapkan terima kasih atas segala bekal ilmu kepada saya selama proses pembelajaran dan dalam pelaksanaan penelitian.

Kepada seluruh teman se-angkatan 2005 Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, yaitu: Syamsu Thamrin, S.H. (Universitas Tadulako/Palu), Jemmy Jefry Pietersz, S.H., M.H. (Universitas Pattimura/Ambon), Andriani Wahyuningtyas Novitasari, S.H. (Surabaya), Ratna Wati, S.H., M.H. (Universitas Dr. Sutomo/Surabaya), Brahma Astagiri, S.H. (Universitas Wijaya Kusuma/Surabaya), A'an Efendi, S.H. (Surabaya), Dimas Bagus Pranajaya, S.H. (Surabaya), Emil Siain, S.H., M.H. (Advokat/Mataram), Erda Susantyaadji Ratmara, S.H. (Pengacara/Surabaya), dan Drs. Imam Syafi'i, S.H. (Jawa Pos-JTV/Surabaya), terima kasih atas kebersamaan dan semangat kita dalam menempuh studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program

Pascasarjana Universitas Airlangga. Besar harapan saya kebersamaan kita tetap terjaga dalam upaya mengembangkan ilmu hukum yang sedang kita tekuni kini dan masa mendatang.

Kepada rekan-rekan saya di Mataram yang telah memberikan motivasi dan dorongan untuk menyelesaikan studi ini, yaitu Idi Amin, S.H., Dedi, Zainal, Alimudi, Sahdan, Ario Tejo, Edy, Hendra, Usman, terimakasih atas dorongan yang diberikan untuk menyelesaikan studi ini.

Dalam kesempatan ini pula rasa terima kasih saya sampaikan kepada orang tua yang telah melahirkan dan membesarkan saya; Amiruddin, S.H.,M.Hum. dan Hj. Siti Saidah. Terima kasih pula disampaikan kepada kakak saya, Sri Suci Lestari, S.Pd. yang telah memberikan semangat dan mendoakan saya untuk keberhasilan saya dalam menyelesaikan studi.

Surabaya, Juli 2007

Penulis

Beni Murdani, S.H.

RINGKASAN

TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG DAN JASA OLEH PEMERINTAH

Dalam setiap proses pengadaan barang dan jasa, mulai dari tahap persiapan sampai pada tahap pelaksanaannya berpotensi menimbulkan korupsi. Tahapan tersebut adalah perencanaan pengadaan, penetapan sistem pengadaan, penyusunan HPS, penyusunan dokumen pengadaan, pelelangan umum, penunjukan langsung. Modus yang dilakukan bermacam-macam, yaitu persekongkolan, suap, mark up, memberi hadiah atau janji untuk mendapatkan proyek pekerjaan dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah.

Pelanggaran yang dilakukan dalam tahapan persiapan pengadaan sampai pada tahap pelaksanaan pengadaan yang menimbulkan kerugian keuangan negara berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi. Kerugian negara yang ditimbulkan berpengaruh terhadap perekonomian negara yang mempengaruhi kemakmuran, kesejahteraan, kepada seluruh kehidupan rakyat. Yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan dan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu dalam bentuk uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam menentukan kerugian keuangan negara tersebut harus dilakukan audit. BPK sebagai auditor eksternal yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Selain audit eksternal yang dilakukan BPK, ada juga audit internal yang dilakukan oleh BPKP. Auditor internal BPKP melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan. BPKP berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

SUMMARY

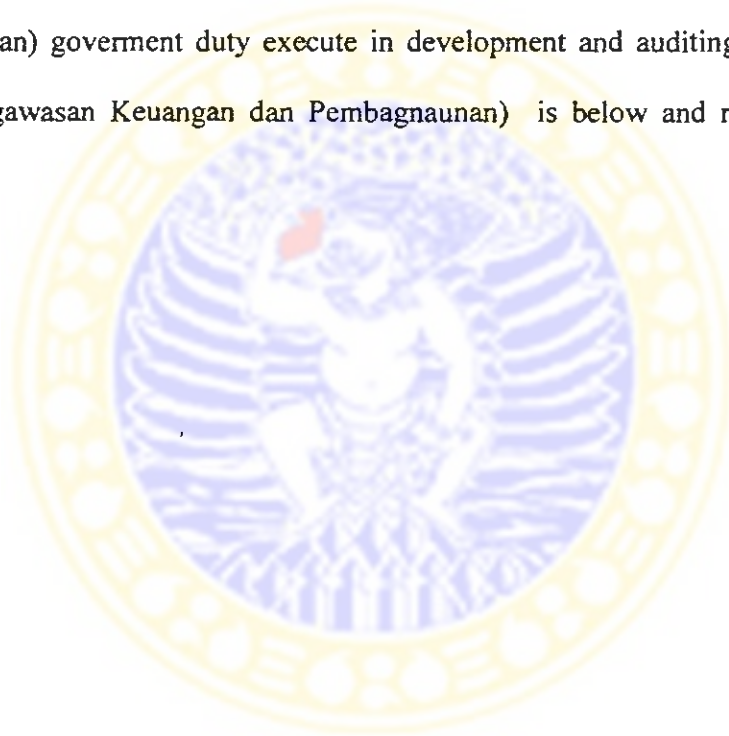
CORRUPTION CRIMINAL IN PROCUREMENT GOODS AND SERVICES OF BY GOVERNMENT

In every process procurement of goods and services, from preparation phase come up with the execution phase of potency generate corruption. The step is planning of procurement, stipulating of procuremen system, compilation HPS, compilation of procurement document, auction of public, directing of direct. Modus which done all kinds, that is collusion, bribed, collusion, mark up, give promise or present for getting project of work in procurement of goods and sevice of by government.

Collision performed within procurement step to phase procurement execution which generate disavantage of state's finance. Implicated in corruption criminal have an effect on to economics of state influencing prosperity, to all life of society. The meaning state's finance is all properties of state in whatever form, who dissociated or not dissociated and all states rights and obligationses available for assessed with moneys, and also everything in the form of money or goods available for made by is public ownership relation execution of the rights and obligations.

In determining disavantage of state's finance must be done an audit. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) as auditor external is commisioned checking and management responsibility state finance done by central government, local government, other state institution, Bank of Indonesian, BUMN (Badan Usaha Milik

Negara), common service agency, BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), and other agency or institution managing state's finance. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) is free state instituting and self-supporting in checking management and responsibility state's finance. Besides audit eksternal which done by BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), there is also internal audit done by BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembagnaunan). Internal auditor BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembagnaunan) goverment duty execute in development and auditing area. BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembagnaunan) is below and responsible to President.



ABSTRACT

CORRUPTION CRIMINAL IN PROCUREMENT GOODS AND SERVICES OF BY GOVERNMENT

The title of this research was "Corruption Criminal in Procurement Goods and Services of by Government". Generally the main issue (1) corruption criminal in process in government procurement; (2) criterion of loss of institute and state in charge doing audit in corruption criminal and also authenticity of result making an audit. By using normatif method through statute approach and case approach.

This study give answer that in every process procurement of goods and services, start from preparation phase come up with the execution phase of potency generate corruption. The step is planning of procurement, stipulating of procuremen system, compilation HPS, compilation of procurement document, auction of public, directing of direct. Modus which done all kinds, that is collusion, bribed, collution, mark up, give promise or present for getting project of work in procurement of goods and seVICES of by government.

Key words: corruption, goods and services, government procurement.

DAFTAR ISI

Sampul Depan.....	i
Sampul Dalam.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Lembaran Penetapan Panitia Penguji.....	iv
Ucapan Terima Kasih.....	v
Ringkasan.....	viii
Summary.....	x
Abstract.....	xii
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Aturan Hukum.....	xv
Daftar Putusan Pengadilan.....	xviii
BAB I PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya.....	1
2. Tujuan Penelitian.....	11
3. Manfaat Penelitian.....	11
4. Kajian Pustaka.....	12
4.1. Pengertian dan Unsur-Unsur Tindak Pidana.....	12
4.2. Pengertian Tindak Pidana Korupsi.....	15
4.3. Ketentuan Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah.....	25
5. Metode Penelitian.....	27
5.1. Pendekatan Masalah.....	28
5.2. Bahan Hukum.....	28
5.3. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum.....	30
6. Pertanggungjawaban Sistematika.....	30
BAB II PERBUATAN MELAWAN HUKUM DALAM PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BERIMPLIKASI TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI	
1. Aturan Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah...	32

1.1. Sejarah Perkembangan.....	32
1.2. Aturan Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa.....	53
1.2.1. Persiapan Pengadaan.....	53
1.2.2. Pelaksanaan Pengadaan.....	63
2. Perbuatan Melawan Hukum Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa.....	73
2.1. Tahap Perencanaan Pengadaan.....	80
2.2. Tahap Penetapan Sistem Pengadaan.....	82
2.3. Tahap Penyusunan HPS.....	86
2.4. Tahap Penyusunan Dokumen Pengadaan.....	88
2.5. Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa.....	90
3. Contoh Kasus Korupsi Pengadaan dan Analisis Kasus.....	97
3.1. Posisi Kasus.....	97
3.2. Isu Hukum.....	110
3.3. Analisis.....	111
BAB III UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI	
1. Makna dan Kriteria Kerugian Negara.....	116
2. Lembaga Yang Berwenang Melakukan Audit.....	124
2.1. Audit Internal.....	124
2.2. Audit Eksternal.....	133
3. Keabsahan Hasil Audit.....	138
BAB IV PENUTUP	
1. Kesimpulan.....	143
2. Saran.....	144
Daftar Bacaan.....	146

DAFTAR ATURAN HUKUM

A. UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Perubahan Pertama Tahun 1999, Perubahan Kedua Tahun 2000, Perubahan Ketiga Tahun 2001, dan Perubahan Keempat Tahun 2002.

B. UNDANG-UNDANG

UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 28 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah.

UU No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan Konvensi PBB Anti Korupsi Tahun 2003.

UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

C. PERATURAN PRESIDEN

Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Peraturan Presiden No. 64 Tahun 2005 Tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2005 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden No. 79 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

D. KEPUTUSAN PRESIDEN

Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden No. 46 Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden No. 30 Tahun 2003 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi,

Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Keputusan Presiden No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususnan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden No. 61 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah



DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006 dalam perkara Yudicial Review terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1344 K/Pid/2005 tanggal 9 September 2005 dalam perkara Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Helikopter MI-2 oleh Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si.



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya

Tuntutan aktual yang sedang berkembang di masyarakat saat ini adalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Sudah merupakan kenyataan bahwa salah satu segi yang berpotensi menimbulkan tindak pidana korupsi khususnya dikalangan pemerintahan adalah dalam pengadaan barang dan jasa. Indikasi ini terlihat antara lain dari langkah yang diambil oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang baru-baru ini melaksanakan “Lokakarya Audit Perhimpunan BPK se-Asia tentang Pengadaan Barang dan Jasa”.¹

Di Indonesia tingkat korupsinya masih tinggi², berdasarkan laporan *Transparency Internasional* sejak 1998-2004 selalu berada dalam peringkat sepuluh besar negara terkorup di dunia. Tahun 1998 (peringkat 6 terkorup dari 85 negara), tahun 1999 (peringkat 3 terkorup dari 98 negara), tahun 2000 (peringkat 5 terkorup dari 90 negara), tahun 2001 (peringkat 4 terkorup dari 91 negara), tahun 2002 (peringkat 6 terkorup dari 102 negara), tahun 2003 (peringkat 6 terkorup dari 133 negara). Menurut hasil survei yang dilakukan oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hongkong, dalam survei tersebut PERC menempatkan Indonesia berada di urutan kedua bersama Thailand. Sedangkan

¹ *Harian Kompas*, 8 Agustus 2006.

² Periksa <http://www.transparansi.or.id/>

peringkat terkorup di Asia, menurut hasil survei adalah Filipina.³ Terutama yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah. Menurut ketentuan Pasal 7 ayat 1 huruf a Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (Keppres 80/2003) menyebutkan bahwa pengadaan barang/jasa yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD, dari sisi perbendaharaan Negara bahwa penetapan dalam APBN dan APBD wajib dikelola dan dipertanggungjawabkan. Artinya bahwa pengelolaan keuangan Negara dalam bentuk APBN dan APBD harus berhasil guna dan berdayaguna secara efektif dan efisien dalam tataran pelaksanaannya.

Dalam tataran pelaksanaan tidak hanya melalui pendekatan efektif dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan Negara akan tetapi hal yang sangat penting berkaitan dengan pendekatan penegakan hukum. Penegakan hukum yang dimaksud dalam hal ini berkaitan dengan pendekatan hukum pidana. Instrument hukum pidana yang dipergunakan dalam menanggulangi tindak pidana korupsi adalah Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 2001. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya.

Perkembangan korupsi sampai saat inipun sudah merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintah yang tidak tertera secara tertib dan tidak

³ Harian Jawa Pos, Rabu 14 Maret 2007.

terawasi secara baik karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan dalam implementasinya. Mengenai pengertian korupsi terlebih dahulu diuraikan pengertian tentang tindak pidana, pembentuk Undang-Undang kita menggunakan istilah *strafbaarfeit* untuk menyebutkan nama tindak pidana tetapi tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai *strafbaarfeit* tersebut. Dalam bahasa Belanda *strafbaarfeit* terdapat dua unsur pembentuk kata yaitu *strafbaar* dan *feit*, *feit* dalam bahasa belanda diartikan “sebagian dari kenyataan”, sedangkan *strafbaar* berarti “dapat di hukum”.⁴

Sedangkan Menurut beberapa pakar hukum mengartikan *strafbaarfeit* berbeda-beda. Menurut **Simons** *strafbaarfeit* diartikan dengan istilah tindakan melanggar hukum dimana dia memberikan pengertian *strafbaarfeit* yaitu tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum. Sedangkan menurut **E. Utrecht** menerjemahkan *strafbaarfeit* dengan istilah peristiwa pidana yang sering juga ia sebut delik. Utrecht memberikan pengertian mengenai *strafbaarfeit* yaitu suatu perbuatan *handelen* atau *doen*-positif atau suatu melalaikan *nalaten*-negatif, maupun akibatnya (keadaan yang timbul karena perbuatan atau melalaikan itu). Peristiwa pidana merupakan suatu peristiwa hukum (*rechtsfeit*), yaitu peristiwa kemasyarakatan yang membawa akibat yang diatur oleh hukum. Lebih lanjut, **Moeljatno** mengartikan *strafbaarfeit* sebagai perbuatan

⁴ Evi Hartanti, **Tindak Pidana Korupsi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 5.

pidana yaitu Perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan yang mana disertai sanksi berupa pidana terutama bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang hukum dan diancam pidana asal saja dalam hal itu diingatkan bahwa larangan ditujukan pada perbuatan (yaitu kejadian atau keadaan yang ditimbulkan oleh kelakuan orang, sedang ancaman pidananya ditujukan pada orang yang menimbulkan kejahatan. Menurut Wirjono Prodjodikoro *strafbaarfeit* diartikan sebagai tindak pidana.

Dari rumusan definisi *Straafbaarfeit* maupun yang dikemukakan oleh beberapa pakar hukum di atas maka penulis memakai istilah tindak pidana dan dapat disimpulkan secara bebas oleh penulis meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Oleh Undang-Undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat di hukum,
2. Adanya tindakan melawan hukum atau suatu *onrechtmatige handeling*,
3. Perbuatan itu dapat dipertanggung jawabkan,
4. Adanya unsur kesalahan,
5. Perbuatan itu dilakukan oleh manusia.

Dalam ruang lingkup asas pertanggung jawaban pidana, Sudarto⁵ menegaskan bahwa disamping kemampuan bertanggung jawab, kesalahan (*sculd*) dan melawan hukum (*wederechtheijkheid*) sebagai syarat untuk penganan pidana

⁵ Sudarto dalam Hamzah Hatrik, *Asas Pertanggung Jawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1996, h. 12.

ialah membahayakan masyarakat oleh pembuat. Dengan demikian konsepsi pertanggung jawaban pidana dalam arti dipidananya pembuat ada beberapa syarat yang harus dipenuhi yaitu :

1. Ada suatu tindak pidana dilakukan oleh pembuat,
2. Ada unsur kesalahan berupa kesengajaan atau kealpaan,
3. Ada pembuat yang mampu bertanggung jawab,
4. Tidak ada alasan pemaaf.⁶

Dalam sistem hukum pidana adanya tindak pidana dan atau patut diduga adanya perbuatan tindak pidana baik yang telah memenuhi syarat formil maupun syarat materil maka kewenangan penyidikan maupun penuntutan berdasarkan Undang-Undang dilaksanakan oleh Kejaksaan Republik Indonesia.

Kejaksaan adalah aparaturnya penegak hukum yang melaksanakan tugas terutama dibidang penuntutan serta turut menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan hukum. Dalam penanganan perkara korupsi (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan), Kejaksaan diberi wewenang oleh Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-Undang. Selain Kejaksaan Republik Indonesia lembaga lain yang juga diberikan wewenang oleh Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang lebih dikenal dengan istilah KPK (Komisi

⁶ Ibid.

Pemberantasan Korupsi) dalam Pasal 6 huruf c untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

Kewenangan tersebut dalam hubungannya dengan Keppres 80 Tahun 2003 kedua lembaga itu berfungsi sebagai lembaga penyidik dalam hal terdapatnya penyimpangan atau tindak pidana dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah (Keppres 80 Tahun 2003). Berkaitan dengan proses pengadaan barang dan jasa sebagaimana diatur dalam lampiran Keppres 80 Tahun 2003 yaitu:

1. Persiapan yang meliputi;
 - a. Perencanaan,
 - b. Pembentukan Panitia,
 - c. Penetapan Sistem Pengadaan,
 - d. Penyusunan Jadwal,
 - e. Penyusunan HPS (Harga Perkiraan Sendiri),
 - f. Penyusunan Dokumen Pengadaan.
2. Pelaksanaan;
 - a. Penyedia Barang & Jasa,
 - b. Swakelola.

Dalam proses tersebut HPS yang paling berpotensi menimbulkan korupsi berkaitan dengan *Mark Up*. Lebih lanjut hal tersebut dapat merugikan negara sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001. Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah melibatkan jumlah uang yang sangat besar. Itulah sebabnya dikatakan pemerintah merupakan pembeli yang terbesar (*the largest buyer*) di suatu negara.⁷

⁷ Yohanes Sogar Simamora, "Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah", *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, h. 3.

Sumber dana pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah ini berasal dari keuangan negara dalam hal ini APBN/APBD, di samping dana yang berasal dari pinjaman/hibah luar negeri (PHLN). Bahwa dana-dana ini banyak diselewengkan dalam proyek pengadaan barang dan jasa sudah menjadi pengetahuan umum. Oleh karena itu pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara adalah sumber korupsi terbesar.

Belum tersedianya instrumen hukum yang secara khusus mengatur kontrak komersial oleh pemerintah juga merupakan faktor penyebab lemahnya sistem pengadaan.⁸ Prosedur dan standar dalam sistem pengadaan di Indonesia masih banyak mengandung kelemahan. Kelemahan inilah yang membuka peluang terjadinya penyimpangan dalam proses pengadaan dan kontrak pengadaan dengan memanfaatkan celah hukum yang pada akhirnya merugikan keuangan negara. Tender pengadaan yang dimaksudkan untuk mendapatkan harga yang pantas dan kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan hanya menjadi formalitas belaka karena praktik-praktik kolusi.⁹ Terdapat berbagai modus operandi yang dijumpai, misalnya: pelaksanaan pengadaan tidak dilakukan tender, dilakukan tender tetapi tertutup padahal seharusnya terbuka, panitia pengadaan tidak melakukan pengumuman kepada publik atau melakukan pengumuman tetapi diatur sedemikian rupa sehingga hanya menjangkau kalangan tertentu dan praktik *mark-up*.¹⁰

⁸ *Ibid*, h. 8.

⁹ *Ibid*.

¹⁰ Periksa, <http://www.antikorupsi.org/>. Lihat juga Yohanes Sogar Simamora, Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah, *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, h. 9.

Dalam kontrak pemerintah, pembayaran yang terjadi baik yang mengakibatkan pengeluaran atau penerimaan harus mengacu pada anggaran pendapatan dan belanja negara. Hal ini merupakan amanat konstitusi sebagaimana termaktub dalam pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan:

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dapat kita lihat bahwa pengelolaan keuangan negara, dengan demikian termasuk kontrak yang dibuat oleh pemerintah, mengacu pada prinsip transparansi dan akuntabilitas yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Transparansi adalah prinsip yang sangat penting dalam kontrak yang dibuat oleh pemerintah. Penerapan prinsip ini utamanya ditujukan untuk melindungi keuangan negara. Prinsip transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip yang terkait erat satu dengan yang lain. Fungsinya adalah untuk menjamin perlindungan terhadap keuangan negara dan kepentingan umum agar tidak terjadi kerugian secara finansial maupun kemungkinan timbulnya ancaman terhadap keselamatan umum.

Dalam praktek terdapat juga hal-hal yang menyimpang dalam Keppres 80 Tahun 2003, sebagai ilustrasi dalam hal ini penulis dapat mengungkapkan sebagai berikut :

“Misalnya Instansi A melakukan negosiasi dengan kontraktor dalam hal melaksanakan pengadaan barang ataupun jasa untuk kepentingan instansi

tersebut. Dalam proses tersebut instansi A menawarkan kepada pihak kontraktor untuk mengadakan suatu barang atau jasa tertentu kepada pihak kontraktor, tetapi Instansi tersebut belum memiliki anggaran dan dengan janji akan dibayarkan pada tahun anggaran berikutnya.”

Ilustrasi tersebut di atas menurut Keppres 80 Tahun 2003, bahwa praktek tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 30 ayat 1 huruf b, ayat 7 dan ayat 8 berkaitan dengan jangka waktu pelaksanaan yaitu tahun tunggal dan tahun jamak, dalam ayat 7 yang berbunyi :

“Kontrak tahun tunggal adalah kontrak pelaksanaan pekerjaan yang mengikat dana anggaran untuk masa anggaran I (satu) tahun anggaran”.

Pasal 8 yang kemudian diubah dan ditambah oleh Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2005, sehingga lengkapnya berbunyi :

“Kontrak tahun jamak adalah kontrak pelaksanaan pekerjaan yang mengikat dana anggaran untuk masa I (satu) tahun anggaran yang dilakukan atas persetujuan oleh Menteri Keuangan untuk pengadaan yang dibiayai APBN Propinsi, Bupati, Walikota untuk pengadaan yang dibiayai APBN Kabupaten/Kota, Kepala Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan kehidupan masyarakat propinsi Nangro Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara untuk pengadaan yang dibiayai APBN dalam rangka kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat Propinsi Nangro Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara”.

Lebih jauh, praktek-praktek semacam ini banyak terjadi penyimpangan dari sisi anggaran dan berpotensi terjadinya *Mark Up*.

Dalam hal terjadinya penyimpangan atau tindak pidana maka menurut ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No 20 Tahun 2001 menyebutkan bahwa :

Pasal 2 :

1. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 3 :

”Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Dalam kaitannya dengan tindak pidana sebagaimana dimaksud diatas juga terdapat penegasan didalam KUHP yang menyebutkan bahwa dalam hal mereka yang melakukan, menyuruh melakukan, turut serta melakukan perbuatan dan memberi atau menjanjikan sesuatu dengan kewenangan yang ada padanya baik dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang untuk melakukan perbuatan. Dalam hal penganjur sebagaimana disebutkan di atas hanya perbuatan yang sengaja dianjurkan sajalah yang diperhitugkan beserta akibat-akibatnya.¹¹

¹¹ Lihat Pasal 55 ayat 1 dan 2 KUHP.

Berdasarkan uraian sebagaimana tertuang diatas, maka yang ingin dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Apakah kriteria perbuatan melawan hukum dan apakah pada proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah yang berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi ?
- b. Apakah kriteria kerugian negara dalam tindak pidana korupsi dan lembaga yang berwenang menentukan kerugian negara tersebut ?

2. Tujuan Penelitian

- a. Mengkaji dan menganalisis proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah yang berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi.
- b. Mengkaji dan menganalisis kriteria kerugian negara dan lembaga yang berwenang melakukan audit dalam tindak pidana korupsi serta keabsahan hasil audit.

3. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik untuk kepentingan teoritik maupun kepentingan praktis.

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritik hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya

pengetahuan yang meliputi aspek-aspek tindak pidana korupsi dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dapat berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi.

4. Kajian Pustaka

Dalam studi tentang tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah diperlukan landasan teoritik untuk memberikan arahan dalam penulisan ini, yaitu sebagai berikut:

4.1. Pengertian dan Unsur-Unsur Tindak Pidana

Pengertian Tindak Pidana:

Menurut Moeljatno yang memakai istilah “perbuatan Pidana”, bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut. Lebih lanjut, Moeljatno juga mengatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, asal saja dalam pada itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan, (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan

orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.¹² Sedangkan banyak pakar hukum memakai istilah: peristiwa pidana, tindak pidana, delik dan sebagainya, dan menyamakan istilah tersebut dengan istilah Belanda *strafbaar feit*, sedangkan menurut **Moeljatno** perbuatan pidana bukan demikian halnya.

Pengertian *strafbaar feit* menurut **Simons** adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab. **Van Hamel** merumuskan *strafbaar feit* adalah kelakuan orang (*menselijke gedraging*) yang dirumuskan dalam *wet*, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana (*strafwaardig*) dan dilakukan dengan kesalahan. **Andi Hamzah** memakai istilah delik, karena menurut beliau ini adalah istilah yang nertal.¹³

Moeljatno mengatakan, bahwa perbuatan pidana itu dapat disamakan dengan *criminal act*, jadi berbeda dengan *strafbaar feit*, yang meliputi pula pertanggungjawaban pidana. *Criminal act* itu berarti kelakuan dan akibat, yang disebut juga *actus reus*.¹⁴

Menurut **Wirjono Prodjodikoro** yang memakai istilah tindak pidana atau dalam bahasa belanda *strafbaar feit*, yang sebenarnya merupakan istilah resmi dalam

¹² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Cet. Ke-7, Jakarta, 2002, h. 54.

¹³ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Ceet ke-2 Edisi Revisi, Jakarta, 1994, h. 88. (Andi Hamzah I)

¹⁴ Moeljatno, *Op., Cit.*, h. 57.

Strafwetboek atau Kitab undang-Undang Hukum Pidana, ada juga istilah dalam bahasa asing yaitu *delict*.¹⁵

Dari rumusan di atas, penulis menyimpulkan bahwa perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan pidana jika diatur dalam suatu ketentuan perundang-undangan. Hal ini senada dengan Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi bahwa “Suatu perbuatan hanya merupakan tindak pidana, jika ini ditentukan lebih dulu dalam suatu ketentuan perundang-undangan.” Dalam bahasa latin disebut “*Nullum delictum, nulla puna sine praevia lege punali*” (tiada kejahatan, tiada hukuman pidana tanpa undang-undang hukum pidana dahulu), yang lebih dikenal dengan Asas Legalitas.

Unsur-Unsur Tindak Pidana :

Menurut Moeljatno unsur-unsur tindak pidana adalah:¹⁶

- a. kelakuan dan akibat (perbuatan);
- b. hal ihkwal atau keadaan yang menyertai perbuatan;
- c. keadaan tambahan yang memberatkan pidana;
- d. unsur yang melawan hukum yang obyektif;
- e. unsur yang melawan hukum yang subyektif.

Sedangkan menurut Schaffmeister unsur-unsur tindak pidana adalah:¹⁷

- a. adanya perbuatan;

¹⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Eresco, Edisi Kedua, Bandung, 1989, h. 55.

¹⁶ Moeljatno, *Op., Cit.*, h. 63.

¹⁷ Schaffmeister, N. Keijzer, E. PH. Sutorius, Alih Bahasa oleh Sahetapy, *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 2004, h. 27-29.

- b. bersifat melawan hukum;
- c. dapat dicela; dan
- d. tidak ada alasan pemaaf.

Menurut Wirjono Prodjodikoro unsur-unsur tindak pidana adalah:¹⁸

- a. perbuatan;
- b. akibat yang ditimbulkan;
- c. sifat melanggar hukum (*onrechtmatigheid*);
- d. kesalahan (kesengajaan (*opzet*), kurang berhati-hati (*culpa*)).

4.2. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Istilah korupsi berasal dari perkataan *corruptio*, yang berarti kerusakan. Perkataan korupsi dipakai untuk menunjuk keadaan atau perbuatan yang buruk. Korupsi banyak disangkutkan kepada ketidak jujuran seseorang dalam bidang keuangan.¹⁹ Sedangkan menurut Fockema Andreae kata korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus*.

Selanjutnya disebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption, corrupt*; Perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie (koruptie)*. Dari istilah Belanda inilah kata itu turun ke

¹⁸ Wirjono Prodjodikoro, Op. Cit., h. 56-61.

¹⁹ Sudarto, **Hukum Dan Hukum Pidana**, Alumn, Bandung, 1986, h. 114-115.

bahasa Indonesia, yaitu korupsi.²⁰ Adapun arti harfiah korupsi yaitu perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.²¹ Membicarakan tentang korupsi menyangkut juga segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatan.²² Adapun menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam Kamus Hukum, yang dimaksud *corruptie* adalah korupsi; perbuatan curang; tindak pidana yang merugikan keuangan negara. Baharuddin Lopa mengutip pendapat dari David M. Chalmers, menguraikan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum.²³ Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain berbunyi "*finacial manipulations and deliction injurious to the economy are often labeled corrupt* (manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi)". Selanjut ia menjelaskan "*the term is often applied also to misjudgements by officials in the public economies* (istilah ini sering juga digunakan terhadap kesalahan ketetapan oleh pejabat yang menyangkut bidang perekonomian umum)". Dikatakan pula, *disguised payment in the form of gifts, legal*

²⁰ Andi Hamzah, **Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional**, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, h. 4. (Andi Hamzah II)

²¹ Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, 1976.

²² Evi Hartanti, *Loc. Cit.*, h. 9.

²³ *Ibid.*

fees, employment, favors to relatives, social influence, or any relationship that sacrifices the public and welfare, with or without the implied payment of money, is usually considered corrupt (pembayaran terselubung dalam bentuk pemberian hadiah, ongkos administrasi, pelayanan, pemberian hadiah kepada sanak keluarga, pengaruh kedudukan sosial, atau hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum, dengan atau tanpa pembayaran uang, biasanya dianggap sebagai perbuatan korupsi). Ia menguraikan pula bentuk korupsi yang lain, yang diistilahkan *political corruption* (korupsi politik) adalah *electoral corruption includes purchase of vote with money, promises of office or special favors, coercion, intimidation, and interference with administrative or judicial decision, or governmental appointment* (korupsi pada pemilihan umum, termasuk memperoleh suara dengan uang, janji dengan jabatan atau hadiah khusus, paksaan, intimidasi, dan campur tangan terhadap kebebasan memilih. Korupsi dalam jabatan melibatkan penjualan suara dalam legislatif, keputusan administratif, atau keputusan yang menyangkut pemerintah).

Perkataan korupsi semula bersifat umum dan baru menjadi istilah hukum untuk pertama kalinya dalam Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Dalam konsiderans peraturan ini dikatakan antara lain “bahwa berhubung tidak adanya kelancaran dalam usaha-usaha memberantas perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara yang oleh khalayak ramai dinamakan korupsi, perlu segera menetapkan suatu tata kerja untuk dapat menerobos kemacetan dalam usaha memberantas korupsi dan seterusnya”.

Kemudian, istilah korupsi juga dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang ini kemudian dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian sejak tanggal 16 Agustus 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan baru mulai berlaku efektif setelah 2 (dua) tahun kemudian (16 Agustus 2001) dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tanggal 21 November 2001.

Memperhatikan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka tindak pidana korupsi itu dapat dilihat dari 2 (dua) segi, yaitu Korupsi Aktif dan Korupsi Pasif.²⁴

Adapun yang dimaksud dengan korupsi aktif adalah sebagai berikut:

- Secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 2 undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999);
- Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara (Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999);

²⁴ Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 2-6.

- Memberi hadiah atau janji kepada Pegawai Negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan tersebut (Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999);
- Percobaan, pembantuan, atau permufakatan jahat untuk melakukan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999);
- Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara dengan maksud supaya berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya (Pasal 5 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Memberi sesuatu kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara karena atau berhubung dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya (Pasal 5 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada Hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan yang diserahkan kepadanya untuk diadili (Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjualan bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang (Pasal 7 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);

- Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf a (Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang (Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf c (Pasal 7 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pegawai Negeri atau orang lain selain Pegawai Negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut (Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pegawai Negeri atau bukan Pegawai Negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau sementara waktu, dengan

sengaja memalsu buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);

- Pegawai Negeri atau bukan Pegawai Negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus-menerus atau sementara waktu dengan sengaja; menggelapkan, menghancurkan, meneruskan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan di muka pejabat yang berwenang, yang dikuasai karena jabatannya; atau membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut; atau membantu orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang:
 - a. Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, atau menerima pembayaran dengan potongan atau mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri (Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
 - b. Pada waktu menjalankan tugas meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang

lain atau Kas umum tersebut mempunyai hutang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal ini tersebut bukan merupakan hutang (huruf f);

- c. Pada waktu menjalankan tugas meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang seolah-olah merupakan hutang pada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan hutang (huruf g);
 - d. Pada waktu menjalankan tugas telah menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; atau
 - e. Baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruhnya atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya (huruf i)
- Memberi hadiah kepada Pegawai Negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu (Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999);

Sedangkan **korupsi pasif** adalah sebagai berikut:

- Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima pemberian atau janji karena berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang

bertentangan dengan kewajibannya (Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);

- Hakim atau Advokat yang menerima pemberian atau janji untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili atau untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang diberikan berhubung dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Orang yang menerima penyerahan bahan atau keperluan Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Negara Republik Indonesia yang membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya; atau sebagai

akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya (Pasal 12 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);

- Hakim yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili (Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Advokat yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji itu diberikan untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang diberikan berhubungan dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili (Pasal 12 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001);
- Setiap Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima gratifikasi yang diberikan berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya (Pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001).

Dari uraian diatas mengenai unsur-unsur tindak pidana maka **Andi Hamzah** merumuskan unsur delik yang ada dalam Pasal 2 UU PTPK (UU No. 31 Tahun 2001) yaitu sebagai berikut :²⁵

- a. melawan hukum;
- b. memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- c. dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

²⁵ Andi Hamzah II, *Op. Cit.*, h. 120-121.

Rumusan delik Pasal 3 UU PTPK 1999 (Pasal 1 ayat (1) sub b UU PTPK 1971) yaitu sebagai berikut :²⁶

- a. dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
- b. menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
- c. yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Sedangkan menurut Sudarto unsur-unsur tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut :²⁷

- a. melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu badan;
- b. perbuatan itu bersifat melawan hukum;
- c. perbuatan itu secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau perbuatan itu diketahui atau patut disangka oleh si pembuat bahwa merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

4.3. Ketentuan Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah

Pengadaan barang dan jasa dalam pelaksanaan pembangunan terutama yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), harus dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparansi, terbuka dan perlakuan yang

²⁶ Ibid, h. 191.

²⁷ Sudarto, Op. Cit., h. 132.

adil bagi semua pihak serta akuntabel, sehingga hasilnya dapat dipertanggung jawabkan, baik dari segi fisik keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Ketentuan yang terkait dengan pengaturan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah, pada pokoknya diatur oleh Keputusan Presiden R.I. Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Keputusan Presiden ini telah beberapa kali mengalami perubahan yaitu dengan:

1. Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
2. Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2005 Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
3. Peraturan Presiden Nomor 70 tahun 2005 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
4. Peraturan Presiden Nomor 8 tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
5. Peraturan Presiden Nomor 79 tahun 2006 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

6. Peraturan Presiden Nomor 85 tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

5. Metode Penelitian

Penelitian Hukum (*legal research*) dilakukan dengan metode yang sesuai dengan karakter ilmu hukum yaitu yang bersifat "*normatif*" (*Dogmatik*)²⁸, yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum. Metode penelitian ini meliputi pendekatan (*approach*) penentuan bahan hukum (*legal materials*). Penentuan bahan hukum dalam penelitian ini meliputi; **pertama**, bahan hukum *primer* (*primary sources or authorities*), seperti undang-undang dan putusan pengadilan, bahan hukum primer ini dibagi lagi dalam *mandatory primary sources*, yaitu perundang-undangan nasional atau yang dikeluarkan oleh penguasa dari wilayah hukum sendiri, dan *persuasive primary sources*, yaitu perundang-undangan dari provinsi yang berbeda (tetapi yang menyangkut hal yang sama) atau putusan pengadilan dari wilayah hukum yang berbeda, **kedua** bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), misalnya makalah, buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*).²⁹

²⁸ PM. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Paper, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Unair, Surabaya, 1997, h.20.

²⁹ Sunaryati Hartono, *Pelatihan Penelitian Hukum Normatif*, Unair, Surabaya, 2006, h. 134.

5.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Dalam metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi sesuai dengan isu hukum yang akan diteliti.³⁰ Sedangkan pendekatan kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara melakukan telah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.³¹

5.2. Bahan Hukum

Adapun dalam penelitian ini sumber bahan hukum yang digunakan meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

1. UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. UU No. 28 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.
4. UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
5. UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
6. UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-1, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 93.

³¹ *Ibid*, h. 94.

7. UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
8. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
9. UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah.
10. UU No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan Konvensi PBB Anti Korupsi Tahun 2003.
11. UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
12. Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
13. Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2005 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
14. Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
15. Peraturan Presiden No. 79 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
16. Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar Ilmu Hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.³² Disamping buku teks, bahan hukum sekunder dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik dalam bentuk buku ataupun jurnal-jurnal. Perlu dikemukakan di sini bahwa bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku hukum ini juga harus relevan dengan topik penelitian.

Disamping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, peneliti hukum juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu. Bahan-bahan non hukum ini dapat berupa buku-buku mengenai Ilmu Politik, Ekonomi, Sosiologi, Filsafat, Kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

5.3. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang terkumpul dilakukan analisis dengan cara melakukan pengkajian studi kepustakaan (*library research*).

6. Pertanggungjawaban Sistematis

Hasil penelitian ini akan dituangkan dalam empat Bab. Setelah Bab I yang berisi pendahuluan meliputi latar belakang dan rumusan masalahnya, tujuan

³² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 142

penelitian, kajian pustaka, manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan, Bab II dituangkan pemaparan perbuatan melawan hukum dalam proses pengadaan barang dan jasa yang berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi. Dalam bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab yang terdiri dari pemaparan tentang aturan hukum dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dan perbuatan melawan hukum dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah yang berimplikasi terhadap tindak pidana korupsi.

Selanjutnya dalam Bab III dipaparkan unsur kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. Dalam bab ini terdiri dari 3 (tiga) sub bab yang terdiri dari pemaparan tentang makna dan kriteria kerugian negara, lembaga yang berwenang melakukan audit dan keabsahan hasil audit.

Dalam Bab IV merupakan penutup dari seluruh penuangan hasil penelitian. Di dalamnya disimpulkan hasil penelitian ini berikut pemberian saran yang relevan dengan penelitian ini.

BAB II

PERBUATAN MELAWAN HUKUM DALAM PROSES PENGADAAN BARANG DAN JASA YANG BERIMPLIKASI TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI

1. Aturan Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah

Dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah terdapat berbagai jenis bidang hukum.³³ Di dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dari proses persiapan sampai pada proses pelaksanaannya tidak saja terkait bidang Hukum Perdata dan Hukum Administrasi, tetapi juga Hukum Pidana. Apabila Hukum Perdata terkait dengan sifat keperdataan, khususnya perikatan sebagai akibat hubungan kontraktual yang terbentuk oleh pemerintah dengan pihak swasta, dan Hukum Administrasi terkait dengan kewenangan dan prosedur dalam tahap pembentukan kontrak, maka Hukum Pidana dalam hal ini terkait dengan sanksi pidana sebagai akibat adanya pelanggaran terhadap ketentuan yang menyangkut keuangan negara.

1.1. Sejarah Perkembangan

Di dalam perkembangannya aturan yang mengatur secara khusus mengatur pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah adalah Keppres 80 Tahun 2003 beserta perubahannya dan terakhir diubah dengan Perpres No. 85 Tahun 2006 tentang

³³ Yohanes Sogar Simamora, *Loc., Cit.*, h. 110.

perubahan keenam atas Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah. Keppres ini merupakan hasil penyempurnaan dari proses yang sangat panjang, lahirnya Keppres 80 Tahun 2003 pada awalnya bermula dari Keppres 11 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1973/1974. Setelah Keppres 11 Tahun 1973 ini hampir setiap tahun lahir keppres baru karena keppres yang bersangkutan mengatur tentang pelaksanaan APBN. Ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah disisipkan di dalamnya. Baru setelah tahun 2000 lahir keppres yang secara khusus mengatur tentang pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah. Keputusan Presiden yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah setelah Keppres 11 Tahun 1973 adalah sebagai berikut:

1. Keppres No. 17 Tahun 1974 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1974/1975.
2. Keppres No. 7 Tahun 1975 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1975/1976.
3. Keppres No. 14 Tahun 1976 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1976/1977.
4. Keppres No. 12 Tahun 1977 tentang Pelaksanaan APBN.
5. Keppres No. 14 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan APBN.
6. Keppres No. 14A Tahun 1980 tentang Pelaksanaan APBN.

7. Keppres No. 18 Tahun 1981 tentang Penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 14A Tahun 1980 tentang Pelaksanaan APBN.
8. Keppres No. 29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan APBN.
9. Keppres No. 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN.
10. Keppres No. 24 Tahun 1995 tentang Perubahan Atas Keppres 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN.
11. Keppres No. 8 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995.
12. Keppres No. 6 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1997.
13. Keppres No. 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan APBN.
14. Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
15. Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

16. Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
17. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
18. Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2005 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
19. Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
20. Peraturan Presiden No. 79 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
21. Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2006 Tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dari aturan-aturan tersebut diatas nampak bahwa keppres tersebut merupakan peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari undang-undang tentang APBN. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, keppres-keppres tersebut selain mengacu pada *Indische Comptabiliteitwet* (ICW) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1996 tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitwet* (Stbl. 1925 No. 448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 DRT. 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 6), juga pada Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 23 ayat (1) yang mengatur tentang keuangan.

Dalam Keppres 11 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1973/1974 terdiri dari 6 bab yaitu sebagai berikut: Bab I memuat tentang Pedoman Pokok, Bab II memuat tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Rutin, Bab III memuat tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Belanja Pembangunan, Bab IV memuat tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara Untuk Daerah Irian dan Bab V memuat tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dalam Lingkungan Departemen Hankam serta terakhir Bab VI Penutup. Pada Keppres 11 Tahun 1973 yang terdiri dari 6 bab tersebut terlihat bahwa ketentuan yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah hanya disisipkan didalamnya. Prinsip dasar dalam pengeluaran negara yang terkandung dalam Keppres 11 Tahun 1973 yaitu penghematan dan efisiensi.³⁴

Dalam perkembangannya Keppres 11 Tahun 1973 hampir setiap tahun mengalami perubahan sejalan dengan perubahan APBN, karena keppres-keppres ini mengatur tentang pelaksanaan APBN. Dalam keppres-keppres tersebut itu juga

³⁴ *Ibid*, h. 113.

disisipkan ketentuan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah. Setelah beberapa kali mengalami perubahan Keppres tentang pengeluaran negara tidak ada perubahan yang mendasar. Sampai dengan keluarnya Keppres No. 14/1976 terdapat perubahan yang menyangkut prinsip dasar dalam pengeluaran negara. Prinsip yang semula hanya penghematan dan efisiensi sebagaimana tertuang dalam Pasal 9 Keppres 11/1973 kemudian berkembang menjadi empat prinsip, yaitu:

1. Penghematan dan efisiensi;
2. Pengarahan dan pengendalian yang sesuai dengan fungsi masing-masing departemen;
3. Koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi;
4. Tidak bergaya mewah.³⁵

Dalam kurun waktu antara 1977 sampai dengan 1980 aturan pengadaan barang/jasa pemerintah mengalami beberapa perubahan yang fundamental. **Pertama**, melalui Keppres No. 12/1977, pengaturan tentang pengutamaan produksi dalam negeri dalam pengadaan barang/jasa berkembang menjadi lebih jelas dan diatur pula larangan perangkapan fungsi pekerjaan. Pasal 19 Keppres ini menyatakan bahwa pembelian diutamakan hasil produksi dalam negeri dan pemborongan diutamakan pemborongan dalam negeri. Ini berlaku juga bagi Perusahaan Negara. Di samping itu dinyatakan bahwa pekerjaan perencanaan (*design*) dan pengawasan pelaksanaan serta pelaksanaan pekerjaan sepanjang memungkinkan harus dilakukan oleh pihak

³⁵ Pasal 10 ayat (1) Keppres 14 Tahun 1976. Dalam Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, h. 116.

ketiga. Ditegaskan juga bahwa pelaksanaan pekerjaan tidak dapat merangkap sebagai pengawas pelaksanaan. **Kedua**, dalam Keppres 14/1979, aturan pengadaan yang menyangkut standarisasi yaitu memuat tentang jenis metoda pengadaan, dalam hal ini penunjukan langsung disertai Surat Perintah Kerja (SPK), isi perjanjian serta kebijakan pemberdayaan pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah. Mengenai isi perjanjian, sesuatu yang tidak diatur dalam Keppres sebelumnya, Pasal 18 ayat (4) Keppres No. 12/1979 mensyaratkan hal-hal yang sekurang-kurangnya harus dimuat dalam perjanjian, yaitu:

- Pokok yang diperjanjikan
- Harga dan syarat-syarat pembayaran
- Persyaratan dan spesifikasi teknis
- Jangka waktu penyelesaian
- Sanksi dan status hukum
- Hak dan kewajiban.

Ketiga, dalam Keppres 14A/1980 yang kemudian disempurnakan dengan Keppres No. 18/1981. Perubahan yang mendasar dalam keppres ini adalah:

1. Mekanisme pembayaran kepada rekanan
2. Pembentukan Tim Pengendali Pengadaan Barang/Peralatan Pemerintah, dan
3. Kriteria perusahaan golongan ekonomi lemah
4. Kriteria produksi dalam negeri.³⁶

³⁶ Yohanes Sogar Simamora, *Op., Cit*, h. 120.

Mekanisme pembayaran kepada rekanan, seperti halnya Keppres sebelumnya yang mewajibkan adanya berita acara yang menyatakan bahwa penyerahan barang/jasa atau prestasi pekerjaan telah diselesaikan sesuai dengan perjanjian, dalam Pasal 18 ayat (14) Keppres No. 14A/1980 menentukan bahwa jumlah pembayaran kepada pemborong/rekanan tidak boleh melebihi prestasi pekerjaan yang diselesaikan/jumlah barang yang diserahkan.

Pembentukan Tim Pengendali Pengadaan Barang/Peralatan Pemerintah, ini merupakan kebijakan baru pemerintah dalam kaitan dengan pengadaan barang/jasa oleh pemerintah. Tim Pengendali Pengadaan ini berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan menyelenggarakan tiga fungsi yaitu:

1. Penelitian dan penetapan jenis, jumlah, spesifikasi, harga serta tatacara pengadaan barang/peralatan yang diperlukan Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen;
2. Koordinasi dan pengawasan atas pelaksanaan pengadaan barang /peralatan yang telah ditetapkan; dan
3. Pembinaan administrasi dan dokumentasi pengadaan barang/peralatan.³⁷

Perubahan selanjutnya adalah menyangkut kriteria golongan ekonomi lemah, dalam Pasal 19 ayat (5) Keppres 14 A Tahun 1980 terdapat tiga kriteria yang berlaku kumulatif, yaitu:

1. Sekurang-kurangnya 50% modal perusahaan dimiliki oleh pribumi;

³⁷ Pasal 2 jo Pasal 4 Keppres 10 Tahun 1980.

2. Lebih dari setengah Dewan Komisaris dan Direksi Perusahaan adalah pribumi; dan
3. Jumlah dan kekayaan bersih di bawah 25 juta untuk bidang usaha perdagangan/jasa, dan di bawah 100 juta untuk bidang industri dan konstruksi.

Kriteria produksi dalam negeri, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) Keppres 14 A Tahun 1980 yang meliputi: barang yaitu barang jadi, setengah jadi, suku cadang, bahan-bahan dan sebagainya yang dihasilkan oleh perusahaan di Indonesia, dan jasa yaitu jasa konstruksi, jasa angkutan dan lain-lain yang dihasilkan oleh perusahaan di Indonesia. Keharusan untuk mengutamakan produksi dalam negeri ini wajib dituangkan dalam syarat pembelian dan pelelangan.

Perkembangan berikutnya yaitu dalam kurun waktu 10 tahun dari tahun 1984 sampai dengan tahun 1994. Dengan diterbitkannya Keppres No. 29 Tahun 1984 terdapat empat perubahan yang paling mendasar, antara lain: **Pertama**, keharusan penggunaan hasil produksi dalam negeri dijadikan salah satu prinsip dasar dalam pengeluaran anggaran (Pasal 14 huruf c Keppres No. 29 Tahun 1984). **Kedua**, metode pengadaan berkembang menjadi empat jenis dari tiga jenis yang sebelumnya telah diterapkan. Metode pengadaan yang sebelumnya adalah pelelangan umum, pelelangan terbatas, penunjukan langsung, dan jenis yang keempat adalah pengadaan langsung. Pengadaan langsung ini merupakan bentuk pelaksanaan pemborongan/pembelian yang dilakukan di antara pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah tanpa melalui pelelangan umum, pelelangan terbatas atau penunjukan langsung. Tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan yang lebih

luas kepada pemborong/rekanan golongan ekonomi lemah sebagai upaya pembimbingan untuk meningkatkan kemampuan yang lebih besar dan sekaligus usaha untuk menciptakan pemerataan kesejahteraan.³⁸

Perubahan yang ketiga dalam Keppres No. 29 Tahun 1984 adalah tentang Surat Perintah Kerja (SPK) yang dalam Keppres sebelumnya tidak dijelaskan. Dalam Keppres No. 29 Tahun 1984 ini ditentukan apa yang sekurang-kurangnya harus dimuat dalam SPK. Isi SPK pada dasarnya sama dengan isi perjanjian sekalipun lebih ringkas.³⁹ Keempat, di dalam Keppres No. 29 Tahun 1984 melarang perumusan klausula sanksi ganti rugi bagi pemerintah dalam perjanjian. Dengan demikian sanksi hanya berlaku bagi pemborong/rekanan (Pasal 20 ayat (4) Keppres 29 Tahun 1984).

Pada tahun 2000 dengan lahirnya Keppres No. 18 Tahun 2000 yang merupakan tonggak sejarah dalam aturan pengadaan barang/jasa pemerintah. Melalui Keppres ini kebijakan dan aturan hukum pengadaan mengalami perubahan total pada seluruh aspeknya. Dalam ketentuan pengadaan tentang pengadaan yang sebelumnya hanya disisipkan dalam Keppres Pelaksanaan APBN maka, dengan Keppres No. 18 Tahun 2000 aturan pengadaan bersifat terpisah dan khusus. Pemisahan aturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dari pelaksanaan APBN ditegaskan dalam

³⁸ Pasal 19 ayat (5) Keppres 29 Tahun 1984 berikut penjelasannya. Dalam Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005*, h. 122-123.

³⁹ Yohanes Sogar Simamora, *Op. Cit.*, h. 123.

Pasal 12 Keppres No. 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan APBN yang menentukan sebagai berikut:

“Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa diatur dengan Keputusan Presiden”.

Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah terdiri dari 8 bab yang terdiri dari: Bab I Ketentuan Umum, Bab II Ketentuan Pengadaan Barang/Jasa, Bab III Pendayagunaan Produksi Dalam Negeri. Peran Serta Usaha Kecil/Koperasi Setempat, Bab IV Protes/Sanggahan dan Pelelangan Gagal/Pelelangan Ulang, Bab V Perjanjian/Kontrak Pengadaan Barang/Jasa, Bab VI Pembinaan dan Pengawasan, Bab VII Peraturan Peralihan, Bab VIII Penutup.

Dalam Keppres ini menegaskan prinsip-prinsip pengadaan yang dianut, yaitu: efisiensi, efektif, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan bertanggung jawab. Prinsip ini selanjutnya wajib diterapkan oleh panitia pengadaan dan pejabat yang berwenang dalam mengeluarkan keputusan, ketentuan, prosedur dan tindakan lainnya. Dengan prinsip ini diharapkan tercipta suasana kondusif untuk mencapai efisiensi, partisipasi dan persaingan yang sehat dan terbuka diantara penyedia barang/jasa.⁴⁰

Terdapat perubahan yang prinsipil dalam Keppres No. 18 Tahun 2000 berkaitan dengan metode pengadaan. Dalam Keppres No. 16 Tahun 1994 hanya ditentukan empat jenis metode pengadaan yang meliputi pengadaan untuk berbagai

⁴⁰ Ibid, h. 126.

macam barang dan jasa, maka dalam Keppres No. 18 Tahun 2000 jenis metode pengadaan disesuaikan dengan jenis objek pengadaannya. Dengan demikian jenis metode pengadaan bergantung pada objeknya. Untuk objek pengadaan yang berupa pengadaan barang dan jasa pemborongan, digunakan metode: pelelangan, pemilihan langsung, penunjukan langsung dan swakelola.⁴¹ Sedangkan untuk objek pengadaan jasa konsultasi, metode pengadaan yang digunakan adalah: seleksi umum, seleksi langsung dan penunjukan langsung.⁴²

Dengan diundangkannya Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada tanggal 3 November 2003 dan Keppres ini mencabut Keppres No. 16 Tahun 1994 dan Keppres No. 18 Tahun 2000. Keppres ini merupakan penyempurnaan lebih lanjut dari Keppres No. 18 Tahun 2000. Dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 ada pemisahan aturan pengadaan yang dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa dengan pengadaan yang dilaksanakan dengan swakelola. Tidak seperti Keppres No. 18 Tahun 2000 yang petunjuk teknisnya yang diatur lebih lanjut dalam Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), aturan yang bersifat teknis guna pelaksanaan Keppres No. 80 Tahun 2003 dijabarkan lebih lanjut dalam bagian Lampiran Keppres ini.⁴³

⁴¹ Pasal 12 ayat (2) Keppres No. 18 Tahun 2000.

⁴² Pasal 17 ayat (1) Keppres No. 18 Tahun 2000.

⁴³ Terdapat dua lampiran dalam Keppres No. 80 Tahun 2003. Lampiran I memuat tata cara pengadaan barang/jasa pemerintah, lampiran II memuat contoh-contoh formulir isian dalam rangka pengadaan barang/jasa. Lihat juga Pasal 53 ayat (1) Keppres ini.

Pada aspek pengadaan perubahannya meliputi kebijakan, sistem pengadaan dan metoda pelaksanaan pengadaan, ruang lingkup, tugas pokok pengguna barang/jasa, panitia pengadaan serta persyaratan penyedia barang/jasa. Ruang lingkup berlakunya Keppres No. 80 Tahun 2003 pada prinsipnya tidak mengalami perubahan, hampir sama dengan yang dituangkan dalam Keppres No. 18 Tahun 2003 kecuali dalam dua hal,⁴⁴ yaitu: pertama, menyangkut lembaga yang wajib menerapkan ketentuan pengadaan. Dalam Keppres No. 18 Tahun 2000, disebutkan bahwa aturan pengadaan berlaku juga untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Pertamina, BUMN/BUMD yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD. Sedangkan dalam Keppres No. 80 Tahun 2003, lembaga atau badan yang wajib mematuhi aturan pengadaan di dalamnya adalah pengadaan barang/jasa untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, BHMN, BUMN, BUMD, yang pembiayaan sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD. Perbedaan kedua terletak pada substansi yang sebelumnya tidak diatur dalam Keppres No. 18 Tahun 2000 yaitu mengenai aturan teknis pelaksanaan pengadaan. Hal ini tertuang dalam Pasal 7 ayat (2) dan (3) Keppres No. 80 Tahun 2003 yang isinya sebagai berikut:

Pasal 7 ayat (2):

Pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dari dana APBN, apabila ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri/Pemimpin Lembaga/Panglima TNI/Kapolri/Dewan Gubernur BI/Pemimpin BHMN/Direksi BUMN harus tetap berpedoman serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Keputusan Presiden ini.

⁴⁴ Yohanes Sogar Simamora, *Op. Cit.*, h. 132.

Pasal 7 ayat (3):

Peraturan Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang mengatur pengadaan barang/jasa pemerintah yang dibiayai dari dana APBD harus tetap berpedoman serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Keputusan Presiden ini.

Dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 disyaratkan adanya sertifikat keahlian yaitu tanda bukti pengakuan kompetensi dan kemampuan profesi di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah yang merupakan persyaratan seseorang untuk diangkat sebagai pengguna barang/jasa atau panitia/pejabat pengadaan. Hal ini tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) Keppres No. 80 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pengguna barang/jasa harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :
 - a. memiliki integritas moral;
 - b. memiliki disiplin tinggi;
 - c. memiliki tanggung jawab dan kualifikasi teknis serta manajerial untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya;
 - d. memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah;
 - e. memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan, bertindak tegas dan keteladanan.

Pejabat pengadaan sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 9 Keppres ini adalah pesonil yang diangkat oleh pengguna barang/jasa untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa dengan nilai pekerjaan sampai dengan Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Sedangkan panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh pengguna barang/jasa untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa. Panitia pengadaan ini wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan

nilai diatas Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).⁴⁵ Dalam Pasal 10 ayat (3) disebutkan bahwa anggota panitia pengadaan berasal dari pegawai negeri, baik dari instansi sendiri maupun instansi teknis lainnya. Syarat yang diperlukan dalam pengangkatan seseorang sebagai anggota panitia pengadaan adalah kemampuan dalam memahami: tata cara pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan Hukum Perjanjian/Kontrak.⁴⁶

Selanjutnya Keppres No. 80 Tahun 2003 ini mengalami enam kali perubahan. Perubahan yang pertama yaitu Keppres No. 61 Tahun 2004 tentang Perubahan Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Keppres ini tidak ada perubahan yang mendasar. Perubahan yang terjadi hanya pada penjelasan Pasal 22 ayat (5) Keppres No. 80 Tahun 2003 dan pada Lampiran I Bab I huruf C.1.b. angka 4). Dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (5) Keppres No. 61 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus dalam ayat ini adalah :

- a. Penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda/harus dilakukan segera; dan/atau
- b. Penyedia jasa tunggal; dan/atau
- c. Pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara yang ditetapkan oleh Presiden; dan /atau
- d. Pekerjaan yang berskala kecil dengan ketentuan: untuk keperluan sendiri, mempunyai risiko kecil, menggunakan teknologi sederhana, dilaksanakan oleh penyedia jasa usaha orang perseorangan dan badan usaha kecil, dan/atau bernilai sampai dengan Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); dan/atau
- e. Pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak paten atau pihak yang telah mendapat ijin; dan/atau

⁴⁵ Pasal 10 ayat (1) Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁴⁶ Persyaratan ini dapat dilihat dalam Bab I huruf b angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003. Lihat juga Yohanes Sogar Simamora, *Op. Cit.*, h. 134.

f. Pekerjaan yang memerlukan penyelesaian secara cepat dalam rangka pengembalian kekayaan negara yang penanganannya dilakukan secara khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pekerjaan sebagaimana dimaksud dalam huruf f adalah pekerjaan yang dilakukan untuk menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepada Pemerintah oleh badan khusus yang dibentuk dalam rangka penyehatan perbankan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, termasuk penilaian pertanggungjawaban badan khusus dimaksud.”

Sedangkan pada Keppres sebelumnya yaitu Keppres No. 80 Tahun 2003 dalam penjelasan Pasal 22 ayat (5) yang dinyatakan cukup jelas.

Perubahan kedua yaitu Perpres No. 32 Tahun 2005, dalam Perpres ini tidak ada perubahan yang mendasar. Perubahan hanya pada penjelasan Pasal 17 ayat (5) dan Lampiran I Bab I huruf C.1.a. angka 4). Pada penjelasan Pasal 17 ayat (5) Keppres No. 80 Tahun 2003 dimana dinyatakan cukup jelas dan pada perubahan kedua yaitu Perpres No. 32 Tahun 2005 yang penjelasan Pasal 17 ayat (5) adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dalam keadaan tertentu adalah :

- a. penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan dan keselamatan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam; dan/atau
- b. pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan Negara yang diterapkan oleh Presiden; dan/atau
- c. pekerjaan yang berskala kecil dengan nilai maksimum Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dengan ketentuan:
 - 1) untuk keperluan sendiri; dan/atau
 - 2) teknologi sederhana; dan/atau
 - 3) risiko kecil; dan/atau
 - 4) dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa usaha orang perseorangan dan/atau badan usaha kecil termasuk koperasi kecil.
- d. Pekerjaan pengadaan barang dan pendistribusian logistik pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang penanganannya memerlukan

pelaksanaan secara cepat dalam rangka penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan sampai dengan bulan Juli 2005 berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pekerjaan sebagaimana dimaksud dalam huruf d meliputi pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih beserta perlengkapan lainnya untuk pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Yang dimaksud dalam keadaan khusus adalah:

- a. pekerjaan berdasarkan tarif resmi yang ditetapkan pemerintah; atau
- b. pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh suatu penyedia barang/jasa, pabrikan, pemegang hak paten; atau
- c. merupakan hasil produksi usaha kecil yang telah mempunyai pasar dan harga yang relative stabil; atau
- d. pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan/atau hanya ada satu penyedia barang/jasa yang mampu mengaplikasikannya.”

Selanjutnya perubahan ketiga yaitu Perpres No. 70 Tahun 2005 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Dalam Perpres ini tidak ada perubahan yang mendasar, perubahan ini berkaitan untuk memperlancar pelaksanaan tugas Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nangro Aceh Darusalam (NAD) dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara, khususnya dalam melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Sumatra Utara. Hal ini dipandang perlu agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nangro Aceh Darusalam dilakukan dengan cepat, efektif dan efisien dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengadaan barang dan jasa sesuai dengan ketentuan dalam

Keppres 80 Tahun 2003 dalam Pasal 3 huruf a sampai dengan huruf f dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;
- c. Terbuka dan Bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan;
- d. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya;
- e. Adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun;
- f. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

Perubahan selanjutnya adalah perubahan keempat yaitu Peraturan Presiden No. 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam Perpres ini pihak-pihak dalam pengadaan barang dan jasa adalah:

a. Pejabat Pembuat Komitmen⁴⁷ adalah pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pemimpin Badan Hukum Milik Negara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa (Pasal 1a Perpres 8/2006).

b. Pengguna Anggaran adalah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara (Pasal 1b Perpres 8/2006)

Dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 1/2004, Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

c. Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh pengguna anggaran untuk menggunakan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam Perpres ini terdapat Unit Layanan Pengadaan (*Procurement Unit*), dimana *Procurement Unit* ini adalah satu unit yang terdiri dari pegawai-pegawai yang telah memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah, yang dibentuk oleh Pengguna Anggaran/Gubernur/Bupati/Walikota /Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD yang bertugas secara khusus untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa di lingkungan

⁴⁷ Istilah Pejabat Pembuat Komitmen merupakan pengganti dari istilah "pengguna barang/jasa" yang terdapat dalam Keppres No. 80 Tahun 2003. Batasan istilah Pejabat Pembuat Komitmen yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 1c Perpres No. 8 Tahun 2006 yang merupakan perubahan keempat dari Keppres No. 80 Tahun 2003.

Departemen/Lembaga/Sekretariat Lembaga Tinggi Negara/Pemerintah Daerah/Komisi/BI/BHMN/BUMN/BUMD.⁴⁸ Panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD, untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.⁴⁹ Pejabat pengadaan adalah satu orang yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD, untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa (bukan lagi pemilihan penyedia barang/jasa) dengan nilai sampai dengan Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).⁵⁰

Pejabat Pembuat Komitmen diangkat dengan surat keputusan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pemimpin BHMN /Direksi BUMN/BUMD.⁵¹ Pejabat Pembuat Komitmen dilarang mengadakan ikatan perjanjian dengan penyedia barang/jasa apabila belum tersedia anggaran atau tidak cukup tersedia anggaran yang akan mengakibatkan dilampauinya batas anggaran yang tersedia untuk kegiatan/proyek yang dibiayai dari APBN/APBD.⁵² Pejabat Pembuat Komitmen dapat melaksanakan proses pengadaan barang/jasa sebelum dokumen anggaran disahkan sepanjang anggaran untuk kegiatan yang bersangkutan telah dialokasikan, dengan penerbitan Surat Penunjukkan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ) dan penandatanganan kontrak pengadaan barang/jasa dilakukan setelah

⁴⁸ Pasal 1 angka 8a Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁴⁹ Pasal 1 angka 8 Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁵⁰ Pasal 1 angka 9 Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁵¹ Pasal 9 ayat (2) Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁵² Pasal 9 ayat (4) Perpres No. 8 Tahun 2006.

dokumen anggaran untuk kegiatan/proyek sebagaimana dimaksud ayat (4) disahkan.⁵³

Perubahan kelima yaitu Keppres No. 79 Tahun 2006 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam Keppres ini tidak terjadi perubahan yang mendasar, perubahan hanya berkaitan dengan percepatan pengadaan perumahan bagi masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan masyarakat Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara yang terkena bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami oleh Badan Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, agar pelaksanaannya dapat dilakukan dengan cepat, efektif dan efisien dengan tetap berpegang pada prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak serta akuntabel.

Selanjutnya perubahan yang terakhir yaitu Perpres No. 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Perpres ini berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka mempercepat pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan tetap mengacu pada kaidah-kaidah yang berlaku dalam pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Pemerintah.

⁵³ Pasal 9 ayat (6) Perpres No. 8 Tahun 2006.

1.2. Aturan Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 mengatur proses pengadaan barang dan jasa terdapat dalam Lampiran I Keppres ini yang tersusun sebagai berikut: Bab I Persiapan Pengadaan Barang dan Jasa, Bab II Proses Pengadaan Barang dan Jasa yang Memerlukan Penyedia Barang dan Jasa, Bab III Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa dengan Swakelola, Bab IV Lain-lain dan Bab V Pelaksanaan Penilaian Kualifikasi. Selanjutnya akan dibahas proses pengadaan dari tahap persiapan sampai pelaksanaan pengadaan.

1.2.1. Persiapan Pengadaan

Tahap persiapan dalam pengadaan meliputi antara lain: perencanaan pengadaan, pembentukan panitia pengadaan, penetapan sistem pengadaan, penyusunan jadwal pelaksanaan, penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) dan penyusunan dokumen pengadaan.

Perencanaan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan dengan penyedia barang/jasa merupakan kewajiban Pejabat Pembuat Komitmen. Dalam perencanaan pengadaan ini, Pejabat Pembuat Komitmen wajib menyusun perencanaan pengadaan barang dan jasa yang meliputi: pemaketan pekerjaan, jadwal pelaksanaan pekerjaan, biaya pengadaan, pelaksanaan pengadaan. Sedangkan perencanaan pengadaan dengan swakelola meliputi: perencanaan kegiatan, penyusunan kerangka acuan kerja swakelola, jadwal pelaksanaan pekerjaan/kegiatan, penyusunan rencana biaya

pekerjaan/kegiatan, pelaksanaan kegiatan oleh masyarakat/lembaga swadaya masyarakat.⁵⁴

Pembentukan Panitia Pengadaan/Penunjukan Pejabat Pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).⁵⁵ Salah satu syarat untuk dapat menjadi anggota panitia pengadaan adalah harus memiliki sertifikat keahlian, yaitu tanda bukti pengakuan atas kompetensi dan kemampuan profesi di bidang pengadaan barang dan jasa pemerintah yang diperoleh melalui ujian sertifikasi keahlian pengadaan barang dan jasa nasional.⁵⁶ Panitia pengadaan berjumlah gasal beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang, untuk pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya sampai dengan nilai Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau untuk pengadaan jasa konsultasi sampai dengan nilai Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan 5 (lima) orang, untuk pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dengan nilai di atas Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau untuk pengadaan jasa konsultasi dengan nilai di atas Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).⁵⁷ Anggota panitia pengadaan harus menguasai tiga aspek yaitu: tata cara pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan hukum kontrak/perjanjian.⁵⁸ Selanjutnya pejabat pengadaan yang ditunjuk adalah 1 (satu) orang yang memahami: tata cara

⁵⁴ Pasal 9 ayat (3) huruf a Keppres No. 80 Tahun 2003. Penjabaran lebih lanjut tertuang dalam Bab I huruf A Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁵⁵ Pasal 10 ayat (1) Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁵⁶ Pasal 10 ayat (4) huruf f Keppres No. 80 Tahun 2003 jo Pasal 1 angka 15 Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁵⁷ Bab I huruf B angka 1 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁵⁸ Bab I huruf B angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan ketentuan-ketentuan perjanjian/surat perintah kerja.⁵⁹

Penetapan sistem pengadaan yang dilakukan dengan mempertimbangkan jenis, sifat, dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada. Dalam menetapkan sistem pengadaan ini, pengguna barang/jasa bersama dengan panitia/pejabat pengadaan, terlebih dahulu harus menetapkan metoda pemilihan penyedia barang/jasa, metoda penyampaian dokumen penawaran, metoda evaluasi penawaran, dan jenis kontrak yang paling tepat atau cocok dengan barang/jasa yang bersangkutan.⁶⁰

Penggunaan metode pemilihan penyedia barang dan jasa bergantung pada objeknya. Untuk pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya digunakan metode pelelangan umum, pelelangan terbatas, pemilihan langsung, atau penunjukan langsung.⁶¹ Sedangkan pengadaan jasa konsultasi menggunakan metode seleksi umum, seleksi terbatas, pemilihan langsung dan penunjukan langsung.⁶²

Semua pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan/jasa lainnya pada prinsipnya dilakukan dengan pelelangan umum. Pelelangan terbatas hanya dapat digunakan untuk pekerjaan yang kompleks dan jumlah penyedia barang/jasa yang mampu melaksanakan diyakini terbatas. Sedangkan metode pemilihan langsung hanya dapat dilaksanakan untuk pengadaan yang bernilai sampai dengan

⁵⁹ Bab I huruf B angka 3 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁶⁰ Pasal 16 ayat (1) Keppres No. 80 Tahun 2003 jo Bab I huruf C angka 3 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁶¹ Pasal 17 Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁶² Pasal 22 Keppres No. 80 Tahun 2003.

Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).⁶³ Selanjutnya metode penunjukan langsung dapat dilaksanakan untuk keadaan tertentu dan pengadaan barang/jasa khusus.

Kriteria keadaan tertentu adalah:

Yang dimaksud dalam keadaan tertentu adalah :

- a. Penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam serta tindakan darurat untuk pencegahan bencana dan/atau kerusakan infrastruktur yang apabila tidak segera dilaksanakan dipastikan dapat membahayakan keselamatan masyarakat.
Pekerjaan sebagai kelanjutan dari tindakan darurat di atas, untuk selanjutnya dilakukan sesuai dengan tata cara pengadaan barang/jasa sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden ini; dan/atau
- b. Pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara yang ditetapkan oleh Presiden; dan/atau
- c. Pekerjaan yang berskala kecil dengan nilai maksimum Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dengan ketentuan:
 - 1) untuk keperluan sendiri; dan/atau
 - 2) teknologi sederhana; dan/atau
 - 3) risiko kecil; dan/atau
 - 4) dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa usaha orang perseorangan dan/atau badan usaha kecil termasuk koperasi kecil; dan/atau
- d. Pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak paten atau pihak yang telah mendapat ijin; dan/atau
- e. Pekerjaan pengadaan barang dan pendistribusian logistik pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan sampai dengan bulan Juli 2005 berdasarkan peraturan perundang-undangan.
Pekerjaan tersebut meliputi pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih beserta perlengkapan lainnya untuk pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; dan/atau
- f. Pekerjaan pengadaan barang/jasa yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara yang dilaksanakan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.

⁶³ Bab I huruf C angka 1 a Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

Pekerjaan tersebut meliputi:

1. pekerjaan pengadaan perumahan, yang waktu pelaksanaan pengadaannya dilakukan sebelum 31 Desember 2006;
 2. pekerjaan yang dilakukan dalam rangka meneruskan pekerjaan pengadaan perumahan yang tidak dilaksanakan oleh pemberi hibah sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, yang penyelesaian pekerjaannya perlu dilaksanakan secara cepat paling lama 1 (satu) tahun setelah pemberi hibah tidak mampu melaksanakan kewajibannya; dan/atau
- g. pekerjaan pengadaan barang dan pendistribusian logistik pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan kabupaten/kota yang diselenggarakan sampai dengan bulan Desember 2006 berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- Pekerjaan tersebut meliputi pengadaan Kartu Tanda Penduduk, pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih beserta perlengkapan lainnya untuk pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Yang dimaksud dalam keadaan khusus adalah:

- a. pekerjaan berdasarkan tarif resmi yang ditetapkan pemerintah; atau
- b. pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh satu penyedia barang/jasa, pabrikan, pemegang hak paten; atau
- c. merupakan hasil produksi usaha kecil atau koperasi kecil atau pengrajin industri kecil yang telah mempunyai pasar dan harga yang relatif stabil; atau
- d. pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan/atau hanya ada satu penyedia barang/jasa yang mampu mengaplikasikannya.⁶⁴

Sedangkan untuk pengadaan jasa konsultasi metode pemilihan penyedia jasa yang digunakan pada prinsipnya adalah seleksi umum. Untuk pekerjaan jasa konsultasi yang kompleks dan jumlah penyedia jasa yang mampu melaksanakan diyakini terbatas, maka pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan metoda seleksi terbatas. Metode seleksi langsung hanya dapat dilaksanakan untuk

⁶⁴ Penjelasan Pasal 17 ayat (5) Perpres No. 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Periksa juga Lampiran I Keppres No. 85 Tahun 2006.

pengadaan jasa konsultasi yang nilainya dibawah Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Sedangkan metode penunjukan langsung dapat dilaksanakan dengan kriteria yang tidak jauh berbeda dengan penunjukan langsung untuk pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya.⁶⁵

Penetapan metode penyampaian dokumen penawaran dapat dilakukan dalam beberapa cara, yaitu: metode satu sampul, metode dua sampul dan metode dua tahap.⁶⁶ Metoda Satu Sampul lebih tepat digunakan untuk pengadaan barang/jasa yang bersifat sederhana dan spesifikasi teknisnya jelas atau pengadaan dengan standar harga yang telah ditetapkan pemerintah atau pengadaan barang/jasa yang spesifikasi teknis atau volumenya dapat dinyatakan secara jelas dalam dokumen pengadaan.⁶⁷ Dokumen pengadaan yang dimaksud disini adalah dokumen yang disiapkan oleh panitia/pejabat pengadaan sebagai pedoman dalam proses pembuatan dan penyampaian penawaran oleh calon penyedia barang/jasa serta pedoman evaluasi penawaran oleh panitia/pejabat pengadaan.⁶⁸ Metoda Dua Sampul digunakan dalam hal diperlukan evaluasi teknis yang lebih mendalam terhadap penawaran yang disampaikan oleh para penyedia barang/jasa, dan untuk menjaga agar evaluasi teknis jangan sampai terpengaruh oleh besarnya penawaran harga. Metoda ini biasanya digunakan untuk pengadaan peralatan dan mesin yang tidak sederhana. Dalam metode dua sampul, sampul pertama berisi kelengkapan data administrasi dan teknis yang disyaratkan dan pada sampul tertulis "Data

⁶⁵ Bab I huruf C angka 1 b Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁶⁶ Bab I huruf C angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁶⁷ *Ibid.* Lihat juga Pasal 1 angka 16 Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁶⁸ Yohanes Sogar Simamora, *Op. Cit.*, h. 140-141.

Administrasi dan Teknis”, sedangkan sampul kedua berisi data perhitungan harga penawaran dan pada sampul ditulis “Data Harga Penawaran”. Sampul pertama dan kedua selanjutnya dimasukkan ke dalam satu sampul (disebut sampul penutup).⁶⁹ Selanjutnya dalam metode dua tahap, tahap pertama calon penyedia barang/jasa hanya mengajukan sampul yang memuat persyaratan administrasi dan teknis sebagaimana disyaratkan dalam dokumen pengadaan. Pada tahap kedua, calon penyedia barang/jasa yang dinyatakan lulus oleh panitia/pejabat pengadaan pada evaluasi tahap pertama, diminta memasukkan surat penawaran harga yang dilampiri analisis biaya dan dimasukkan ke dalam sampul kedua.⁷⁰

Selanjutnya metode penyampaian dokumen penawaran melalui metoda dua tahap, metode ini digunakan untuk pengadaan barang/jasa berkaitan dengan penggunaan teknologi tinggi, kompleks dan resiko tinggi dan/atau yang mengutamakan tercapainya/pemenuhan kriteria kinerja tertentu dari keseluruhan sistem termasuk pertimbangan kemudahan atau efisiensi pengoperasian dan pemeliharaan peralatannya dan/atau yang mempunyai beberapa alternatif penggunaan sistem dan disain penerapan teknologi yang berbeda, serta pengadaan barang/jasa yang memerlukan penyesuaian kriteria teknis untuk menyetarakan spesifikasi teknis diantara penawar sesuai yang disyaratkan pada dokumen pengadaan.⁷¹

Di samping metode penyampaian dokumen penawaran, dalam dokumen pengadaan juga termuat metode evaluasi penawaran yang di dalamnya tertuang

⁶⁹ Bab I huruf C angka 2 b Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷⁰ Pasal 18 ayat (4) Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷¹ Bab I huruf C angka 2 c Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

kriteria dan tata cara evaluasi. Pelaksanaan evaluasi penawaran dilakukan dengan melihat objek pengadaannya. Evaluasi penawaran untuk pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dilakukan dengan menggunakan metode: sistem gugur, sistem nilai (*Merit Point System*) atau sistem penilaian biaya selama umur ekonomis (*Economic Life Cycle Cost*).⁷² Sedangkan evaluasi penawaran untuk objek pengadaan berupa jasa konsultansi, metode evaluasi dapat dilakukan dengan cara:

- Metode Evaluasi Berdasarkan Kualitas;
- Metode Evaluasi Berdasarkan Kualitas Teknis dan Biaya;
- Metode Evaluasi Pagu Anggaran;
- Metode Biaya Terendah; dan
- Metode Penunjukan Langsung.⁷³

Dalam tahap persiapan pengadaan, pejabat pembuat komitmen wajib mengalokasikan waktu yang cukup untuk menayangkan pengumuman, kesempatan untuk pengambilan dokumen, kesempatan untuk mempelajari dokumen, dan penyiapan dokumen penawaran.⁷⁴ Penyusunan jadwal pelaksanaan pengadaan harus memberikan alokasi waktu yang cukup untuk semua tahapan proses pengadaan. Dalam Lampiran Keppres No. 80 Tahun 2003, tentang pelaksanaan pengadaan ini selanjutnya dijabarkan ke dalam tiga jenis jadwal, yaitu jadwal untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya, jadwal pelaksanaan pengadaan jasa konsultansi, dan jadwal pelaksanaan pengadaan dengan swakelola.

⁷² Bab I huruf C 3 b (1) Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷³ Bab I huruf C angka 3 b (2) Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷⁴ Pasal 12 Keppres No. 80 Tahun 2003.

Proses persiapan pengadaan selanjutnya adalah penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) oleh Pejabat Pembuat Komitmen.⁷⁵ Di samping sebagai alat untuk menilai kewajaran harga penawaran yang diajukan calon penyedia barang/jasa, HPS juga berfungsi sebagai salah satu acuan dalam menentukan tambahan nilai jaminan. Perhitungan HPS harus dilakukan dengan cermat, dengan menggunakan data dasar dan mempertimbangkan :

- a. Analisis harga satuan pekerjaan yang bersangkutan;
- b. Perkiraan perhitungan biaya oleh konsultan/*engineer's estimate* (EE);
- c. Harga pasar setempat pada waktu penyusunan HPS;
- d. Harga kontrak/Surat Perintah Kerja (SPK) untuk barang/pekerjaan sejenis setempat yang pernah dilaksanakan;
- e. Informasi harga satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS), badan/instansi lainnya dan media cetak yang datanya dapat dipertanggungjawabkan;
- f. Harga/tarif barang/jasa yang dikeluarkan oleh pabrik/agen tunggal atau lembaga independen;
- g. Daftar harga standar/tarif biaya yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang;
- h. Informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan.⁷⁶

Dalam menentukan HPS didalamnya sudah termasuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan biaya umum dan keuntungan (*overhead cost and profit*) yang wajar bagi penyedia barang/jasa. Di dalam HPS tidak boleh memperhitungkan biaya tak terduga, biaya lain-lain dan Pajak Penghasilan (PPH) penyedia barang/jasa. Untuk pekerjaan jasa konsultasi HPS meliputi dua komponen pokok, yaitu: Biaya Personil (*Remuneration*), dan Biaya Langsung Non Personil (*Direct Reimbursable Cost*) yang meliputi antara lain biaya untuk sewa kantor, biaya perjalanan, biaya pengiriman

⁷⁵ Pasal 13 ayat (1) Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷⁶ Bab I huruf E angka 1 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

dokumen, biaya pengurusan surat ijin, biaya komunikasi, tunjangan perumahan, dan lain-lain.⁷⁷ Dalam penyusunan HPS, Biaya Langsung Non Personil tidak melebihi 40% (empat puluh persen) dari total biaya, kecuali untuk jenis pekerjaan konsultasi yang bersifat khusus, seperti : pemetaan udara, survei lapangan, pengukuran, penyelidikan tanah dan lain-lain. Penyusun HPS harus mempunyai kualifikasi sebagai berikut:

- 1) Memahami dokumen pengadaan dan seluruh tahapan pekerjaan yang akan dilaksanakan;
- 2) Menguasai informasi/kondisi lapangan dan lingkungan di lokasi pekerjaan;
- 3) Memahami dan menguasai berbagai metode pelaksanaan dan mengetahui mana yang paling efisien;
- 4) Tidak pernah terlibat pelanggaran kode etik profesi;
- 5) Diutamakan yang telah mendapatkan penataran mengenai pengadaan barang/jasa termasuk pembuatan/penyusunan HPS untuk pekerjaan jasa konsultasi.⁷⁸

Kerangka Acuan Kerja (KAK) dan HPS digunakan sebagai acuan dalam evaluasi penawaran, klarifikasi, dan/atau negosiasi dengan calon konsultan terpilih. Dimungkinkan adanya perbedaan hasil negosiasi terhadap KAK dan HPS seperti kualifikasi, jumlah penggunaan tenaga ahli (*person-month*), satuan biaya personil sepanjang tidak mengubah sasaran, tujuan, dan keluaran/*ouput* yang dihasilkan serta tidak melampaui pagu anggaran, yang dipertanggungjawabkan secara keahlian (*professional*).⁷⁹

Tahap persiapan pengadaan yang terakhir adalah penyusunan dokumen pengadaan barang/jasa. Penyusunan dokumen pengadaan barang/jasa ini dilakukan

⁷⁷ Bab I huruf E angka 4 a Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷⁸ Bab I huruf E angka 4 c Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁷⁹ Bab I huruf E angka 4 d Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

dengan melihat objek pengadaan. Untuk dokumen pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya Panitia menyiapkan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa untuk keperluan pengadaan barang/jasa. Dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa, panitia harus mencantumkan secara jelas dan terinci semua persyaratan yang diperlukan, baik administratif maupun teknis, penggunaan barang/jasa produksi dalam negeri dan preferensi harga, unsur-unsur yang dinilai, kriteria, formula evaluasi yang akan digunakan, dan jenis kontrak yang dipilih termasuk contoh-contoh formulir yang perlu diisi yang dapat dimengerti dan diikuti oleh calon penyedia barang/jasa yang berminat. Dokumen pengadaan tersebut terdiri dari dokumen pasca/prakualifikasi dan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa.⁸⁰

Sedangkan untuk dokumen pengadaan jasa konsultasi, panitia/pejabat pengadaan menyiapkan dan menyusun dokumen pengadaan yang terdiri dari dokumen pemilihan penyedia jasa dan dokumen prakualifikasi yang berupa formulir isian yang memuat data administrasi keuangan, personil dan pengalaman kerja. Khusus untuk pekerjaan pengadaan barang/jasa yang bersifat kompleks atau bernilai di atas Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah), konsep kontrak harus sudah memperoleh pendapat ahli hukum kontrak yang profesional.⁸¹

1.2.2. Pelaksanaan Pengadaan

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu pengadaan yang dilakukan oleh penyedia barang/jasa dan pengadaan

⁸⁰ Bab I huruf F Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁸¹ *Ibid.*

dengan cara swakelola. Untuk pengadaan yang dilakukan oleh penyedia barang/jasa dibedakan menjadi dua yaitu: pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan pengadaan untuk jasa konsultasi. Selanjutnya akan dipaparkan mengenai pengadaan yang dilakukan oleh penyedia barang/jasa dan pengadaan dengan cara swakelola.

1. Pengadaan Oleh Penyedia Barang dan Jasa

Pada prinsipnya pemilihan penyedia barang dan jasa dilakukan melalui metode pelelangan atau seleksi umum. Dalam situasi tertentu pemilihan penyedia barang dan jasa dapat pula dilakukan dengan seleksi terbatas, pemilihan atau seleksi langsung, dan penunjukan langsung. Aturan mengenai pemilihan penyedia barang dan jasa ini dibedakan menjadi dua, yaitu pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan pengadaan jasa konsultasi.

a. Pengadaan Barang/Jasa Pemborongan/Jasa Lainnya

Keppres No. 80 Tahun 2003 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah sudah memberikan pedoman yang sangat rinci. Dalam proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya yang memerlukan penyedia barang/jasa dibedakan menjadi 4 (empat), yaitu: pelelangan umum, pelelangan terbatas, pemilihan langsung, penunjukan langsung. Dalam proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui pelelangan umum ini yang disusun berdasarkan proses mulai dari pengumuman dan pendaftaran peserta, pasca kualifikasi dan prakualifikasi, penyusunan daftar peserta lelang, penjelasan lelang (*Aanwijzing*), penyampaian dan pembukaan dokumen penawaran, evaluasi

penawaran, pembuktian kualifikasi, pembuatan berita acara hasil pelelangan, penetapan pemenang lelang, pengumuman pemenang lelang, sanggahan peserta lelang dan pengaduan masyarakat, penerbitan surat penunjukan penyedia barang/jasa, pelelangan gagal dan pelelangan ulang, penandatanganan kontrak.⁸²

Proses pelelangan terbatas pada prinsipnya sama dengan proses pelelangan umum kecuali dalam pengumumannya dicantumkan kriteria peserta dan nama-nama penyedia barang/jasa yang akan diundang. Apabila setelah diumumkan ternyata ada penyedia barang/jasa yang tidak tercantum dalam pengumuman dan berminat serta memenuhi kualifikasi, maka wajib untuk diikutsertakan dalam pelelangan terbatas.⁸³

Proses selanjutnya adalah pemilihan langsung, dimana dalam pemilihan langsung ini panitia/pejabat pengadaan wajib melakukan prakualifikasi.⁸⁴ Prakualifikasi ini harus diumumkan melalui surat kabar nasional dan/atau surat kabar provinsi.⁸⁵

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya yang memerlukan penyedia barang/jasa melalui penunjukan langsung terdapat beberapa tahapan yaitu:

- Penilaian kualifikasi
- Permintaan penawaran dan negosiasi harga
- Penetapan penunjukan langsung
- Penunjukan penyedia barang/jasa
- Pengaduan
- Penandatanganan kontrak.⁸⁶

⁸² Bab II huruf A 1 a-n Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁸³ Bab II huruf A angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁸⁴ Bab II huruf A angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁸⁵ Pasal 4 angka i Perpres No. 8 Tahun 2006.

⁸⁶ Bab II huruf A angka 4 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

Panitia/pejabat pengadaan mengundang penyedia barang/jasa untuk mengajukan penawaran secara tertulis dan melakukan evaluasi, klarifikasi, dan negosiasi teknis dan harga terhadap penawaran yang diajukan penyedia barang/jasa berdasarkan dokumen pengadaan. Selanjutnya panitia/pejabat pengadaan membuat berita acara hasil evaluasi, klarifikasi, dan negosiasi. Setelah hasil evaluasi, klarifikasi, dan negosiasi kepada pejabat yang berwenang untuk ditetapkan. Dengan penetapan penyedia barang/jasa yang ditunjuk untuk pekerjaan dimaksud dan kemudian Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) menerbitkan surat penunjukan penyedia barang/jasa (SPPBJ) kepada penyedia barang/jasa yang ditunjuk. Dalam hal proses penunjukan langsung dipandang tidak transparan, tidak adil, dan terdapat indikasi KKN masyarakat dapat menyampaikan pengaduan.⁸⁷

Dalam kaitan dengan pengadaan barang/jasa untuk penanggulangan bencana alam, bencana sosial dan bencana perang, Pejabat Pembuat Komitmen dapat menerbitkan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) setelah mendapat persetujuan dari penanggung jawab keuangan dan ada pernyataan bencana alam dari Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota. *Opname* pekerjaan di lapangan dilakukan bersama antara PPK dan penyedia barang/jasa, sementara proses dan administrasi pengadaan dapat dilakukan secara simultan.⁸⁸

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Bab II huruf A angka 5 ke 4 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

b. Pengadaan Jasa Konsultansi

Prosedur pemilihan penyedia jasa konsultansi dengan metode seleksi umum, seleksi terbatas dan seleksi langsung pada prinsipnya sama.⁸⁹ Tata cara pelaksanaan seleksi umum sebagaimana tertuang dalam Bab II huruf B Lampiran I Keppres No.

80 Tahun 2003 menentukan tahap-tahap pelaksanaannya yang terdiri dari:

- Pengumuman prakualifikasi
- Pengambilan dokumen prakualifikasi
- Pemasukan dokumen prakualifikasi
- Evaluasi dokumen prakualifikasi
- Penetapan hasil prakualifikasi
- Pengumuman hasil prakualifikasi
- Undangan kepada konsultan yang masuk daftar pendek
- Penjelasan (*Aanwijzing*)
- Pemasukan penawaran
- Evaluasi administrasi
- Evaluasi teknis
- Penetapan peringkat teknis
- Pengumuman peringkat
- Sanggahan
- Pembukaan penawaran harga (sampul II) peringkat teknis terbaik
- Klarifikasi dan negosiasi
- Penunjukan pemenang dan diakhiri dengan penandatanganan kontrak.⁹⁰

Dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa konsultansi, tahap pengumuman dilakukan dengan cara yang pada dasarnya sama dengan pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya. Setelah peserta seleksi memasukkan dokumen prakualifikasi, panitia akan melakukan evaluasi dokumen prakualifikasi. Peserta yang lulus tahap ini akan dimasukkan dalam daftar pendek adalah tujuh yang terbaik. Tetapi jika yang lulus kurang dari lima konsultan, maka

⁸⁹ Pasal 22 Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁹⁰ Bab II huruf B angka 1 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

dilakukan prakualifikasi ulang dengan pengumuman kembali. Jika peserta yang lulus dalam prakualifikasi ulang ini berjumlah dua sampai empat konsultan seleksi akan dilanjutkan, tetapi jika hanya satu konsultan yang lulus maka pengadaan dilakukan dengan metode penunjukan langsung.⁹¹

Dalam hal peserta keberatan atas hasil prakualifikasi maka peserta dapat mengajukan sanggahan kepada pejabat pembuat komitmen dengan prosedur sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 27 Keppres No. 80 Tahun 2003 yang ketentuannya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Peserta pemilihan penyedia barang/jasa yang merasa dirugikan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan peserta lainnya, dapat mengajukan surat sanggahan kepada pengguna barang/jasa apabila ditemukan :
 - a. penyimpangan terhadap ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa;
 - b. rekayasa tertentu sehingga menghalangi terjadinya persaingan yang sehat;
 - c. penyalahgunaan wewenang oleh panitia/pejabat pengadaan dan/atau pejabat yang berwenang lainnya;
 - d. adanya unsur KKN di antara peserta pemilihan penyedia barang/jasa;
 - e. adanya unsur KKN antara peserta dengan anggota panitia/pejabat pengadaan dan/atau dengan pejabat yang berwenang lainnya.
- (2) Pengguna barang/jasa wajib memberikan jawaban selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak surat sanggahan diterima.
- (3) Apabila penyedia barang/jasa tidak puas terhadap jawaban pengguna barang/jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka dapat mengajukan surat sanggahan banding.
- (4) Surat sanggahan banding disampaikan kepada Menteri/Panglima TNI/Kepala Polri/Pemimpin Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota/Dewan Gubernur BI/Pemimpin BHMN/Direksi BUMN/BUMD selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya jawaban atas sanggahan tersebut.
- (5) Menteri/Panglima TNI/Kepala Polri/Pemimpin Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota/Dewan Gubernur BI/Pemimpin BHMN/Direksi BUMN/ BUMD wajib memberikan jawaban selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari kerja sejak surat sanggahan banding diterima.

⁹¹ Bab II huruf B angka 1 e Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

- (6) Proses pemilihan penyedia barang/jasa tetap dilanjutkan tanpa menunggu jawaban atas sanggahan banding.
- (7) Apabila sanggahan banding ternyata benar, maka proses pemilihan penyedia barang/jasa dievaluasi kembali atau dilakukan proses pemilihan ulang, atau dilakukan pembatalan kontrak.
- (8) Setiap pengaduan harus ditindaklanjuti oleh instansi/pejabat yang menerima pengaduan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Proses pelaksanaan pengadaan jasa konsultasi dengan metode seleksi terbatas pada prinsipnya tata caranya sama dengan tata cara seleksi umum, kecuali pada pengumuman prakualifikasi, isi pengumuman prakualifikasi harus ditambahkan: penyedia jasa konsultasi yang akan diikutsertakan dalam proses seleksi terbatas dan penyedia jasa konsultasi lain yang memenuhi kualifikasi dapat mengikuti proses prakualifikasi.⁹²

Sedangkan proses pelaksanaan pengadaan jasa konsultasi dengan metode penunjukan langsung diawali dengan pengiriman undangan kepada konsultan yang akan ditunjuk dilampiri dokumen prakualifikasi dan dokumen pemilihan penyedia jasa yang di dalamnya termuat jadwal rapat, penjelasan dan pemasukan dokumen penawaran. Setelah calon penyedia jasa yang memenuhi kualifikasi memasukkan dokumen penawaran, panitia/pejabat pengadaan melakukan evaluasi teknis dan harga secara bersamaan untuk kemudian dilakukan klarifikasi dan negosiasi mengacu pada KAK yang telah ditetapkan sebelumnya.⁹³

⁹² Bab II huruf B angka 2 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁹³ Bab II huruf B angka 4 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

Dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 juga mengatur tata cara pengadaan jasa konsultasi oleh konsultan perorangan. Konsultan perorangan dapat digunakan untuk melaksanakan pekerjaan yang memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- 1) Pekerjaan yang tidak memerlukan kerja kelompok (*team work*);
- 2) Pekerjaan yang secara utuh berdiri sendiri;
- 3) Pekerjaan hanya dimungkinkan dilakukan oleh seorang yang ahli di bidangnya. Keahlian tersebut dibuktikan dengan tingkat pendidikan dan pengalaman pada bidang pekerjaan yang dipersyaratkan;
- 4) Pekerjaan yang berkaitan dengan tugas-tugas khusus instansi pelaksana yang memerlukan masukan/nasehat.⁹⁴

2. Swakelola

Swakelola adalah pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pelaksana swakelola dengan menggunakan tenaga sendiri dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan. Tenaga ahli dari luar tidak boleh melebihi 50% (lima puluh persen) dari tenaga sendiri. Dilihat dari pelaksanaan pekerjaannya swakelola dapat dibedakan menjadi tiga yaitu: swakelola oleh Pejabat Pembuat Komitmen, swakelola oleh instansi pemerintah lain non swadana (universitas negeri, lembaga penelitian/ilmiah pemerintah, lembaga pelatihan) dan swakelola oleh penerima hibah.

Swakelola oleh pejabat pembuat komitmen, pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan, dan diawasi sendiri oleh pejabat pembuat komitmen dan dengan menggunakan tenaga sendiri, dan/atau tenaga dari luar baik tenaga ahli maupun tenaga upah borongan. Swakelola yang dilakukan oleh instansi pemerintah non

⁹⁴ Bab II huruf B angka 5 a Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

swadana, pekerjaan yang perencanaan dan pengawasannya dilakukan oleh pengguna barang/jasa, sedangkan pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh instansi pemerintah yang bukan penanggung jawab anggaran. Sedangkan swakelola yang dilakukan oleh penerima hibah, pekerjaan yang perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya dilakukan oleh penerima hibah (kelompok masyarakat, LSM, komite sekolah/pendidikan, lembaga pendidikan swasta/lembaga penelitian/ilmiah non badan usaha dan lembaga lain yang ditetapkan oleh pemerintah) dengan sasaran ditentukan oleh instansi pemberi hibah.⁹⁵

Pelaksanaan swakelola oleh pejabat pembuat komitmen harus mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengadaan bahan, jasa lainnya, peralatan/suku cadang, dan tenaga ahli yang diperlukan dilakukan oleh panitia yang ditetapkan oleh pengguna barang/jasa dan menggunakan metoda pengadaan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan di dalam keputusan presiden ini, yaitu lelang/seleksi umum, lelang/seleksi terbatas, pemilihan/seleksi langsung atau penunjukan langsung;
- b. Pembayaran upah tenaga kerja yang diperlukan dilakukan secara harian berdasarkan daftar hadir pekerja atau dengan cara upah borong;
- c. Pembayaran gaji tenaga ahli tertentu yang diperlukan dilakukan berdasarkan kontrak konsultan perorangan;
- d. Penggunaan tenaga kerja, bahan, dan peralatan dicatat setiap hari dalam laporan harian;
- e. Pengiriman bahan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas penyimpanan;
- f. Panjar kerja dipertanggungjawabkan secara berkala maksimal secara bulanan;
- g. Pencapaian target fisik dicatat setiap hari dan dievaluasi setiap minggu agar dapat diketahui apakah dana yang dikeluarkan sesuai dengan target fisik yang dicapai, sedangkan pencapaian target non fisik/perangkat lunak dicatat dan dievaluasi setiap bulan;

⁹⁵ Bab III huruf A Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

- h. Pengawasan pekerjaan fisik di lapangan dilakukan oleh pelaksana yang ditunjuk oleh pengguna barang/jasa, berdasarkan rencana yang telah ditetapkan.⁹⁶

Untuk pelaksanaan swakelola yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah lain non swadana pada prinsipnya ketentuan-ketentuannya sama dengan ketentuan swakelola yang dilakukan oleh pejabat pembuat komitmen, hanya ada penambahan yaitu pelaksanaan pengadaan yang menggunakan UYHD (uang yang harus dipertanggungjawabkan) dilakukan oleh instansi pemerintah pelaksana swakelola.

Sedangkan pelaksanaan swakelola yang dilaksanakan oleh kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat penerima hibah yaitu sebagai berikut:

- a. Pengadaan barang, jasa lainnya, peralatan/suku cadang, dan tenaga ahli yang diperlukan dilakukan oleh penerima hibah;
- b. Penyaluran dana hibah khusus untuk pekerjaan konstruksi dilakukan secara bertahap sebagai berikut:
 - 1) 50% (lima puluh persen) apabila organisasi pelaksanaan penerima hibah telah siap;
 - 2) 50% (lima puluh persen) sisanya apabila pekerjaan telah mencapai 30% (tiga puluh persen).
- c. Pencapaian kemajuan pekerjaan dan dana yang dikeluarkan dilaporkan secara berkala kepada pengguna barang/jasa;
- d. Pengawasan pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh penerima hibah.⁹⁷

Pada metode swakelola ini terdapat kewajiban untuk membuat laporan, yaitu: laporan kemajuan pelaksanaan pekerjaan dan penggunaan keuangan dilaporkan oleh pelaksana lapangan/pelaksana swakelola kepada pejabat pembuat komitmen setiap bulan dan laporan kemajuan realisasi fisik dan keuangan dilaporkan setiap bulan oleh pejabat pembuat komitmen kepada Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non

⁹⁶ Bab III huruf B angka 1 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁹⁷ Bab III huruf B angka 3 Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

Departemen/Gubernur/Bupati/Walikota/Direktur Utama BUMN/BUMD terkait atau pejabat yang disamakan.⁹⁸

2. Perbuatan Melawan Hukum Dalam Proses Pengadaan Barang dan Jasa

Sebelum membahas perbuatan melawan hukum dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah, perlu dibahas terlebih dahulu perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana. Dalam hukum pidana yang menjadi perhatian adalah perbuatan-perbuatan yang bersifat melawan hukum saja, perbuatan-perbuatan inilah yang dilarang dan diancam dengan pidana. Langemeyer mengatakan untuk melarang perbuatan yang tidak bersifat melawan hukum, yang tidak dapat dipandang keliru, itu tidak masuk akal.⁹⁹

Menurut Andi Hamzah, pengertian melawan hukum itu dapat diartikan sebagai berikut: tanpa hak sendiri (*zonder eigen recht*), bertentangan dengan hak orang lain (*tegen eens anders recht*), bertentangan dengan hukum obyektif (*tegen het objectieve recht*).¹⁰⁰

Dalam dogmatig hukum pidana sifat melawan hukum tidak selalu berarti sama. Sifat melawan hukum ini dapat dibagi menjadi empat makna, yaitu:

1. Sifat melawan hukum umum
2. Sifat melawan hukum khusus

⁹⁸ Bab III huruf C Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

⁹⁹ Moeljatno, *Loc. Cit.*, h.130.

¹⁰⁰ Andi Hamzah I, *Loc. Cit.*, h. 131-132.

3. Sifat melawan hukum formiel
4. Sifat melawan hukum materiel.¹⁰¹

Sifat melawan hukum umum diartikan sebagai syarat umum untuk dapat dipidana yang tersebut dalam rumusan pengertian perbuatan pidana. Perbuatan pidana adalah kelakuan manusia yang termasuk dalam rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dapat dicela. Sifat melawan hukum khusus diartikan sifat melawan hukum secara tertulis tercantum dalam rumusan delik, jadi sifat melawan hukum merupakan syarat tertulis untuk dapat dipidana. Sifat melawan hukum khusus ini juga dinamakan sifat melawan hukum *faset*. Selanjutnya sifat melawan hukum formiel yang diartikan semua bagian yang tertulis dari rumusan delik telah dipenuhi (jadi syarat tertulis untuk dapat dipidana). Sifat melawan hukum yang terakhir adalah sifat melawan hukum materiel yang berarti melanggar atau membahayakan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh pembentuk undang-undang dalam rumusan delik tertentu.¹⁰²

Senada dengan hal di atas Eddy OS Hiariej mengatakan bahwa dalam hukum pidana, istilah sifat melawan hukum (SHM) memiliki empat makna, yaitu: **pertama**, SMH diartikan syarat umum dapat dipidananya suatu perbuatan sebagaimana definisi perbuatan pidana yakni kelakuan manusia yang termasuk dalam rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dapat dicela; **kedua**, kata "melawan hukum" dicantumkan dalam rumusan delik. Dengan demikian, sifat

¹⁰¹ Schaffmeister, N. Keijzer, E. PH. Sutorius, Alih Bahasa oleh Sahetapy, Op. Cit., h. 39.

¹⁰² Ibid.

melawan hukum merupakan syarat tertulis untuk dapat dipidananya suatu perbuatan; **ketiga**, SMH formal mengandung arti semua unsur dari rumusan delik telah dipenuhi; **keempat**, SMH material mengandung dua pandangan. Pertama, dari sudut perbuatannya mengandung arti melanggar atau membahayakan kepentingan hukum yang hendak dilindungi oleh pembuat UU dalam rumusan delik. Kedua, dari sudut sumber hukumnya, SMH mengandung pertentangan dengan asas kepatutan, keadilan, dan hukum yang hidup di masyarakat.¹⁰³

Perkembangan berikut, SMH material dibagi menjadi SMH material dalam fungsi negatif dan fungsi positif. SMH material dalam fungsi negatif berarti meski perbuatan memenuhi unsur delik tetapi tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, maka perbuatan itu tidak dipidana. Adapun SMH material dalam fungsi positif mengandung arti, meski perbuatan tidak memenuhi unsur delik, tetapi jika perbuatan itu dianggap tercela karena tidak sesuai rasa keadilan atau norma di masyarakat, maka perbuatan itu dapat dipidana.¹⁰⁴

Menurut **Pompe** yang dikutip oleh **Andi Hamzah**, dari istilahnya saja sudah jelas, melawan hukum (*wederrechtelijk*) jadi bertentangan dengan hukum, bukan bertentangan dengan undang-undang. Dengan demikian, **Pompe** memandang “melawan hukum” sebagai yang kita maksud dengan “melawan hukum materiel”. Ia melihat kata *onrechtmatig* (bertentangan dengan hukum) sinonim dengan *Wederrechtelijk* (melawan hukum) sesuai dengan Pasal 1365 BW, yang juga

¹⁰³ Periksa <http://www.hukum.ugm.ac.id> – Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

¹⁰⁴ **Ibid.**

meliputi perbuatan bertentangan dengan hukum tidak tertulis, yang bertentangan dengan kepatutan, dipandang melawan hukum.¹⁰⁵ Perbuatan melawan hukum materiel ini sama artinya dengan *onrechtmatig* dalam hukum perdata.

Unsur melawan hukum dalam UU PTPK mempunyai pengertian formiel dan materiel. Hal tersebut dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai berikut :

Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara “melawan hukum” dalam pengertian formil dan materiel. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Pencantuman unsur melawan hukum yang bersifat formiel dan materiel yang bertujuan untuk memudahkan dalam pembuktian, ternyata dalam praktek penegakan hukum untuk membuktikan ada tidaknya unsur melawan hukum dalam tindak pidana korupsi tidaklah mudah seperti yang diperkirakan, walaupun sudah banyak referensinya yang dapat dipakai baik dalam tataran teori dan yurisprudensi tentang ajaran sifat melawan hukum.¹⁰⁶

Ada dua pendapat yang saling bertentangan mengenai pengertian melawan hukum ini, yaitu:

¹⁰⁵ Pompe dalam Andi Hamzah I, *Op. Cit.*, h. 132-133.

¹⁰⁶ Nur Basuki Minarno, “Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi”, *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, h. 3.

Pendapat pertama, yang disebut berpandangan sempit mengatakan bahwa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah apabila perbuatan itu bertentangan dengan hak subjektif seseorang (*hetzij met eens anders subjectief recht*), atau bertentangan dengan kewajibannya sendiri menurut undang-undang (*hetzij met des daders eigen wettelijke plicht*). Jadi sebagai dasar adalah hak seseorang yang berdasarkan undang-undang atau kewajiban seseorang menurut undang-undang.¹⁰⁷

Hoffman menyimpulkan bahwa melawan hukum, menurut pandangan ini, adalah bertentangan dengan undang-undang. Suatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan undang-undang, walaupun juga dapat bertentangan dengan moral atau bertentangan dengan sesuatu yang menurut pergaulan kemasyarakatan adalah tidak patut, tidak merupakan perbuatan yang melawan hukum. Selanjutnya perbuatan demikian disebut sebagai perbuatan melawan hukum formiel.¹⁰⁸

Baik **Hoffman** maupun **Wolfsbergen** merujuk pada pendapat **Land** seperti yang dikutip oleh **Komariah Emong**,¹⁰⁹ yang mengatakan bahwa pandangan sempit ini didasarkan pada dua alasan, yaitu:

- Code Civil Prancis, Pasal 1382, memuat perkataan "*tout fait quelconque de l'homme.*"

¹⁰⁷ Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia, Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 2002, h. 35.

¹⁰⁸ *Ibid.*, h. 36.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Pembuat undang-undang Belanda yang dengan sengaja mengubah perkataan *wederrechtelijk* dengan perkataan *onrechtmatig*, untuk menegaskan bahwa tidak setiap perbuatan yang mengakibatkan kerugian kepada seseorang adalah melawan hukum.

- Pasal 1401 NBW tersebut sama sekali meminjam Pasal 1382 Code Civil Prancis, yang menurut Domat mengingatkannya terutama kepada *Romeinshe actio Legis Aquillae uit damnum iniuria datum* dimana perbuatan yang bertentangan dengan lalu lintas pergaulan masyarakat tidak termasuk di dalamnya.

Pendapat kedua, yang berpandangan luas, diperkenalkan pertama kali oleh **Molegraaff**, yang menyatakan bahwa seseorang melakukan perbuatan melawan hukum: "*wie anders handelt, dat in het maatschappelijk verkeer den eenen mensch tegenover den ander betaamt, anders dan men met het oog op zijne medeburgers behoort te behandelen*".¹¹⁰ (seseorang yang berbuat kepada orang lain, yang tidak patut menurut lalu lintas pergaulan masyarakat). Pandangan seperti ini biasanya disebut sebagai melawan hukum dalam arti materiel.

Menurut **Hofmann** pendapat **Molengraaff** tersebut merujuk pada dua hal, yaitu:¹¹¹

- '*Onrechtmatig*' adalah setara dengan tidak diperkenankan (*ongeoorloofd*), tidak dengan yang "dilarang oleh undang-undang (*niet van door de wet*

¹¹⁰ *Ibid*, h. 37.

¹¹¹ *Ibid*.

verboden), karena dalam teks Pasal 1428 Kitab Undang-Undang Perancis Tahun 1830 disebut: *tout fait illicite de l'homme*.

- Pasal 1402 tidak membicarakan *onrechtmatige daad*, bahkan jika kita mau menerangkan *onrechtmatig* sebagai *onwetmatig*, sesungguhnya apa yang bertentangan dengan moral dan lalu lintas pergaulan hukum masyarakat termasuk dalam Pasal 1402 ini.

Di dalam referensi hukum sering dijumpai penggunaan istilah “melawan hukum” (“*wederrechtelijkheid*”) dan “melanggar hukum” (“*onrechtmatige daad*”). Penggunaan dua istilah tersebut sering kali dipertukarkan. Istilah “melanggar hukum” lazim dipergunakan dalam ranah hukum perdata, sedangkan “melawan hukum” lazim dipergunakan dalam ranah hukum pidana. Dalam hukum pidana unsur “melawan hukum” dibatasi daya berlakunya oleh “Asas Legalitas” (Pasal 1 ayat (1) KUHP), sedangkan “melanggar hukum” mempunyai cakupan yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada “*written law*” tetapi juga “*unwritten law*”/“*the living law*”. Sementara itu dalam UU PTPK pengertian unsur melawan hukum meliputi formiel dan materiel, yang identik dengan pengertian “*onrechtmatige daad*”.¹¹² Perbuatan melawan hukum materiel dalam hukum pidana sama artinya dengan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) dalam hukum perdata.

Lebih lanjut mengenai perbuatan melawan hukum ini, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tentang *Judicial Review* terhadap

¹¹² Nur Basuki Minarno, *Op., Cit.*, h. 45.

Pasal 2 ayat (1), Penjelasan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 (sepanjang menyangkut kata dapat), dan Pasal 15 (sepanjang mengenai kata “percobaan”) UU PTPK bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan pemohon yaitu yang menyangkut Pasal 2 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut :

Menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) sepanjang frasa yang berbunyi, *”Yang dimaksud dengan ‘secara melawan hukum’ dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana”* **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**; (garis bawah oleh penulis)

Selanjutnya akan dibahas proses pengadaan barang dan jasa yang rawan terjadinya penyimpangan/pelanggaran dan mengarah kepada tindak pidana korupsi.

2.1. Tahap Perencanaan Pengadaan

Menurut ketentuan Perpres 8 Tahun 2006 Pasal 9 ayat (4) yang ketentuannya adalah sebagai berikut :

“Pejabat Pembuat Komitmen dilarang mengadakan ikatan perjanjian dengan penyedia barang/jasa apabila belum tersedia anggaran atau tidak cukup tersedia anggaran yang akan mengakibatkan dilampauinya batas anggaran yang tersedia untuk kegiatan/proyek yang dibiayai dari APBN/APBD.”

Dari ketentuan Perpres di atas bahwa Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dilarang melakukan ikatan atau perjanjian jika belum tersedia anggaran. Pada tahap perencanaan pengadaan, penyimpangan juga sering dijumpai adalah konsultan perencana dalam membuat spesifikasi pekerjaan yang mengarah kepada produk/kontraktor tertentu. Selain itu, sering dijumpai rencana pengadaan yang digelembungkan (*mark up*), terutama dari segi biaya.

Dalam tahap perencanaan pengadaan barang dan jasa oleh PPK dalam menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif. Hal ini dapat terjadi karena adanya faktor kedekatan atau ada janji-janji tertentu dari pihak penyedia barang dan jasa kepada PPK. Praktek suap juga sering terjadi dalam tahap perencanaan pengadaan barang dan jasa oleh pihak penyedia untuk memenangkan pengadaan tersebut.

Perbuatan-perbuatan tersebut di atas merupakan perbuatan melawan hukum, tetapi tidak semua perbuatan tersebut dapat dipidana. Berdasarkan asas legalitas yang dianut di dalam hukum pidana, seseorang hanya dapat dipidana berdasarkan ketentuan legislasi. Dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa:

“Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah”

Hal tersebut di atas senada dengan pendapat **Nur Basuki Minarno**¹¹³ yang menyatakan bahwa unsur “melawan hukum” merupakan *instrumen/modus* dalam tindak pidana korupsi. Parameter yang dapat dipakai untuk menilai ada tidaknya unsur “melawan hukum” adalah peraturan perundang-undang. Perbuatan “melawan hukum” mempunyai implikasi tindak pidana korupsi jika ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

2.2. Tahap Penetapan Sistem Pengadaan

Dalam menetapkan sistem pengadaan Pejabat Pembuat Komitmen bersama dengan Panitia/Pejabat pengadaan, terlebih dahulu harus menetapkan metoda pemilihan penyedia barang/jasa, metoda penyampaian dokumen penawaran, metoda evaluasi penawaran, dan jenis kontrak yang paling tepat atau cocok dengan barang/jasa yang bersangkutan.

Dalam penetapan sistem pengadaan yang dilaksanakan penyedia barang/jasa terdiri dari:

- a. Penetapan metoda pemilihan penyedia barang/jasa;
- b. Penetapan metoda penyampaian dokumen penawaran;
- c. Penetapan metoda evaluasi penawaran.

¹¹³ *Ibid*, h. 241.

Metoda pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan/jasa lainnya pada prinsipnya dilakukan dengan pelelangan umum. Pelelangan umum adalah metoda pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau satu surat kabar provinsi. Penyimpangan sering terjadi dalam hal pengumuman pengadaan yang dilakukan tidak melalui surat kabar baik surat kabar nasional maupun surat kabar provinsi dan hanya orang-orang tertentu saja yang mengetahui pengadaan tersebut sehingga menyebabkan jumlah penyedia barang dan jasa yang mendaftar untuk mengikuti pengadaan tersebut sedikit, karena informasi tersebut tidak sampai ke masyarakat. Dalam hal terjadinya penyimpangan tersebut, perbuatan yang dilakukan oleh panitia/pejabat pengadaan merupakan perbuatan melawan hukum, tetapi perbuatan tersebut bukan merupakan tindak pidana korupsi karena tidak ada kerugian negara yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut. Panitia/pejabat pengadaan yang melakukan perbuatan tersebut hanya dapat dikenakan sanksi administrasi.

Sedangkan metoda pemilihan penyedia jasa konsultasi pada prinsipnya dilakukan dengan seleksi umum. Seleksi umum merupakan metoda pemilihan penyedia jasa konsultasi yang daftar pendek pesertanya dipilih melalui proses prakualifikasi yang diumumkan secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar provinsi. Penyimpangan yang sering terjadi dalam metoda pemilihan penyedia jasa konsultasi yaitu dalam hal pengumuman prakualifikasi yang tidak merata dan cenderung tertutup, hal ini untuk memenangkan penyedia jasa tertentu. Hal seperti ini dapat terjadi karena banyak faktor, antara lain

penyuapan yang dilakukan penyedia jasa konsultasi, adanya kolusi, faktor hubungan keluarga atau pertemenan antara panitia/pejabat pengadaan dengan calon penyedia jasa konsultasi. Perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh PPK dan Panitia/Pejabat pengadaan dan jika hal tersebut terdapat kerugian negara yang diakibatkan perbuatan tersebut, maka perbuatan tersebut merupakan tindak pidana korupsi dan dapat dipidana.

Selanjutnya, dalam penetapan metoda evaluasi penawaran terdapat dua tahapan yaitu: kriteria dan tata cara evaluasi, evaluasi penawaran. Kriteria dan tata cara evaluasi harus ditetapkan dalam dokumen pengadaan dan dijelaskan pada waktu pemberian penjelasan, dalam hal perubahan kriteria dan tata cara evaluasi dapat dilakukan dan disampaikan secara tertulis kepada seluruh peserta dalam waktu memadai sebelum pemasukan penawaran. Dalam hal perubahan kriteria dan tata cara evaluasi tidak diberitahukan kepada seluruh peserta dan hanya peserta tertentu saja yang diberitahukan untuk mendapatkan pekerjaan tersebut. Perbuatan yang dilakukan oleh Panitia/Pejabat Pengadaan merupakan perbuatan melawan hukum dan jika terjadi pengelembungan harga yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam melakukan evaluasi atas penawaran harga, perlu diperhatikan:

- a) HPS merupakan salah satu acuan untuk menilai kewajaran harga terhadap penawaran yang masuk dan tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran;
- b) Penerapan preferensi harga penggunaan produksi dalam negeri dilakukan untuk menentukan harga terevaluasi guna menetapkan urutan calon pemenang;

- c) Apabila dalam dokumen pengadaan mengatur kemungkinan calon penyedia barang/jasa menyampaikan penawaran alternatif, maka penawaran alternatif yang ternyata baik dari segi teknis maupun harga lebih menguntungkan bagi negara (harga lebih rendah dari penawaran utama), dapat diusulkan sebagai calon pemenang lelang dengan ketentuan penawaran alternatif yang dievaluasi hanya penawaran alternatif dari calon penyedia barang/jasa yang penawarannya merupakan penawaran terendah dan responsif.¹¹⁴

Tindak pidana korupsi dalam pengadaan diawali dengan metoda pemilihan penyedia barang/jasa yang metoda pemilihannya tidak melalui pelelangan umum/seleksi umum tetapi melalui penunjukan langsung. Metoda pemilihan penyedia barang/jasa dengan penunjukan langsung sarat akan KKN.

Hal di atas tersebut merupakan penyimpangan dari prinsip-prinsip dasar dalam pengadaan barang dan jasa yang dimuat dalam Pasal 3 Keppres 80 Tahun 2003 yaitu: efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, akuntabel. Selain melanggar prinsip dasar pengadaan sesuai dalam ketentuan Pasal 3 Keppres 80, hal tersebut juga melanggar Pasal 17 ayat (5) yang menentukan sebagai berikut:

“Dalam keadaan tertentu dan keadaan khusus, pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan cara penunjukan langsung terhadap 1 (satu) penyedia barang/jasa dengan cara melakukan negosiasi baik teknis maupun biaya sehingga diperoleh harga yang wajar secara teknis dapat dipertanggungjawabkan.”

Yang dimaksud dengan keadaan tertentu dan keadaan khusus sesuai dengan penjelasan Pasal 17 Perpres No. 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenan atas

¹¹⁴ Bab I huruf C angka 3 a Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan telah dijelaskan pada halaman 56 sampai dengan halaman 57.

2.3. Tahap Penyusunan HPS (Harga Perkiraan Sendiri)

Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia/Pejabat Pengadaan dalam menyusun HPS harus berpedoman pada ketentuan Pasal 13 Keppres 80 Tahun 2003 yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Pejabat Pembuat Komitmen wajib memiliki harga perkiraan sendiri (HPS) yang dikalkulasikan secara keahlian dan berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (2) HPS disusun oleh panitia/pejabat pengadaan dan ditetapkan oleh pengguna barang/jasa.
- (3) HPS digunakan sebagai alat untuk menilai kewajaran harga penawaran termasuk rinciannya dan untuk menetapkan besaran tambahan nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai terlalu rendah, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran.
- (4) Nilai total HPS terbuka dan tidak bersifat rahasia.
- (5) HPS merupakan salah satu acuan dalam menentukan tambahan nilai jaminan.

Dalam penyusunan HPS harus dilakukan dengan cermat, dengan menggunakan data dasar dan mempertimbangkan: analisis harga satuan pekerjaan yang bersangkutan; perkiraan perhitungan biaya oleh konsultan/*engineer's estimate* (EE); harga pasar setempat pada waktu penyusunan HPS; harga kontrak/Surat Perintah Kerja (SPK) untuk barang/pekerjaan sejenis setempat yang pernah dilaksanakan; informasi harga satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan

Pusat Statistik (BPS), badan/instansi lainnya dan media cetak yang datanya dapat dipertanggungjawabkan; harga/tarif barang/jasa yang dikeluarkan oleh pabrikan/agen tunggal atau lembaga independen; daftar harga standar/tarif biaya yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang; informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penyusunan HPS ini penyimpangan sering terjadi karena HPS yang tidak akurat dan cenderung ditinggikan. Penyusunan HPS ini sering terjadi *Mark Up* (pengelembungan anggaran) yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara. Dari hasil temuan Bappenas dan Tim Indonesia Bangkit telah terjadi pengelembungan (*mark up*) rata-rata 200-300 persen pada proses pengadaan barang dan jasa di departemen dan lembaga-lembaga negara. Akibatnya, negara berpotensi dirugikan Rp 70-80 triliun per tahun.¹¹⁵

Temuan itu merupakan hasil analisis dokumen oleh Bappenas dan Tim Indonesia Bangkit terhadap daftar isian pelaksanaan proyek (DIPA) departemen dan lembaga selama kurun waktu 2004-2006. Dari itu kemudian tercium adanya kecenderungan pengelembungan dana sebesar Rp 120 triliun pada belanja barang dan modal di APBN.¹¹⁶

Dalam penyusunan HPS terdapat pengelembungan harga yang tidak sesuai dengan harga di pasaran, maka perbuatan *Mark Up* tersebut akan menimbulkan

¹¹⁵ Ilman, *Mark Up Anggaran dan Buruknya Praktek Tender*, Seputar Indonesia 27 Februari 2007. Periksa http://www.suarakarya-online.com/news.html?category_name=Opini.

¹¹⁶ *Ibid.*

kerugian negara dan jika terbukti maka jelas perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dan dapat dipidana.

2.4. Tahap Penyusunan Dokumen Pengadaan

Penyusunan dokumen pengadaan dibagai menjadi dua yaitu: dokumen pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan dokumen pengadaan jasa konsultansi.

Untuk penyusunan dokumen pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya, yang harus disiapkan panitia adalah dokumen pemilihan penyedia barang/jasa untuk keperluan pengadaan barang/jasa. Dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa, panitia harus mencantumkan secara jelas dan terinci semua persyaratan yang diperlukan, baik administratif maupun teknis, penggunaan barang/jasa produksi dalam negeri dan preferensi harga, unsur-unsur yang dinilai, kriteria, formula evaluasi yang akan digunakan, dan jenis kontrak yang dipilih termasuk contoh-contoh formulir yang perlu diisi yang dapat dimengerti dan diikuti oleh penyedia barang/jasa yang berminat. Panitia juga menyiapkan dokumen pasca/prakualifikasi untuk calon penyedia barang/jasa berupa formulir isian yang memuat data administrasi, keuangan, personil, peralatan, dan pengalaman kerja. Dokumen pengadaan terdiri dari dokumen pasca/prakualifikasi dan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa.

Penyimpangan yang sering terjadi adalah panitia pengadaan tidak mengikuti prosedur dalam dokumen pengadaan yang disusunnya sendiri dalam hal ada persekongkolan dengan penyedia barang/jasa untuk memenangkan pengadaan tersebut, perbuatan yang demikian adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia Pengadaan. Penyimpangan lain juga terjadi pada penentuan spesifikasi teknis yang mengarah kepada merk/produk tertentu, kecuali untuk suku cadang/komponen produk tertentu. Untuk dapat dikatakan perbuatan tersebut adalah tindak pidana korupsi maka harus ada kerugian negara yang diakibatkan dari perbuatan tersebut, jika ada kerugian maka Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia Pengadaan dapat dipidana.

Sedangkan untuk penyusunan dokumen pengadaan jasa konsultasi, panitia/pejabat pengadaan menyiapkan dan menyusun dokumen pengadaan yang terdiri dari dokumen pemilihan penyedia jasa dan dokumen prakualifikasi yang berupa formulir isian yang memuat data administrasi keuangan, personil dan pengalaman kerja. Dokumen pemilihan penyedia jasa terdiri dari:

1. Surat undangan kepada penyedia jasa konsultasi untuk memasukkan penawaran teknis dan biaya;
2. Kerangka Acuan Kerja yang sudah disetujui Pejabat Pembuat Komitmen;
3. Rencana kerja dan syarat;

4. Konsep kontrak.¹¹⁷

Panitia/pejabat pengadaan mengajukan dokumen pengadaan kepada Pejabat Pembuat Komitmen untuk meminta pengesahan. Dalam penyusunan dokumen pengadaan untuk jasa konsultasi penyimpangan sering terjadi pada tahap kualifikasi rekanan yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Misalnya, cara pencantuman jumlah kekayaan bersih yang tidak benar, mencantumkan tenaga ahli yang bukan pegawai tetap calon rekanan, peralatan yang diajukan bukan milik sendiri, pengalaman kerja dan reputasi calon rekanan yang direkayasa agar memenuhi persyaratan dalam Daftar Rekanan Tetap (DRT).

Penyimpangan-penyimpangan seperti yang dilakukan di atas telah melanggar ketentuan dalam Keppres No. 80 Tahun 2003 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Perpres No. 85 Tahun 2006 yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum, untuk dapat dipidananya perbuatan tersebut tetap berpedoman pada asas legalitas.

2.5. Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa

Dalam proses pelaksanaan pengadaan dibedakan menjadi dua yaitu pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya dan pelaksanaan pengadaan jasa konsultasi. Untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa

¹¹⁷ Bab I huruf F angka 2 b Lampiran I Keppres No. 80 Tahun 2003.

pemborongan/jasa lainnya dilakukan dengan pelelangan umum, pelelangan terbatas, pemilihan langsung, penunjukan langsung. Sedangkan untuk pelaksanaan pengadaan jasa konsultansi dilakukan dengan seleksi umum, seleksi terbatas, seleksi langsung, penunjukan langsung.

Untuk pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya penyimpangan yang sering terjadi pada pelelangan umum dan penunjukan langsung. Pelelangan umum adalah metoda pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas sekurang-kurangnya di satu surat kabar nasional dan/atau surat kabar provinsi.

Dalam pelelangan umum/tender pelanggaran yang mengakibatkan korupsi dilakukan dengan beberapa cara. Pada intinya, tender dilakukan hanya untuk memenuhi persyaratan formal tender, sesuai dengan ketentuan pengadaan barang dan jasa. Hal ini terjadi karena calon pemenang biasanya sudah ditunjuk sebagai tender berlangsung, dengan kolusi antara panitia atau pejabat yang mempunyai pengaruh dengan calon peserta tender.

Disamping itu *Owner's Estimate* (OE) biasanya juga diketahui, sehingga calon yang berkolusi membuat penawaran mendekati OE. Sedang OE sendiri biasanya sudah direkayasa untuk mempunyai *margin* tertentu yang bisa disisihkan

untuk dibagi-bagi (rente ekonomi atau laba abnormal).¹¹⁸ Karena itu OE biasanya lebih besar dari seharusnya jika OE dibuat dalam keadaan normal.

Dengan kolusi semacam ini, biasanya panitia tender, termasuk pimpinan proyek akan memperoleh uang *margin* yang sudah dicadangkan tersebut. Selain itu calon pemenang tender akan menikmati keuntungan lebih, berupa tambahan pendapatan dari harga barang atau jasa yang melebihi harga pasar yang wajar.

Disamping modus tersebut, ada beberapa modus lainnya, seperti merancang spesifikasi (*Owner's Estimate* atau *Engineer's Estimate*) yang menguntungkan bagi pemasok tertentu. Kemudian ada modus lainnya yang pernah ditemui ICW, yaitu membatasi informasi tender dengan macam-macam cara, diantaranya memasang iklan palsu di koran. Kemudian cara lainnya juga alasan keadaan yang mendesak untuk memberikan kontrak secara langsung tanpa kompetisi. Selain itu cara lain yang tidak etis juga dengan mendiskualifikasikan peserta lain dengan macam-macam alasan oleh panitia.¹¹⁹

Sedangkan yang dirugikan jelas negara karena harus membayar lebih besar dari yang seharusnya. Masyarakat secara tidak langsung juga akan dirugikan, karena memperoleh barang atau jasa publik yang rendah kualitasnya, ataupun alokasi dana yang seharusnya bisa digunakan untuk investasi publik lainnya.

¹¹⁸ Agam Fatchurrochman (Kepala Departemen Investigasi Indonesia Corruption Watch), *Government Procurement*, 2006. Periksa <http://www.icw.com/>

¹¹⁹ *Ibid.*

Dalam proses tender ini juga sering terjadi penyuapan dalam proses pengadaan barang dan jasa dilakukan untuk mendapatkan beberapa tujuan, yaitu:

1. Penyedia barang/jasa rela membayar untuk bisa diikutsertakan dalam daftar prakualifikasi dan untuk membatasi peserta tender.
2. Penyedia barang/jasa rela membayar untuk mendapatkan informasi mengenai proyek dari orang dalam.
3. Pembayaran ilegal membuat pejabat dapat pengatur spesifikasi tender sehingga perusahaan yang membayar itu akan menjadi satu-satunya pemasok yang lolos prakualifikasi.
4. Pembayaran ilegal itu dimaksudkan untuk memenangi kontrak.¹²⁰

Jika terjadi hal yang demikian maka konsekuensi yang harus diterima adalah adanya penggelembungan harga dan penurunan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan.

Persekongkolan juga dapat terjadi antara satu atau beberapa pelaku usaha dan panitia tender atau panitia lelang. Hal itu, misalnya, rencana pengadaan yang diarahkan untuk pelaku usaha tertentu dengan menentukan persyaratan kualifikasi dan spesifikasi teknis yang mengarah pada satu merek sehingga menghambat pelaku usaha lain untuk ikut tender.

¹²⁰ Susan Rode-Ackerman, *Korupsi dan Pemerintahan (Sebab, Akibat dan Reformasi)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, h. 37-41.

Kerugian negara pada proses tender dapat disebabkan oleh tidak rasionalnya nilai proyek yang disepakati, karena penggelembungan anggaran atau tidak bermutunya proyek pemerintah yang dikerjakan. Perbuatan seperti tersebut di atas merupakan perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dan perbuatan tersebut dapat dipidana.

Selain itu, dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang melalui penunjukan langsung sarat KKN. Penunjukan langsung hanya dapat dilaksanakan dalam hal memenuhi kriteria keadaan tertentu dan keadaan khusus, dalam penjelasan Pasal 17 ayat (5) Perpres No. 85 Tahun 2006 yang menentukan bahwa:

Yang dimaksud dalam keadaan tertentu adalah :

- a. Penanganan darurat untuk pertahanan negara, keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam serta tindakan darurat untuk pencegahan bencana dan/atau kerusakan infrastruktur yang apabila tidak segera dilaksanakan dipastikan dapat membahayakan keselamatan masyarakat.
Pekerjaan sebagai kelanjutan dari tindakan darurat di atas, untuk selanjutnya dilakukan sesuai dengan tata cara pengadaan barang/jasa sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden ini; dan/atau
- b. Pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut pertahanan dan keamanan negara yang ditetapkan oleh Presiden; dan/atau
- c. Pekerjaan yang berskala kecil dengan nilai maksimum Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dengan ketentuan:
 - 1) untuk keperluan sendiri; dan/atau
 - 2) teknologi sederhana; dan/atau
 - 3) risiko kecil; dan/atau
 - 4) dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa usaha orang perseorangan dan/atau badan usaha kecil termasuk koperasi kecil; dan/atau
- d. Pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak paten atau pihak yang telah mendapat ijin; dan/atau
- e. Pekerjaan pengadaan barang dan pendistribusian logistik pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka penyelenggaraan pemilihan Kepala

Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan sampai dengan bulan Juli 2005 berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pekerjaan tersebut meliputi pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih beserta perlengkapan lainnya untuk pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; dan/atau

- f. Pekerjaan pengadaan barang/jasa yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara yang dilaksanakan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.

Pekerjaan tersebut meliputi:

1. pekerjaan pengadaan perumahan, yang waktu pelaksanaan pengadaannya dilakukan sebelum 31 Desember 2006;
 2. pekerjaan yang dilakukan dalam rangka meneruskan pekerjaan pengadaan perumahan yang tidak dilaksanakan oleh pemberi hibah sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, yang penyelesaian pekerjaannya perlu dilaksanakan secara cepat paling lama 1 (satu) tahun setelah pemberi hibah tidak mampu melaksanakan kewajibannya; dan/atau
- g. Pekerjaan pengadaan barang dan pendistribusian logistik pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang penanganannya memerlukan pelaksanaan secara cepat dalam rangka penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan kabupaten/kota yang diselenggarakan sampai dengan bulan Desember 2006 berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- Pekerjaan tersebut meliputi pengadaan Kartu Tanda Penduduk, pengadaan dan pendistribusian surat suara, kartu pemilih beserta perlengkapan lainnya untuk pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Yang dimaksud dalam keadaan khusus adalah:

- a. Pekerjaan berdasarkan tarif resmi yang ditetapkan pemerintah; atau
- b. Pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh satu penyedia barang/jasa, pabrikan, pemegang hak paten; atau
- c. Merupakan hasil produksi usaha kecil atau koperasi kecil atau pengrajin industri kecil yang telah mempunyai pasar dan harga yang relatif stabil; atau
- d. Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus dan/atau hanya ada satu penyedia barang/jasa yang mampu mengaplikasikannya.

Dalam hal keadaan tertentu dan keadaan khusus tidak terpenuhi maka pelaksanaan pengadaan barang/jasa dengan penunjukan langsung merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh panitia/pejabat pengadaan.

Hasil penelitian Indonesia *Procurement Watch* (IPW) membuktikan 83% dari proses penunjukan langsung pengadaan barang dan jasa di instansi pemerintah selalu berakhir dengan praktik penggelembungan harga.¹²¹ Pelanggaran terhadap Keppres tersebut akan semakin nyata jika dalam praktik penunjukan langsung, negara dirugikan karena penggelembungan harga tersebut. Apalagi jika ditemukan unsur penyuapan, yakni pemberian uang pelicin oleh peserta lelang/seleksi kepada panitia lelang/seleksi.

Penunjukan langsung dapat menjadi persoalan dalam ranah pidana khusus (korupsi) seandainya pejabat publik yang melakukannya memiliki motif korupsi. Indikasinya dapat dilihat pada penetapan nilai proyek yang tidak wajar, rekayasa alasan penunjukan langsung, rencana lelang yang sudah diarahkan, penentuan jadwal lelang yang tidak realistis dan lain sebagainya.

Dalam hal terjadinya pelanggaran dan terdapat kerugian negara dalam proses penunjukan langsung tersebut, maka perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum sesuai dengan ketentuan dalam UU PTPK dan dapat dipidana.

Selanjutnya akan dibahas kasus korupsi dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah dan analisisnya.

¹²¹ Periksa <http://www.kpk.co.id/> Praktik Penggelembungan Anggaran Masih Saja Dilanggar di Negeri Ini. Diambil dari Editorial Media Indonesia, 6 Maret 2007.

3. Contoh Kasus Korupsi Dalam Pengadaan dan Analisis Kasus

Kasus Korupsi Pengadaan Helikopter oleh Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si. Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Perkara No. 01/PID.B/TPK/2004.

3.1. Posisi Kasus

Dakwaan Jaksa Penuntut Umum Dalam Surat Dakwaan Nomor: 01/TUT.KPK/XII/2004

1. Bahwa pada bulan Pebruari – Maret 2001 menghadiri Rapat Kerja Gubernur se-Sumatera di Palembang dan dalam salah satu acara Rapat Kerja tersebut adalah presentasi pesawat terbang buatan Rusia yang disampaikan oleh saksi Bram HD Manoppo, MBA. Presiden Direktur PT Putra Pobiagan Mandiri.
2. Bahwa pada tanggal 28 Juni 2001 terdakwa menandatangani *Letter of Intent* (LOI) Nomor: 553.3/23580 yang dikirimkan kepada saksi Bram HD Manoppo, MBA. Presiden Direktur PT Putra Pobiagan Mandiri yang copynya dikirim pula ke pabrik Mil Moscow Helicopter Plant Russia, isinya antara lain menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bermaksud untuk membeli 1 (satu) unit pesawat terbang helicopter type MI-2, VIP Cabin, versi sipil buatan tahun 2000-2001 dari pabrik Mil Moscow Helicopter Plan Russia.
3. Bahwa Direktur Utama PT. Putra Pobiagan Mandiri, saksi Bram HD Manoppo, MBA melalui suratnya Nomor: 0135/PPM/BM/VII/2001 tanggal 15 Juli 2001 sebagai balasan atas LOI, isinya adalah meminta Pemerintah Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam membayar uang muka sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah) untuk ditransfer (dikirimkan) ke pabrik Mil Moscow Helikopter Plant Russia.

4. Bahwa terdakwa melalui surat No. KU 570/3758 tanggal 2 Agustus 2001 yang diajukan kepada para Bupati dan Walikota se Provinsi NAD selain menginformasikan diterimanya tambahan alokasi dana bantuan perlakuan khusus sesuai Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK.07/2001, dalam surat itu diberitahukan bahwa dana sumbangan pembelian helikopter dari Kabupaten/Kota diambil/bersumber dari penerimaan dana bantuan khusus bagian Kabupaten/Kota.

Bahwa selanjutnya terdakwa pada tanggal 7 Agustus 2001 mengadakan pertemuan dengan para Bupati/Walikota beserta Ketua DPRD masing-masing di Pendopo Gubernur NAD di Banda Aceh, terdakwa meminta para Bupati/Walikota dan Ketua DPRD masing-masing untuk menandatangani pernyataan yang telah dipersiapkan yang isinya para Bupati/Walikota dapat menyetujui dana *special treatment* yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK.07/2001, digunakan masing-masing sebesar Rp. 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) untuk dana pembelian helikopter yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Bahwa terdakwa pada tanggal 28 Agustus 2001 menerbitkan Surat Keputusan Gubernur No. 45 Tahun 2001 tentang penetapan rincian jumlah bantuan

perlakuan khususnya untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan atas dasar Surat Keputusan itu, saksi Thanthwi Ishak, SH selaku Sekertaris Daerah Provinsi NAD menerbitkan Surat Keputusan Gubernur NAD Nomor 255/R/2001 tanggal 24 September 2001 tentang Otorisasi Anggaran Belanja Rutin, yang antara lain dalam lampirannya memuat pemotongan/penyisihan secara langsung dari dana bantuan khusus sebesar Rp. 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) untuk dana pembelian helikopter yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

5. Bahwa kontribusi Kabupaten/Kota dalam pendanaan pembelian helikopter yang diambil dari dana bantuan khusus sesuai dengan Keputusan Gubernur NAD Nomor 255/R/2001 tanggal 24 September 2001, total tekumpul Rp. 9.100.000.000,00 (sembilan milyar seratus juta rupiah), dana ini oelh terdakwa tidak dimasukkan ke dalam perubahan APBD Provinsi NAD tahun 2001 atau dalam APBD Provinsi NAD tahun 2002.
6. Bahwa terdakwa memerintahkan saksi Zainuddin, SE. Kepala Kas Daerah melalui saksi Drs. Teuku Meurah Lizam, MM. Kepala Biro Keuangan untuk menempatkan dana APBD Provinsi NAD tahun 2001 sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyat rupiah) ke rekening pribadi terdakwa No. 01.01.038492 di Bank Bukopin Jakarta, saksi Zainuddin, SE. menarik dana APBD Provinsi NAD yang tersimpan pada Bank Pembangunan Daerah Aceh

dengan cek AA 026334 dan mentransfer ke rekening pribadi terdakwa No. 01.01.038492 di Bank Bukopin Jakarta dana Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah).

Bahwa terdakwa melalui saksi Drs. Teuku Meurah Lizam, MM. Kepala Biro Keuangan memerintahkan saksi Zainuddin, SE. Bendaharawan Umum/Kepala Kas Daerah untuk mentransfer uang Rp. 3.750.000.000,00 (tiga milyar tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) ke rekening pribadi terdakwa Nomor 01.01.038492 di Bank Bukopin Jakarta untuk pembayaran pembelian helikopter kepada PT Putra Pobiagan Mandiri dan uang tersebut ditransfer tanggal 31 Oktober 2002 sesuai perintah terdakwa.

Bahwa pada tanggal 5 November 2002 terdakwa melakukan pembayaran pembelian helikopter kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri, sebesar Rp. 3.400.000.000,00 (tiga milyar empat ratus juta rupiah) dengan cara pemindahbukuan dari rekening pribadi terdakwa ke rekening PT. Putra Pobiagan Mandiri di Bank Bukopin Jakarta.

Bahwa terdakwa pada Juli 2003 mengembalikan uang Kas Daerah melalui pemindahbukuan dari rekening pribadi terdakwa ke rekening Kas Daerah di Bank Bukopin Banda Aceh sebesar Rp. 1.300.000.000,00 (satu milyar tiga ratus juta rupiah) atas permintaan Kepala Kas Daerah saksi Zainuddin SE sebagai pengganti dana yang dibayarkannya kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri tanggal 25 Juli 2003 sebesar Rp. 1.275.000.000 (satu milyar dua ratus

tujuh puluh lima juta rupiah).

Bahwa terdakwa melalui saksi Ir. H. Syahrudin Gadeng, MSc Kepala Biro Perlengkapan memerintahkan saksi Zainuddin SE Kepala Kas Daerah untuk mentransfer uang Rp. 964.350.000,00 (sembilan ratus enam puluh empat juta tiga ratus lima puluh ribu rupiah) kepada saksi Teuku Djohan Basyar untuk melakukan pembayaran pembelian helikopter langsung ke pabrik Mil Moscow Helikopter Plant Russia tanpa melalui PT Putra Pobiagan Mandiri, uang tersebut ditransfer tanggal 8 Maret 2004 ke rekening saksi Teuku Djohan Basyar Nomor 133.00.0223282.5 di Bank Mandiri Cabang Bogor.

Bahwa terdakwa melalui saksi Ir. H. Syahrudin Gadeng MSc Kepala Biro Perlengkapan memerintahkan saksi Zainuddin SE Kepala Kas Daerah untuk mentransfer uang Rp. 198.150.000,00 (seratus sembilan puluh delapan juta seratus lima puluh ribu rupiah) untuk membayarkan pembelian helikopter ke rekening PT. Putra Pobiagan Mandiri di Bank Bukopin Jakarta pada tanggal 1 Juni 2004.

Bahwa terdakwa pada tanggal 6 Juli 2004 setelah dilakukan penyidikan, sesuai dengan Surat Perintah Penyidikan No. SPRINDIK-02/VI/2004/P.KPK tanggal 29 Juni 2004 mengembalikan uang yang ada padanya di Bank Bukopin Jakarta ke Kas Daerah di Bank Pembangunan Aceh sebesar Rp. 2.300.000.000,00 (dua milyar tiga ratus juta rupiah).

7. Bahwa terdakwa pada tanggal 24 Agustus 2001 membayar uang muka

pembelian helikopter MI-2 sebesar Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) dengan cek Bank Bukopin Pusat kepada saksi Bram HD Manoppo.

8. Bahwa pada tanggal 26 Juni 2002 terdakwa menandatangani perjanjian pembelian helikopter dengan saksi Bram HD Manoppo, MBA Presiden Direktur PT. Putra Pobiagan Mandiri, Nomor 04/SPJB/2002 yang antara lain berisi Pemerintah Daerah NAD akan membeli helikopter MI-2 dengan cabin VIP, anti peluru, helikopter 100% baru, dibuat tahun 2000-2001 dengan harga US\$ 1,250,000 (satu juta dua ratus lima puluh ribu dolar Amerika Serikat) dari PT. Putra Pobiagan Mandiri.
9. Bahwa pada tanggal 10 Juli 2002 terdakwa turut menandatangani Surat Perjanjian Pembelian Helikopter MI-2 Nomor 05/KOP/PRJ/VII/2002 antara PT. Putra Pobiagan Mandiri yang diwakili saksi Bram HD Manoppo, MBA dengan saksi Drs. Khalid M.Si selaku pemimpin proyek pengadaan kendaraan operasional pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
10. Bahwa pada tanggal 20 Oktober 2001 terdakwa mengirim surat Nomor KU-024/5190 kepada DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk meminta ijin prinsip pengadaan helikopter dengan menyebutkan harga Rp. 12.500.000.000,00 (dua belas milyar lima ratus juta rupiah) dan disebutkan pula bahwa pembayaran akan dilakukan sebesar 30% dari total harga yang dibayar pada saat kontrak.

Bahwa pada tanggal 26 Desember 2001 sekali lagi terdakwa mengirim surat

Nomor KU-024/6269 kepada DPRD Provinsi NAD meminta persetujuan prinsip pengadaan helikopter. Atas dasar surat ini DPRD Provinsi NAD memberikan persetujuan prinsip pengadaan helikopter sesuai surat Nomor 065/952 tanggal 12 Juni 2002.

11. Bahwa terdakwa secara bertentangan dengan Keputusan Presiden No. 19 Tahun 2000, pada tanggal 29 Juni 2002 menerbitkan surat Nomor 602/22395 tentang Rekomendasi Penunjukan Langsung yang ditujukan kepada ketua Panitia Pengadaan Pekerjaan Daerah (P3D) yang menyetujui penawaran harga dengan cara Penunjukan Langsung kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri karena perusahaan tersebut merupakan satu-satunya agen tunggal untuk pemasaran helikopter dari Rostov Mill Rusia.
12. Bahwa terdakwa pada tanggal 8 Juli 2002 menerbitkan Keputusan No. 602.1/262/2002 tentang penunjukan perusahaan PT. Putra Pobiagan Mandiri sebagai pelaksanaan pengadaan pesawat helikopter MI-2.
13. Bahwa pada tanggal 25 Pebruari 2003 telah dilkakukan serah terima helikopter dari PT Putra Pobiagan Mandiri ke Pemerintah NAD, yang tertuang dalam berita acara No. 01/BA/KOP/II/2003 tanpa dilakukan pengecekan fisik.

Tuntutan Jaksa Penuntut Umum dalam Surat Tuntutan Pidana Nomor Reg.Per:BP/01/XI/2004/KPK

1. Bahwa benar pada tanggal 28 juni 2001 terdakwa menandatangani *Letter of*

Intent (LOI) Nomor: 553.3/23580 yang dikirimkan kepada saksi Bram HD Manoppo, MBA Presiden Direktur PT. Putra Pobiagan Mandiri yang copynya dikirim pula ke pabrik Mil Moscow Helikopter Plant Rusia, isinya antara lain menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi NAD bermaksud untuk membeli 1 (satu) unit helikopter type MI-2, VIP Cabin, versi sipil buatan tahun 2000-2001 dari pabrik Mil Moscow Helikopter Plan Rusia, sedangkan terdakwa mengetahui bahwa dana/uang untuk pembelian helikopter tersebut belum tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi NAD.

Melanggar Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

2. Bahwa benar terdakwa telah memerintahkan Bendaharawan Umum Daerah/Kepala Kas Daerah melalui Kepala Biro Keuangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk mengirimkan uang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi NAD sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah) dan Rp. 3.750.000.000,00 (tiga milyar tujuh ratus lima puluh juta rupiah) ke rekening No. 01.01.038493 atas nama Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si., di Bank Bukopin Pusat Jakarta dengan alasan untuk pembayaran pembelian helikopter kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri.

- Melanggar Pasal 4 dan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor

105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

- Mencampur adukkan uang kas daerah dengan uang pribadi.
3. Bahwa benar terdakwa pada tanggal 24 Agustus 2001 telah melakukan pembayaran pembelian/pengadaan helikopter kepada Bram HD Manoppo, MBA sebesar Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) dan berikutnya tanggal 5 Nopember 2002 terdakwa melakukan pembayaran pembelian/pengadaan helikopter kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri sebesar Rp. 3.400.000.000,00 (empat milyar empat ratus juta rupiah) yang seharusnya pembayaran kepada penyedia jasa dilakukan oleh pengguna barang dan jasa dalam hal ini Pemimpin Proyek (Pimpro) pengadaan helikopter.
- Melanggar Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
 - Melanggar Pasal 7 ayat (5) Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
 - Bertentangan dengan Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
4. Bahwa benar terdakwa telah menggunakan dana bantuan perlakuan khusus dari pemerintah pusat sebesar Rp. 9.100.000.000,00 (sembilan milyar seratus juta rupiah) yang diambil dari dana bantuan perlakuan khusus bagian

Kabupaten/Kota masing-masing sebesar Rp. 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah)

- Bertentangan dengan Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK.07/2001

5. Bahwa benar terdakwa telah melakukan Penunjukan Langsung kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri untuk pengadaan helikopter.

Bertentangan dengan Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.

Pertimbangan Mahkamah Agung mengenai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si., yaitu:

- Menimbang, bahwa terhadap keberatan-keberatan oleh Terdakwa dan Penasihat Hukum, Majelis berpendapat Permohonan kasasi yang diajukan oleh terdakwa Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si., harus dinyatakan ditolak dan putusan Majelis Hakim Tinggi Tipikor pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta tanggal 15 Juni 2005 No: 01/Pid/TPK/2005/PT. DKI tidak bisa dipertahankan lagi dan harus dibatalkan.
- Menimbang, oleh karena Terdakwa telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana yang

didakwakan dalam dakwaan primair dengan demikian Putusan Majelis Hakim Tipikor pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah dianggap tepat dan benar, untuk dijadikan pertimbangan sendiri.

- Menimbang, bahwa pada tanggal 28 Agustus 2001 terdakwa melakukan pembayaran uang muka Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) kepada PT. Putra Pobiagan Mandiri untuk pembelian/pengadaan helikopter Pemda NAD seharga Rp. 12.600.000.000,00 (dua belas milyar enam ratus juta rupiah), padahal pada saat itu dana untuk pembelian/pengadaan helikopter tersebut belum dianggarkan.

Menyimpang dari ketentuan Pasal 7 ayat (4) Keppres No. 18 Tahun 2000, sehingga perbuatan terdakwa yang demikian itu adalah perbuatan melawan hukum.

- Menimbang, bahwa ketika pembayaran Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) tersebut dilakukan, belum ada penawaran yang mana baru diajukan tanggal 3 Juli 2002.

Melanggar asas-asas hukum umum dari hukum tidak tertulis dan tidak patut dilakukan oleh terdakwa yang adalah seorang Kepala Daerah Provinsi atau Gubernur, sehingga perbuatan terdakwa tersebut adalah merupakan perbuatan melawan hukum dalam pengertian materiil.

- Menimbang, bahwa pembelian helikopter tersebut tidak melalui penawaran umum atau tender melainkan dengan cara terdakwa memberikan rekomendasi kepada Panitia Pengadaan pada tanggal 29 Juni 2002 untuk menunjuk PT. Putra Pobiagan Mandiri sebagai rekanan pengadaan/pemasok helikopter tersebut.

Melanggar ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf a dan Pasal 11 ayat (1) Keppres 18 Tahun 2000 tersebut, sehingga perbuatan terdakwa tersebut merupakan perbuatan melawan hukum.

- Menimbang, bahwa terdakwa menandatangani perjanjian jual/beli helikopter MI-2 No. 04/SP/JP/2002 tanggal 26 Juni 2002, padahal seharusnya sesuai ketentuan yang menyiapkan dan melaksanakan perjanjian/kontrak dengan penyedia barang *in casu* adalah pimpro, bukan terdakwa.

Melanggar ketentuan Pasal 7 ayat (3) huruf f Keppres 18 Tahun 2000 tersebut, sehingga perbuatan terdakwa tersebut merupakan perbuatan melawan hukum.

- Menimbang, bahwa terdakwa memerintahkan kepada Kepala Biro Keuangan Daerah Provinsi NAD untuk mentransfer dana APBD Provinsi NAD tahun 2001 sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah) dan Rp. 3.750.000.000,00 (tiga milyar tujuh ratus lima puluh juta rupiah) ke rekening pribadi terdakwa di Bank Bukopin Pusat Jakarta No. 01.01.038492 dan dari uang-uang yang ditrasfer itu terdakwa melakukan pembayaran ke pemasok helikopter bukannya melalui Kas Daerah ke PT. Putra Pobiagan Mandiri selaku pemasok Helikopter.

Melanggar ketentuan Pasal 11 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tersebut, sehingga perbuatan terdakwa tersebut merupakan perbuatan melawan hukum.

- Menimbang, bahwa terdakwa melakukan pemotongan langsung dana bantuan perlakuan khusus (*special treatment*) dari pemerintah pusat berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK/07/2001 tanggal 13 Juli 2001 kepada 13 Daerah Tingkat II se-Provinsi NAD, yaitu masing-masing Rp.

700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah), sehingga seluruhnya menjadi Rp. 9.100.000.000,00 (sembilan milyar seratus juta rupiah) untuk mencukupi dana pembelian helikopter pada anggaran daerah Provinsi NAD sebesar Rp. 3.500.000.000 (tiga milyar lima ratus juta rupiah), padahal sesuai Keputusan Menteri Keuangan tersebut, dana dimaksud bukan untuk pembelian helikopter.

Melanggar ketentuan Pasal 1 Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001, sehingga perbuatan terdakwa tersebut merupakan perbuatan melawan hukum.

- Menimbang, bahwa dana pembelian helikopter yang berasal dari 13 Kabupaten/Kota se-Provinsi NAD sebesar Rp. 9.100.000.000,00 (sembilan milyar seratus juta rupiah) tidak dimasukkan ke dalam pos penerimaan APBD Provinsi NAD dan juga tidak dimasukkan ke dalam APBD Kabupaten/Kota, sebab kenyataannya jumlah dana yang sesungguhnya diterima masing-masing Kabupaten/Kota adalah jumlah setelah dipotong Rp. 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah).

Melanggar ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tersebut, sehingga perbuatan terdakwa tersebut merupakan perbuatan melawan hukum

- Menimbang, bahwa terdakwa tidak berwenang untuk menyatakan pengadaan helikopter tersebut karena keadaan dan keperluan mendesak, karena kewenangan untuk menyatakan keperluan mendesak itu ada pada pemerintah pusat, bukan pada terdakwa, dan atas semua pertimbangan di atas

Majelis Hakim berpendapat bahwa unsur “secara melawan hukum” tersebut sudah terpenuhi dan sah dilakukan oleh terdakwa.

- Menimbang, bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menganut rumusan delik formil untuk tindak pidana korupsi, artinya adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat, atau akibat itu tidak perlu terjadi, akan tetapi bahwa perbuatan itu dapat/mungkin merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan atas semua pertimbangan di atas maka Majelis Hakim berpendapat bahwa unsur “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dan unsur “dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”, dan meyakinkan dilakukan oleh terdakwa.

3.2. Isu Hukum

Berdasarkan Pertimbangan Hakim di atas maka perlu diajukan beberapa pertanyaan (isu hukum), sebagai berikut:

1. Apakah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000 ataupun melanggar Keppres 18 Tahun 2000 ataupun melanggar Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001 adalah merupakan tindak pidana (korupsi) sehingga dapat dipidana?

2. Apakah di dalam Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000, Keppres 18 Tahun 2000, Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001 mengatur ketentuan pidana?
3. Apakah penandatanganan dan pengiriman LOI ke PT Putra Pobiagan Mandiri dan Pabrik Rusia untuk pembelian Helikopter sebagai tindakan melawan hukum?
4. Apakah pembayaran pembelian helikopter ke PT Putra Pobiagan Mandiri melalui rekening no. 01.01.038492 Bank Bukopin Pusat Jakarta merupakan tindakan melawan hukum, karena melanggar ketentuan Keppres 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah dan dapat dijatuhi pidana?

3.3. Analisis

Isu Satu : Apakah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000 ataupun melanggar Keppres 18 Tahun 2000 ataupun melanggar Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001 adalah merupakan tindak pidana (korupsi) sehingga dapat dipidana?

Untuk menjawab permasalahan di atas, terlebih dahulu dijelaskan apa yang dimaksud dengan tindak pidana. Menurut **Moeljatno**,¹²² tindak pidana adalah tindakan yang oleh hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana (kepada barangsiapa yang melanggar larangan tersebut). Penentuan tindakan mana yang dipandang sebagai tindak pidana, kita menganut asas yang dinamakan asas legalitas

¹²² Moeljatno, *Loc., Cit.*, h. 2.

(*principle of legality*), yaitu asas yang menentukan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada (Pasal 1 ayat (1) KUHP).

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang ketentuannya adalah sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.

Untuk dapat dipidananya seseorang, berdasarkan asas legalitas yang dianut di dalam hukum pidana, seseorang hanya dapat dipidana berdasarkan ketentuan **legislasi** bukan dengan ketentuan **regulasi**. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, produk legislasi adalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ketentuannya adalah sebagai berikut:

“Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.”

Oleh karena itu, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi

Pemerintah dan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK/07/2001, tidak dapat dijadikan dasar pemidanaan. Seperti yang telah dijelaskan di atas, pemidanaan hanya dapat dimungkinkan oleh kekuatan legislasi yang berupa Undang-Undang dan Peraturan Daerah (Perda).

Dengan demikian, maka tindakan yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000 ataupun melanggar Keppres 18 Tahun 2000 ataupun melanggar Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001 adalah tetap merupakan perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijk*) tetapi tidak dapat di pidana karena dalam PP, Keppres dan Keputusan Menteri Keuangan tidak ada muatan pidananya, hal ini sesuai dengan penjelasan di atas bahwa ketentuan pidana hanya terdapat dalam produk legislasi.

Isu Dua : Apakah di dalam Peraturan Pemerintah 105 Tahun 2000, Keppres 18 Tahun 2000, Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 451/KMK/07/2001 mengatur ketentuan pidana?

Sesuai dengan analisis isu satu di atas, bahwa ketentuan pidana hanya terdapat dalam produk legislasi, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 bahwa ketentuan pidana hanya diatur di dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah, hal ini senada dengan asas legalitas yang dianut di dalam hukum pidana di Indonesia. Karena pemidanaan pada dasarnya merampas hak asasi seseorang.

Isu Tiga : Apakah penandatanganan dan pengiriman LOI ke PT Putra Pobiagan Mandiri dan Pabrik Rusia untuk pembelian Helikopter sebagai tindakan melawan hukum?

Sesuai dengan analisis isu satu, maka Pertimbangan Hakim yang menyatakan bahwa penandatanganan dan pengiriman LOI tersebut oleh Abdullah Puteh selaku Gubernur NAD sebagai tindakan melawan hukum, tetapi tidak dapat di pidana karena bertentangan dengan asas legalitas yang dianut dalam hukum pidana.

Isu Empat : Apakah pembayaran pembelian helikopter ke PT Putra Pobiagan Mandiri melalui rekening no. 01.01.038492 Bank Bukopin Pusat Jakarta merupakan tindakan melawan hukum, karena melanggar ketentuan Keppres 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah?

Pertimbangan Hakim yang menyatakan bahwa Abdullah Puteh melanggar Keppres 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah adalah merupakan suatu tindak pidana, hal ini jelas-jelas bertentangan dengan asas legalitas yang dianut dalam hukum pidana. Lihat juga analisis isu pertama.

Kesimpulan :

Sesuai dengan isu hukum dan analisis di atas, bahwa vonis terhadap Abdullah Puteh pada tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Kasasi, tidak berdasarkan fakta. Dalam Pertimbangan Hakim di atas, bahwa Abdullah Puteh dinyatakan bersalah melanggar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 105

Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Keppres No. 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah dan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK/07/2001 dan dijatuhi pidana.

Dalam Pertimbangan Hakim tersebut Abdullah Puteh dinyatakan bersalah menyalahgunakan wewenang selaku Gubernur NAD yang sebenarnya bukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) tetapi menyalahi prosedur.¹²³ Dengan demikian pertimbangan Hakim di atas termasuk pertimbangan sesat dalam arti *Ex Falso Quolibet* (dari yang sesat kesimpulan seenaknya).¹²⁴

Jadi orang yang mengartikan penyalahgunaan wewenang sama dengan menyalahi prosedur akan menyimpulkan bahwa dalam pengadaan barang untuk keperluan pemerintah harus melalui tender, maka kalau tanpa tender disimpulkan sudah terjadi penyalahgunaan wewenang.

¹²³ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 39.

¹²⁴ *Ibid.*

BAB III

UNSUR KERUGIAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

1. Makna dan Kriteria Kerugian Negara

Pemakaian istilah keuangan negara untuk pertama kali terdapat dalam UUD 1945.¹²⁵ Untuk memahami pengertian istilah keuangan negara dapat diberikan beberapa penafsiran yaitu:¹²⁶

- a. Penafsiran menurut tata bahasa (*grammaticale interpretatie*), maka awalan “ke” dan akhiran “an” yang ditambahkan pada kata pokok “uang” maksudnya ialah segala sesuatu yang bertalian dengan soal uang. Pengertian ini terlalu luas, sehingga tidak memberikan kepastian hukum,¹²⁷ bahkan dapat menimbulkan kesulitan baik bagi yang melakukan pemeriksaan, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan, maupun bagi yang memberikan pertanggungjawaban, yaitu Pemerintah.
- b. Penafsiran menurut sejarah (*Historische Interpretatie*), di dalam *Indische Staatsregeling* (Undang-Undang tentang susunan negara Hindia Belanda) maka ditemukan istilah “*landsgeldmiddelen*” yang tercantum di dalam Bab Keempat, yang judulnya “*Van de begrooting en van geldleening*” (tentang anggaran dan tentang peminjaman uang), Pasal 117, yang berbunyi sebagai berikut :

¹²⁵ Harun Alrasyid, “Pengertian Keuangan Negara”, *Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXV, 1995, h. 128.

¹²⁶ *Ibid*, h. 129-134.

¹²⁷ Tentang tiga cita hukum (*Die Idee des Rechts*), yaitu keadilan, kegunaan dan kepastian hukum.

1. *Er is een Algemeene Rekenkamet, belast met het toezicht over het beheer der landsgelmiddelen en over de verantwoording der rekenplichtigen.* (ada Badan Pemeriksa Keuangan, yang bertugas untuk melakukan pengawasan tentang pengurusan keuangan negara dan tentang pertanggungjawaban wajib hitung)
2. *De instructie van de Kamer wordt bij algemeenen maatregel van de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van NederlandschIndie.* (Instruksi Badan tersebut ditetapkan dengan peraturan umum tentang pemerintahan, sesuai dengan undang-undang yang mengatur tentang cara pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan di Hindia Belanda).

Algemene Maatregel van Bestuur (A.M.v.B) adalah suatu bentuk peraturan pada zaman Belanda yang dibuat oleh Raja. Undang-undang yang dimaksud dalam ayat (2) ialah "*Indonesische Comptabiliteitswet*" (Undang-Undang Perbendaharaan Negara). Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, terdapat badan yang bernama "*Algemene Rekenkamer*" yang tugasnya ialah melakukan pengawasan terhadap pengurusan keuangan negara dan tanggungjawab para pejabat yang berkaitan dengan pengurusan keuangan negara.

Bahwasanya Badan Pemeriksa Keuangan, secara fungsional, sama kedudukannya dengan "*Algemene Rekenkamer*" dikatakan oleh Profesor Supomo dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Choo Sakai* pada tanggal 15 Juli 1945 sebagai berikut:¹²⁸

"Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang dulu dinamakan *Algemene Rekenkamer*, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang".

¹²⁸ Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jilid I, Jakarta, 1959, h. 311. *Dokuritsu Zyunbi Choo Sakai* adalah Badan yang dibentuk oleh Pemerintah Militer Jepang untuk menyelidiki usaha persiapan kemerdekaan Indonesia. Lihat juga Harun Alrasyid, "Pengertian Keuangan Negara", *Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXV, 1995, h. 130.

Dengan penafsiran sejarah diperoleh pengertian yang jelas bahwa keuangan negara berkaitan dengan soal anggaran. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa segi “*rechtmatigheid*” pengeluaran uang negara.¹²⁹ **Profesor Wiryono Prodjodikoro** menjawab segi “*doelmatigheid*” (kegunaan).¹³⁰

- c. Penafsiran menurut susunan pasal 23 ayat (1) satu, 23E ayat (1) satu (*Systematische Interpretatie*), maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan ialah pelaksanaan keuangan negara seperti yang diuraikan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- d. Penafsiran menurut tujuan kaidah hukum dimaksud (*Teleologische Interpretatie*), yaitu tujuan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ialah untuk menjaga agar uang negara yang dibelanjakan oleh Pemerintah sesuai dengan anggaran yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

¹²⁹ Harun Alrasyid, *Op., Cit.*, h. 131.

¹³⁰ Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Cet. Ke-3, Jakarta, 1977, h. 109-110.

“Maka dapat disimpulkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk membantu DPR dalam usaha mengontrol, apakah Pemerintah tidak menyeleweng dari ketentuan-ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang sudah disetujui DPR. Dengan demikian Badan Pemeriksa Keuangan ini merupakan semacam alat dari DPR dan merupakan penasehat bagi DPR, yang dapat menegur Pemerintah, apabila dari laporan BPK ternyata ada penyelewengan dari pihak Pemerintah. Penyelewengan ini dapat mengenai kewajiban Pemerintah untuk tidak menyimpang dari pasal-pasal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*rechtmatigheid*), dan dapat juga mengenai kewajiban Pemerintah untuk mempergunakan uang Negara dalam rangka *begrooting* secara sebaik-baiknya yang betul-betul bermanfaat bagi Nusa dan Bangsa (*doelmatigheid*).

Istilah keuangan negara yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1), 23E ayat (1) harus diartikan secara restriktif,¹³¹ yaitu hanya mengenai pelaksanaan ABPN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perumusan seperti itu, tidak akan timbul penafsiran yang berbeda-beda dan akan terdapat kepastian hukum.¹³²

Dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, J.E Sahetapy mengatakan perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara.¹³³ Menurutnya pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, serta dalam UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No.17/2003 mendefinisikan keuangan negara sebagai berikut:

“Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

¹³¹ Harun Alrasyid, *Op., Cit.*, h. 133-134.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Periksa <http://hukumonline.com/detail.asp?id=14167&cl=Berita>.

Definisi keuangan negara tersebut belum jelas.¹³⁴ Sahetapy mengatakan pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Dalam penjelasan umum UUTPK yang mendefinisikan keuangan negara yaitu bahwa:

“Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.”

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menentukan bahwa:

“kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

¹³⁴ Ibid.

Esensinya, penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.¹³⁵

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) yang bunyinya adalah:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Oleh sebab itu, penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.¹³⁶

Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Ketidakpastian hukum muncul sehingga *stakeholders* BUMN tidak berani mengambil keputusan strategis. Sahetapy mencontohkan kinerja perbankan yang menurun serta kasus korupsi tender KPU yang menyeret pengusaha membuat pihak swasta takut bekerjasama dengan pemerintah.

¹³⁵ **Ibid.**

¹³⁶ **Ibid.**

Menurut **Erman Radjagukguk** Guru Besar Fakultas Hukum UI menegaskan kekayaan negara menyangkut BUMN berbentuk Persero bukanlah harta kekayaan BUMN secara keseluruhan. Melainkan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN yang berbentuk saham yang dimiliki oleh negara.¹³⁷ **Erman** menilai ketentuan PP No.14 tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah adalah sebuah kesalahan.¹³⁸ Pasal 19 dan 20 menyebutkan tata cara dan penghapusan secara bersyarat maupun mutlak piutang perusahaan negara/daerah diserahkan pada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan. Dengan begitu tidak ada pemisahan kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham. Ketentuan Undang-undang No.49 tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) mendefinisikan piutang negara atau hutang kepada negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara.

Menurut **Erman** tindak pidana korupsi baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum,¹³⁹ sesuai Pasal 8 UU No.20 Tahun 2001 jo Undang-undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang ketentuannya berbunyi:

¹³⁷ **Erman Radjagukguk**, **Definisi Keuangan Negara**. Periksa <http://www.hukumonline.com/> Tanggal 31 Juli 2006.

¹³⁸ **Ibid.**

¹³⁹ **Ibid.**

“Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah), pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut”.

Upaya hukum negara jika terjadi kerugian harus sesuai dengan mekanisme UU No. 1 Tahun 1995 dan UU No. 19 Tahun 2003, khususnya menunjuk Pasal 54 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dimana pemegang saham dapat menggugat direksi atau komisaris apabila keputusan mereka dianggap merugikan pemegang saham. Tuntutan pidana juga dapat dikenakan pada direksi BUMN/BUMD yang melakukan delik penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-Undang Perbankan atau lainnya yang memuat ketentuan pidana.¹⁴⁰

UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemerikasa Keuangan mendefinisikan keuangan negara dalam Pasal 1 ke 7 yaitu:

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

¹⁴⁰ *Ibid.*

2. Lembaga Yang Berwenang Melakukan Audit

Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh sebab itu, sangat penting untuk menyelamatkan keuangan negara tersebut dari para koruptor yang tidak bertanggungjawab guna lancarnya penyelenggaraan negara dan untuk tercapainya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Dalam tindak pidana korupsi kerugian negara merupakan unsur yang sangat penting. Untuk dapat mengetahui ada atau tidaknya kerugian negara ini, maka harus dilakukan audit oleh lembaga khusus yang berwenang melakukannya. Wewenang ini sudah diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 23E, yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kemudian dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Audit yang dilakukan oleh BPK ini disebut juga sebagai audit eksternal.

Selain audit eksternal yang dilakukan BPK, ada juga audit internal yang dilakukan oleh BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Berdasarkan Keppres 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non

Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Perpres No. 64 Tahun 2005 tentang Perubahan Keenam Keppres 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

2.1. Audit Internal

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah lembaga pemerintah non departemen di bidang pengawasan yang memiliki fungsi dan tanggung jawab yang luas. Berdasarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Perpres No. 64 Tahun 2005, BPKP adalah institusi pemerintah yang diberi tanggung jawab luas di tingkat pemerintah pusat untuk merumuskan dan menyusun rencana dan program-program pengendalian, melaksanakan pengendalian umum atas keuangan pemerintah pusat dengan mengadakan audit intern atas kegiatan kementerian-kementerian negara dan kantor-kantor proyek mereka.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, selanjutnya Keppres 103 ini pun mengalami enam kali perubahan, terakhir dengan Peraturan Presiden (Perpres) No. 64 Tahun 2005. BPKP merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden RI.

Dalam kaitan ini, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pentingnya BPKP sebagai internal auditor pemerintah kian terasa dengan adanya tuntutan masyarakat atas Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN seperti yang diamanatkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 dan adanya tuntutan mengenai keterbukaan dan *good governance*. BPKP melakukan *reposisi* dan *redefinisi* terhadap tugas, fungsi dan perannya sebagai pembantu Presiden di bidang pengawasan fungsional. Adapun peran BPKP dalam reposisi dan redefinisi tersebut adalah internal auditor pemerintah yang profesional dalam mendukung upaya pemerintah mewujudkan *good governance*.

Dalam Keppres Nomor 103 Tahun 2001, selanjutnya Keppres 103 ini pun mengalami enam kali perubahan, terakhir dengan Perpres No. 64 Tahun 2005, dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP menyelenggarakan beberapa fungsinya sesuai dengan ketentuan Pasal 53 Keppres 103 Tahun 2001 yang menentukan:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, BPKP menyelenggarakan fungsi :

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;

- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.”

Dalam melaksanakan fungsinya BPKP mempunyai kewenangan, kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 54 Keppres 103 Tahun 2001 yang menentukan bahwa:

- a. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- e. penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- f. kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :
 - 1) memasuki semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya;
 - 2) meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
 - 3) pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain;
 - 4) meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

Kewenangan BPKP tidak hanya sampai disitu saja, BPKP juga dapat melakukan pemeriksaan khusus atau audit investigasi untuk membongkar kasus-kasus yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian negara atau menguntungkan sebagian orang. Bila ada indikasi terjadinya tindak pidana korupsi maka acuan yang digunakan BPKP dalam melakukan audit investigasinya adalah UU No. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan fungsi dan wewenangnya, disini terlihat bahwa peran BPKP dalam upaya pemberantasan korupsi dapat dijadikan modal dasar yang kuat dalam memerangi kejahatan korupsi.

BPKP juga memiliki kapasitas besar dalam hal audit investigasi yang kiranya dapat diandalkan untuk melacak pelbagai penyimpangan dan kebocoran dalam pengelolaan keuangan negara. Lembaga pemerintahan non departemen ini, sejak desentralisasi, tidak lagi memiliki mandat untuk mengaudit pemerintah daerah. Sebab, mandat untuk melaksanakan pengendalian internal atas pemerintah daerah yang sebelumnya menjadi tugas utama dari 27 kantor perwakilan BPKP yang ada di hampir semua provinsi di Indonesia, sekarang berada pada Badan Pengawas Daerah (Bawasda).

Sedangkan mandat untuk memeriksa keuangan negara dan daerah sesuai dengan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dipegang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selain itu, gelombang privatisasi BUMN/BUMD yang

menempatkannya menjadi perusahaan publik (*go public*) telah mengharuskannya diaudit oleh akuntan publik, tidak lagi oleh BPKP.

Keadaan ini diperburuk dengan lemahnya kepemimpinan di tingkat organisasi internal BPKP yang tidak mampu mendefinisikan posisi BPKP di tengah lingkungan eksternal yang sedang mengalami perubahan-perubahan. Kondisi ini memberikan dampak yang negatif. Yang paling kelihatan dari dampak itu dan patut disayangkan jika melihat pada kapasitas besar yang dimiliki BPKP adalah berkurangnya beban kerja. Saat ini ribuan auditor BPKP di kantor pusat dan di banyak daerah menganggur atau setengah menganggur.¹⁴¹

Melemahnya tugas dan peran BPKP ini juga dapat dipahami dengan melihat pada aspek hukumnya. Dengan hanya berpayungkan Keppres, fungsi pengawasan BPKP tidak sekuat BPK ataupun Bawasda yang berlandaskan undang-undang. Tidak adanya aturan main yang jelas antara tiga lembaga pengawas ini telah menempatkan posisi pengawasan BPKP menjadi sekunder atau bukan yang utama. Dibanding BPK dan Bawasda, legitimasi eksistensi BPKP dengan Keppres ini tidaklah kokoh. Pembubaran BPKP dapat dilakukan setiap saat dengan dicabutnya Keppres yang ada karena pencabutan Keppres tidak memerlukan persetujuan dari lembaga tinggi negara lainnya.

Dengan dibentuknya Timtas Tipikor melalui Keppres 11 Tahun 2005, BPKP bersama Kejaksaan Agung dan Kepolisian dilibatkan dalam tugas yang bersifat

¹⁴¹ Ibid.

koordinatif untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku terhadap kasus dan/atau indikasi tindak pidana korupsi. Sesekali BPKP juga diminta KPK untuk melakukan audit terhadap beberapa kasus yang masuk ke KPK untuk menemukan indikasi penyimpangan. Sekali lagi kita melihat, BPKP dengan potensi dan kapasitasnya yang cukup besar, masih ditempatkan dalam peran sekunder dalam upaya pemberantasan korupsi di negeri ini.

Ditengah beratnya upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, BPKP sudah seharusnya mendapat porsi lebih besar dan menantang baginya dalam memerangi korupsi yang telah berurat, berakar di semua sektor kehidupan bangsa ini. Dengan kapasitas yang dimiliki, BPKP sebenarnya dapat berperan sebagai berikut:¹⁴²

- Mengembalikan fungsi lembaga internal auditor pemerintah dengan tugas memanfaatkan hasil kerja Badan Pengawas Daerah (Bawasda) dan Aparat Pengawasan Pemerintah lainnya. Kemudian mengolah temuan dan rekomendasi serta memantau pelaksanaan tindak lanjutnya. Hal ini memungkinkan BPKP dapat melakukan pemeriksaan lapangan secara langsung, jika dipandang perlu. Dengan demikian BPKP dapat menjadi mitra kerja dan memberikan dukungan kepada BPK.
- Menjadikan BPKP sebagai Analis Kebijakan dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan lainnya sebagai bahan analisis kebijakan

¹⁴² Periksa <http://www.transparansi.or.id/>

publik. Kemudian memberikan rekomendasi perbaikan atas berbagai kebijakan publik.

- Sebagai Lembaga Investigasi, yaitu menjadi pendukung utama bagi KPK, Kejaksaan, dan Polri dalam upaya pemberantasan korupsi. Dari dua peran pertama di atas dapat diposisikan BPKP memainkan peran strategis pemberantasan korupsi di tingkat pencegahan. Sedangkan peran ketiga lebih diberdayakan untuk peran penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi. Peran-peran ini tentu saja harus didukung dengan langkah-langkah pembenahan terhadap BPKP sendiri. Salah satu langkah penting yang harus dilakukan adalah menegaskan dasar hukum bagi BPKP agar tidak rentan setiap terjadi pergantian pemerintah. Karena seperti kita ketahui selama ini BPKP memiliki peran dan kewenangan yang sangat bergantung pada “selera” dan kebutuhan presiden yang berkuasa.

Pengawasan internal yang dilakukan BPKP mencakup lingkup yang lebih luas dari pemeriksaan, karena di dalamnya ada unsur pembinaan, konsultasi, *quality assurance*, pendampingan. Alat (*tools*) pengawasan pun bermacam-macam, dari audit (*financial and performance*), *evaluation program*, *monitoring*, sampai pendampingan dan pemberian saksi ahli. Juga, dari segi proses, pengawasan

dilakukan sejak tahap perencanaan, sehingga tidak terjadi ketidaksesuaian (*mismatch*) antara tujuan, perencanaan, dan pelaksanaan.¹⁴³

BPKP adalah bagian dari manajemen pemerintahan sehingga pengawasan yang dilakukan oleh BPKP tidak hanya semata-mata terfokus pada aspek keuangan saja (*rechtmatigheid/wetmatigheid*), tetapi juga pada aspek pembangunan (*doelmatigheid*), yaitu dengan cara mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah dikaitkan dengan pencapaian tujuan pembangunan Indonesia yang dinyatakan dalam RPJM dan dilaksanakan melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahunan.¹⁴⁴

Pada akhir tahun 2006, BPKP berupaya meyakinkan pemerintah mengenai perlunya optimalisasi BPKP sebagai fungsi *check and balance*, sehingga BPKP sebagai auditor intern pemerintah mempunyai peran yang strategik membantu Presiden, baik sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara, mengelola kinerja keuangan negara. Peran tersebut adalah memberikan informasi-informasi penting yang dibutuhkan pimpinan pemerintahan. BPKP melakukan reposisi dan revitalisasi fungsi. Reposisi dan revitalisasi BPKP diikuti dengan penajaman visi, misi, dan strategi. Visi BPKP yang baru adalah Auditor Intern Pemerintah yang Proaktif dan Terpercaya dalam Mentransformasikan Manajemen Pemerintahan Menuju Pemerintahan yang Baik dan Bersih.

¹⁴³ Didi Widayadi (Kepala BPKP), "BPKP Siap Melakukan Pengawasan Rencana Kerja Pemerintah", *Pidato*, periksa dalam <http://www.wartapengawasanbpkp.go.id/>

¹⁴⁴ *Ibid.*

Dengan visi ini, BPKP menegaskan akan tugas pokoknya pada pengembangan fungsi *preventif*. Hasil pengawasan *preventif* (pencegahan) dijadikan model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat *pre-emptive* (pengistimewaan). Apabila setelah hasil pengawasan *preventif* dianalisis terdapat indikasi perlunya audit yang mendalam, dilakukan pengawasan *represif non justisia*. Pengawasan *represif non justisia* digunakan sebagai dasar untuk membangun sistem manajemen pemerintah yang lebih baik untuk mencegah *hazard* atau potensi penyimpangan (*fraud*). Tugas perbantuan kepada penyidik POLRI, Kejaksaan, sebagai amanah untuk menuntaskan penanganan TPK guna memberikan efek *deterrent represif justisia*, sehingga juga sebagai fungsi pengawalan atas kerugian keuangan negara untuk dapat mengoptimalkan pengembalian keuangan negara.¹⁴⁵

Untuk menjembatani peran strategik dan penguatan fungsi auditor intern pemerintah, BPKP perlu didukung dengan payung hukum yang jelas. Padahal tujuan dibentuknya BPKP adalah melakukan pengawasan lintas sektoral dan bersama-sama aparat penegak hukum aktif memberantas korupsi.

2.2. Audit Eksternal

Pada masa Hindia Belanda untuk mengurus pembukuan, pihak eksekutif yakni Gubernur Jenderal Herman William Daendels mendirikan *Generale Reken Kamer*. Dengan ditetapkannya *Indische Comptabilitaitswet (ICW)* pada tahun 1864,

¹⁴⁵ Singgih H. Purnama, *BPKP dalam Lintasan Sejarah "Perkembangan dari Masa ke Masa."* Dalam <http://www.wartapengawasanbpkp.go.id/>

Parlemen Belanda menyerahkan tugas untuk mengadakan pemeriksaan dan penelitian tentang pelaksanaan anggaran negara yang telah ditentukan, maka didirikanlah *Algemene Reken Kamer*. Adanya Badan Pemeriksaan Keuangan (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945) merupakan kelanjutan dari badan semacam itu yang pernah pada masa Hindia Belanda.¹⁴⁶

Kewenangan BPK telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 23E, yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kemudian dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, ditegaskan pula tugas dan wewenang BPK untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara, memeriksa semua pelaksanaan APBN, dan berwenang untuk meminta keterangan berkenaan dengan tugas yang diembannya.

Menurut UU No. 15 Tahun 2004 dalam Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa:

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1992, h. 55.

Lingkup Pemeriksaan BPK, dalam Pasal 3 ayat (1) diatas, meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Melihat rumusan Pasal 2 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 diatas dapat disimpulkan bahwa betapa luasnya konsep keuangan negara yang menjadi lingkup pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan. Dengan kata lain pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga-Lembaga Negara, BUMN, BUMD, kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah atau kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah merupakan lingkup pemeriksaan BPK, termasuk juga yayasan yang didirikan oleh pemerintah seperti yang ada dilingkungan TNI/Polri , BUMN, BUMD juga menggunakan sarana dan prasarana serta kewenangan-kewenangan publik yang melekat pada pemerintah.

Tugas dan wewenang BPK diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 9 ayat (1) UU No.

15 Tahun 2006 tentang BPK yang ketentuannya sebagai berikut:

Pasal 6 menentukan bahwa:

- (1) BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- (2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- (3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- (4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
- (5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Pasal 9 ayat (1) menentukan bahwa:

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:
 - a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
 - b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
 - c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan,

- surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
 - e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. menggunakan tenaga ahli dan/ atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
 - i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
 - j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota. Apabila dalam pemeriksaan BPK ditemukan unsur pidana, maka BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang. Laporan tersebut dapat dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik.

BPK juga memiliki wewenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. BPK dapat memberikan keterangan sebagai ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Untuk menunjang tugasnya, BPK didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu; UU No.17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara; UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

3. Keabsahan Hasil Audit

Korupsi merupakan bentuk kejahatan yang sulit pembuktiannya, bahkan korupsi tumbuh subur sejalan dengan kekuasaan ekonomi, hukum, dan politik. Secara konseptual, dalam konsep negara berkembang, pemikiran bahwa korupsi menjadi bagian dari kekuasaan tidak diragukan lagi.¹⁴⁷

Dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam Pasal 14 ayat (1) yang ketentuannya sebagai berikut:

Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Pasal 14 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2004 di atas sangat membantu dalam pemberantasan tindak pidana korupsi terutama dalam proses pembuktian tindak pidana korupsi. Dengan pasal ini dimungkinkan adanya audit

¹⁴⁷ Indriyanto Seno Adji, "Korupsi Sistematis sebagai Kendala Penegakan Hukum di Indonesia" *Hukum Bisnis*, Vol. 24-No. 3, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis Indonesia, Jakarta, 2005, h. 10.

forensik (*forensic audit*) yang menurut **Imam Syafii**, audit forensik bertujuan membantu penyidik untuk membuat terang perkara pidana khusus yang sedang dihadapi penyidik, serta mengumpulkan bukti-bukti dokumen/surat untuk mendukung dakwaan jaksa.¹⁴⁸ Dasar audit forensik ialah Pasal 120 ayat (1) KUHAP ditentukan bahwa dalam hal penyidik menganggap perlu, ia dapat meminta pendapat ahli atau orang lain yang memiliki keahlian khusus.

Dalam pelaksanaannya Pasal 14 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2004 di atas berbedoman kepada ayat (2) yang menyatakan bahwa tata cara pelaporan dimaksud ayat (1) diatur bersama antara BPK dengan Pemerintah.

Menurut KUHAP bahwa hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah hakim memperoleh keyakinan, bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan terdakwa yang bersalah melakukannya. Sedangkan alat bukti yang sah Pasal 184 ayat (1) KUHAP adalah sebagai berikut:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. petunjuk;
- e. keterangan terdakwa.

Surat sebagaimana tersebut pada pasal 184 ayat (1) huruf c, dibuat atas sumpah jabatan atau dilakukan dengan sumpah. Alat bukti surat ini diatur dalam Pasal 187 KUHAP yang ketentuannya adalah:

¹⁴⁸ Imam Syafii, "Memahami Perbedaan dan Dasar Hukum Audit Investigasi dan Audit Forensik", *Pemeriksa* No. 84, Cakra Bhakti BPK, Jakarta, 2002, h. 39.

- a. Berita acara dan surat lain dalam bentuk resmi yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang atau dibuat dihadapannya, yang memuat keterangan tentang kejadian atau keadaan yang didengar, dilihat atau dialaminya sendiri, disertai dengan alasan yang jelas dan tegas tentang keterangannya itu;
- b. Surat yang dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan atau surat yang dibuat oleh pejabat mengenai hal yang dibuat oleh pejabat mengenai hal yang termasuk dalam tata laksana yang menjadi tanggungjawab yang diperuntukkan bagi pembuktian sesuatu hal atau sesuatu keadaan;
- c. Surat keterangan dari seorang ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai sesuatu hal atau sesuatu keadaan yang diminta secara resmi daripadanya;
- d. Surat lain yang hanya dapat berlaku jika ada hubungannya dengan isi dari alat pembuktian yang lain.

Menurut Andi Hamzah,¹⁴⁹ ia mendefinisikan “surat” *Asser-Anema* adalah surat-surat ialah segala sesuatu yang mengandung tanda-tanda baca yang dapat dimengerti, dimaksud untuk mengeluarkan isi pikiran.

Berkaitan dengan alat bukti surat sebagaimana sudah dijelaskan di atas, maka hasil pemeriksaan BPK yang dapat pula disebut sebagai alat bukti surat. Dalam melakukan audit BPK harus mengacu pada Standar Audit Pemerintah (SAP). Dalam audit ada standar untuk pekerjaan lapangan dan standar untuk pelaporan hasil audit. Dalam standar pekerjaan lapangan, tiap pemeriksaan diwajibkan untuk membuat catatan tentang pekerjaan auditor yang diselenggarakan dan didokumentasikan dalam bentuk kertas kerja audit. Kertas kerja audit harus memuat informasi yang memadai untuk memungkinkan auditor lain, yang tidak ada hubungannya dengan proses audit saat itu, bisa menyimpulkan dan memastikan informasi dalam kertas kerja audit

¹⁴⁹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h. 271. (Andi Hamzah III)

tersebut mendukung kesimpulan, opini, rekomendasi yang diambil auditor sebelumnya. Menurut SAP, kertas kerja audit harus memuat:

- a. Tujuan, lingkup, dan metodologi audit, termasuk uji petik yang digunakan;
- b. Dokumentasi pekerjaan yang dilaksanakan untuk mendukung kesimpulan dan pertimbangan signifikan termasuk gambaran transaksi-transaksi dan catatan-catatan yang diperiksa, memungkinkan auditor berpengalaman melakukan pemeriksaan atas transaksi dan catatan yang sama;
- c. Bukti tentang review yang dilaksanakan oleh pengawas (*supervisor*) atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.

Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya, seseorang pemeriksa dapat melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi obyek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- c. Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. Meminta keterangan kepada seseorang;
- e. Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Berdasarkan Pasal 10 UU No. 15 Tahun 2004, sebagaimana dimaksud di atas kewenangan seseorang pemeriksa dalam melakukan tugas pemeriksaannya begitu luas dan diharapkan dengan kewenangannya yang demikian itu diperoleh suatu hasil pemeriksaan yang komprehensif. Manakala pemeriksaan berakhir dan menghasilkan

hasil pemeriksaan, maka diwajibkan bagi pemeriksa berdasarkan SAP untuk melengkapi hasil pemeriksaannya dengan Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) yang berisi dokumen-dokumen pendukung hasil pemeriksaan baik salinan ataupun asli, foto, rekaman audio atau visual, dan sampel fisik objek yang dilakukan pemeriksaan.

Hasil pemeriksaan BPK yang diserahkan kepada lembaga perwakilan dan atau pihak-pihak terkait adalah berupa laporan (dokumen) yang merupakan hasil ringkasan pemeriksaan. Sedangkan KKP yang merupakan dasar laporan tidak diserahkan namaun disimpan oleh tim pemeriksa.

Hasil pemeriksaan auditor apabila dijadikan alat bukti dalam suatu tindak pidana korupsi yang termasuk dalam kategori surat. Yang dapat dijadikan bukti tidak saja hanya Laporan Hasil Pemeriksaan BPK saja tetapi juga Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). Alat bukti tersebut sudah cukup kuat dan sah dijadikan sebagai alat bukti.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari penelitian ini dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah sangat rawan terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang mengarah kepada tindak pidana korupsi, dari tahap persiapan pengadaan sampai pada tahap pelaksanaannya. Pada proses pengadaan tersebut penyimpangan terjadi pada persiapan pengadaan yaitu; tahap perencanaan pengadaan, tahap penetapan sistem pengadaan, tahap penyusunan HPS, tahap penyusunan dokumen pengadaan, pelelangan umum (tender), sedangkan dalam pelaksanaan pengadaan penyimpangan terjadi pada penunjukan langsung. Dalam hal terjadinya penyimpangan tersebut banyak modus yang dilakukan oleh penyedia barang dan jasa untuk memperoleh proyek tersebut, yaitu persekongkolan/kolusi, nepotisme, suap, pemberian hadiah, dan *mark up* (menggelembungkan/menaikkan).

Tindak pidana korupsi dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah tidak terlepas dari adanya kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen, Panitia Pengadaan dan Penyedia Barang dan Jasa untuk memperoleh keuntungan dengan cara melawan hukum. Pengadaan barang dan jasa untuk membangun

fasilitas umum yang pembiayaannya menggunakan keuangan negara yang jumlahnya tidak sedikit dan sangat rawan terjadinya penyelewengan/penyimpangan yang dapat merugikan negara. Untuk melindungi keuangan negara tersebut yang menjadi dasar dibentuknya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Dalam menentukan kerugian keuangan negara tersebut harus dilakukan audit. BPK sebagai auditor eksternal yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Selain audit eksternal yang dilakukan BPK, ada juga audit internal yang dilakukan oleh BPKP. Sebagai auditor internal BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan. BPKP berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

2. Saran

Peran BPKP sebagai auditor internal dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk melakukan pengawasan keuangan dan pembangunan serta pembinaan sistem pengendalian intern. Dalam masing-masing departemen maupun

pemda telah memiliki lembaga pengawasan internal yaitu inspektorat jenderal, satuan pengawas internal auditor, bawasda (badan pengawasan daerah) dengan fungsi yang sama dengan BPKP yaitu mendukung pemerintah menerapkan sistem pengelolaan keuangan yang *transparan* dan *akuntabel*. Dalam pengawas internal pemerintah terjadi tumpang tindih kewenangan antara BPKP dan lembaga pengawasan yang ada pada departemen dan pemda yang memiliki tugas yang sama sebagai auditor internal. Oleh sebab itu, maka pemerintah harus mengintegrasikan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini diperlukan untuk menguatkan kapasitas BPK sebagai lembaga auditor eksternal independen negara.

Dalam pengawasan mengenai kerugian keuangan negara pemerintah harus memaksimalkan fungsi auditor yang ada dalam masing-masing departemen dan pemda. Dalam hal memaksimalkan fungsi lembaga pengawasan tersebut akan meminimalisir terjadinya tindak pidana korupsi khususnya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah agar tercapainya pemerintahan yang bersih dari KKN.

DAFTAR BACAAN

1. Buku

- Hadjon, Philipus M, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumantasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Hadjon, Philipus M, Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1992
- Hamzah, Andi, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Cetakan ke-2 Edisi Revisi, Jakarta, 1994.
- *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional Dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Hartani, Evi, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Hatrik, Hamzah, *Asas Pertanggung Jawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1996
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-1, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Moelyatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Cetakan ke-7, Jakarta, 2002.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Cetakan ke-3, Jakarta, 1977.
- *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Eresco, Edisi Kedua, Bandung, 1989.
- Prinst, Darwan, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Rose, Susan, dan Ackerman, *Korupsi dan Pemerintahan (Sebab, Akibat dan Reformasi)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006.

Sapardjaja, Komariah Emong, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia, Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 2002.

Schaffmeister, N. Keijzer, E. PH. Sutorius, Alih Bahasa oleh Sahetapy, *Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 2004.

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

2. Jurnal Hukum, Artikel dan Makalah

Yuntho, Emerson, Tim Koordinasi Pemberantasan Korupsi: *Antara Harapan dan Kekhawatiran*, 2005.

Simamora, Yohanes Sogar, "Prinsip Hukum Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah", *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.

Hadjon, Philipus M, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Paper, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Unair, Surabaya, 1997.

Hartono, Sunaryati, *Pelatihan Penelitian Hukum Normatif*, Unair, Surabaya, 2006.

Minarno, Nur Basuki, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi", *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2006.

Ilman, *Mark Up Anggaran dan Buruknya Praktek Tender*, Seputar Indonesia 27 Februari 2007.

Fatchurrochman, Agam (Kepala Departemen Investigasi Indonesia Corruption Watch), *Government Procurement*, 2006.

Alrasyid, Harun, "Pengertian Keuangan Negara", *Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXV, 1995

Radjagukguk, Erman, *Definisi Keuangan Negara*, Suara Karya, Tanggal 31 Juli 2006.

Widayadi, Didi (Kepala BPKP), "BPKP Siap Melakukan Pengawasan Rencana Kerja Pemerintah", *Pidato*, Jakarta 3 Mei 2007.

- Purnama, Singgih H., *BPKP dalam Lintasan Sejarah "Perkembangan dari Masa ke Masa"*, Warta Pengawasan, Jakarta, 2007.
- Adji, Indriyanto Seno, "Korupsi Sistematis sebagai Kendala Penegakan Hukum di Indonesia" *Hukum Bisnis*, Vol. 24-No. 3, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis Indonesia, Jakarta, 2005
- Syafii, Imam, *Memahami Perbedaan dan Dasar Hukum Audit Investigasi dan Audit Forensik*, Cakra Bhakti BPK, Jakarta, 2002.

3. Websites

- <http://www.transparansi.or.id/>
- <http://www.pemantauperadilan.com/>
- <http://www.antikorupsi.org/>
- http://www.hukum_ugm.ac.id/
- <http://www.suarakarya-online.com/>
- <http://www.icw.com/>
- <http://www.kpk.co.id/>
- <http://www.hukumonline.com/>
- <http://www.wartapengawasanbpkp.go.id/>
- <http://www.bpkp.go.id/>
- <http://www.bpk.go.id/>
- <http://www.kompas.com/>
- <http://www.komisihukum.go.id/>
- <http://www.transparansi.or.id/>
- <http://www.tempointeraktif.com/>
- <http://majalah.depukumham.go.id/>