

ANALISIS POLA PEMBERANTASAN KORUPSI DALAM PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Amiruddin¹

amiruddin_bima@yahoo.com

Abstract

The pattern of corruption eradication effort in procurement of goods and services has a spesific characteristic and differs from other general patterns of corruption eradication various aspects of law in procurement of goods and services are dominated by elements regarding administrative law and civil law. Therefore, pattern of its violations also exists in those two areas of laws. Hence, the eradication strategy shall prioritize the enforcement of administrative law which has main function to provide a sustainable controlling element as preventive factor without neglecting the repressive action. The repressive action is manifested through punishment as an ultimatum remedium if toward corruption in the procurement of goods and services.

Key words: preventive, repressive, corruption in public procurement

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberantasan korupsi di Indonesia, pada awalnya bersaranakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya Bab XXVIII tentang Delik Jabatan. Dalam perjalanannya, ketentuan yang terdapat dalam KUHP dirasakan tidak cukup untuk memberantas perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian Negara. Sehingga - ketika itu - diperlukan suatu peraturan yang dapat memberikan kekuasaan kepada penguasa untuk bertindak terhadap pelaku-pelaku korupsi, maka Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer mengeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No Prt/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilikan Harta Benda. Peratuan Penguasa Perang Pusat No Prt/Peperpu/013/1958, merupakan peraturan yang bersifat sementara, oleh sebab harus dibuat peraturan dalam bentuk undang-undang. Kemudian, pada tanggal 9 Juni 1960 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

Setahun kemudian, tepatnya tanggal 1 Januari 1961 melalui UU No 1 Tahun 1961 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini diundangkan menjadi UU No. 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini dinilai masih kurang efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 228 Tahun 1967 tanggal 2 Desember 1967 dibentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang bertujuan agar lebih efektif dan menyeluruh di dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, namun ternyata hasilnya belum maksimal secara signifikan. Akhirnya melalui surat No: R-07/P.U/VIII/70 tanggal 13 Agustus 1970, Presiden RI menyerahkan Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kepada DPR-RI, yang kemudian diundangkan pada tanggal 29 Maret 1971 dengan nama Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian Undang-undang ini dicabut dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

¹ Lektor Kepala Fakultas Hukum Universitas Mataram, Nusa Tenggara Barat

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perangkat hukum yang ada ternyata belum juga mampu memberantas korupsi, sehingga Presiden RI menginstruksikan kepada aparat penegak hukum untuk mempercepat pemberantasan tindak pidana korupsi melalui Inpres No 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meskipun demikian, korupsi belum juga bisa diberantas habis. Bahkan korupsi yang paling banyak terjadi adalah pada bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Dalam tahun 2009 saja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menerima sebanyak 2.100 laporan pengaduan masyarakat terhadap dugaan penyelewengan pengadaan barang dan jasa. (tempointeraktif.com, Jum'at 07 Januari 2011)

Tulisan ini bertujuan menganalisis pola pemberantasan korupsi khususnya yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa. Analisis ini dimaksudkan agar dapat dirumuskan pola yang tepat guna pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa.

Sebagai dasar analisis, maka perlu dipaparkan beberapa konsep hukum yang berhubungan yaitu : a) konsep korupsi, b) konsep pengadaan barang dan jasa, dan c) konsep pemberantasan.

1. Konsep Korupsi

Istilah “korupsi” berasal dari bahasa Latin yakni *corruptio* atau *corruptus* yang disalin ke berbagai bahasa. Dalam bahasa Inggris, *corruption* atau *corrupt*, bahasa Belanda *coruptie*. Secara harfiah istilah tersebut diartikan sebagai keburukan, kebusukan, atau ketidak-jujuran. Istilah *corruption* dalam *Black's Law Disctionary* didefinisikan: (Henry Campbell Black; 1979 : 311.)

“... an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of other. The act an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others”.

Disamping itu, dalam *The Santhanam Committee Report 1964* kemudian dikutip KV Thomas mendefinisikan korupsi: *“...as improper or selfish exercise of power and influence attached to a public office or to a special position one occupies in public life”* (KV Thomas; 2004 : 3). *World Bank and Transparency International (TI)* mendefinisikan korupsi sebagai *as the misuse of public office for private gain*. Atas definisi tersebut, Petter Langseth menjelaskan:

“As such, it involves the improper and unlawful behaviour of public-service officials, both politicians and civil servants, whose positions create opportunities for the diversion of money and assets from government to themselves and their accomplices. (Petter Langseth; 1999 : 3)

Secara yuridis, yang dimaksud dengan tindak pidana korupsi mencakup perbuatan (1) merugikan keuangan Negara dengan cara melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang (Pasal 2 dan Pasal 3). (2) suap (Pasal 5, 6, 11, 12 huruf a,b,c,d, dan Pasal 13), (3) penggelapan dalam jabatan (Pasal 8 dan Pasal 10), (4) pemerasan (Pasal 12 huruf e,f,g), (5) perbuatan curang (Pasal 7 dan Pasal 12 huruf h),

(6) konflik kepentingan dalam pengadaan (Pasal 12 huruf i) dan (7) gratifikasi (Pasal 12 B dan 12 C).

2. Konsep Pengadaan Barang dan Jasa

Secara normatif, konsep pengadaan barang dan jasa telah diatur dalam Pasal 1 butir 1 KepPres No. 54 Tahun 2010, yaitu kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa.

Proses pengadaan barang dan jasa ini rawan terjadi korupsi, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaksanaan kontrak. Hal ini sejalan dengan pernyataan *Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD)* yang menyatakan: “...as the government activity most vulnerable to corruption. As a major interface between the public and the private sectors, public procurement provides multiple opportunities for both public and private actors to divert public funds for private gain”. (OCED; 2007: 9)

3. Konsep Pemberantasan

Berbagai strategi pemberantasan, seperti penghukuman yang berat sebagai langkah penindakan (*repressive*) dan pelaporan harta kekayaan pejabat sebagai langkah pencegahan (*preventive*) telah dilakukan, namun korupsi belum juga berkurang baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Oleh sebab itu, perlu dianalisis ulang pola pemberantasan korupsi, khususnya yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa.

Untuk menganalisis pola pemberantasan korupsi pengadaan barang dan jasa, maka berikut akan dianalisis: pertama, pola penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa; dan kedua, strategi pemberantasan korupsi pengadaan barang dan jasa.

Pola Penyimpangan dalam Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa

Pada umumnya pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dapat dikelompokkan berdasarkan tahap kegiatannya. Tahap kegiatan pengadaan barang dan jasa dapat dikelompokkan dalam 4 (empat) tahap (Amiruddin; 2010 : 46 - 47) :

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

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

- a. Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap persiapan, adalah: penggelembungan (*mark up*) biaya pada rencana pengadaan, terutama dari segi biaya. Gejala ini dapat terdeteksi dari *unit-price* yang tidak realistis dan pembengkakan jumlah APBN/APBD.
- b. Rencana pengadaan diarahkan untuk kepentingan produk atau penyedia barang dan jasa tertentu. Spesifikasi teknis dan kriterianya mengarah pada

- suatu produk dan penyedia barang dan jasa tertentu (yang tidak mungkin dilakukan oleh penyedia barang dan jasa yang lain).
- c. Perencanaan yang tidak realistis, terutama dari sudut waktu pelaksanaan. Waktu pelaksanaan ditentukan menjadi sangat singkat sehingga perusahaan tertentu yang mampu melaksanakan pekerjaan tersebut, karena mereka telah mempersiapkan diri lebih awal. Hal tersebut dapat terjadi dengan cara menyuap panitia agar informasi tender dan pekerjaan dapat mereka peroleh lebih awal dari pada peserta lain.
 - d. Panitia bekerja secara tertutup, tidak jujur, dan nampak dikendalikan oleh pihak tertentu.
 - e. Gambaran Harga Perkiraan Sendiri (HPS) ditutup-tutupi padahal seharusnya tidak bersifat rahasia.
 - f. Harga dasar tidak standar.
 - g. Spesifikasi teknis mengarah pada produk tertentu.
 - h. Dokumen lelang tidak standar.
 - i. Dokumen lelang yang tidak lengkap. (Adrian Sutedi; 2008 : 126 - 139.)

Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap proses, adalah (a) jangka waktu pengumuman singkat, (b) pengumuman tidak lengkap dan membingungkan (*ambiguous*), (c) penyebaran dokumen tender yang cacat, (d) pembatasan informasi oleh panitia agar hanya kelompok tertentu saja yang memperoleh informasi lengkap, (e) *aanwijzing* dirubah menjadi tanya jawab, (f) upaya menghalangi pemasukan dokumen penawaran oleh oknum tertentu agar peserta tertentu terlambat menyampaikan dokumen penawarannya, (g) penggantian dokumen dilakukan dengan cara menyisipkan revisi dokumen di dalam dokumen awal, (h) panitia bekerja secara tertutup, (h) pengumuman pemenang tender hanya kepada kelompok tertentu, (i) tidak seluruh sanggahan ditanggapi, (j) surat penetapan sengaja ditunda pengeluarannya, tujuannya agar mendapatkan uang pelicin (*ibid* 2008:130 - 144.).

Pola penyimpangan yang terjadi pada tahap penyusunan dan penandatanganan kontrak, adalah penandatanganan kontrak yang tidak dilengkapi dengan dokumen pendukung atau dokumen fiktif dan penandatanganan kontrak yang ditunda-tunda, karena jaminan pelaksanaan yang belum ada (*ibid.* 2008:144 – 145)

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

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

Strategi Pemberantasan Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa

Korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extraordinary crime*) baik dari sisi dampaknya maupun dari sisi modus operandinya. Dari sisi dampak, korupsi sangat mempengaruhi terhadap pertumbuhan perekonomian negara, misalnya dalam sektor swasta, korupsi dapat meningkatkan biaya (*high cost*), karena pembayaran ilegal, ongkos manajemen dalam negosiasi dengan pejabat korup, dan risiko pembatalan perjanjian atau karena penyelidikan. Korupsi dapat juga berdampak pada penurunan kualitas pelayanan pemerintahan dan menambah beban anggaran pemerintah. Dari sisi UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah menjadi UU No. 20 Tahun 2001, setidaknya-tidaknya ada 4

(empat) alasan sehingga korupsi harus diberantas, yakni (1) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, (2) menghambat pembangunan nasional, (3) tindak pidana korupsi telah terjadi secara meluas, dan (4) merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

Dari sisi modus operandi, korupsi pengadaan barang dan jasa sangat dinamis, Antasari Azhari mengidentifikasi ada 18 (delapanbelas) modus operandi, yaitu :

1. Pengusaha menggunakan pengaruh pejabat pusat untuk “membujuk” kepala daerah/pejabat daerah mengintervensi proses pengadaan dalam rangka memenangkan pengusaha/rekanan tertentu dan meninggikan harga atau nilai kontrak dan pengusaha/rekanan dimaksud memberikan sejumlah uang kepada pejabat pusat maupun daerah;
2. Pengusaha mempengaruhi kepala daerah/pejabat daerah untuk mengintervensi proses pengadaan agar rekanan tertentu dimenangkan dalam tender atau ditunjuk langsung dan harga barang/jasa dinaikkan (*mark-up*), kemudian selisihnya dibagi-bagikan;
3. Panitia pengadaan membuat spesifikasi barang yang mengarah ke merek atau produk tertentu dalam rangka memenangkan rekanan tertentu dan melakukan *mark-up* harga atau nilai kontrak;
4. Kepala daerah/pejabat daerah memerintahkan bawahannya untuk mencairkan dan menggunakan dana/anggaran yang tidak sesuai dengan peruntukannya kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran-pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti yang tidak benar atau fiktif;
5. Kepala daerah/pejabat daerah memerintahkan bawahannya menggunakan dana/uang daerah untuk kepentingan pribadi koleganya, atau untuk kepentingan pribadi kepala daerah/pejabat daerah yang bersangkutan atau kelompok tertentu, kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran-pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti fiktif;
6. Kepala daerah menerbitkan peraturan daerah sebagai dasar pemberian upah pungut atau honor dengan menggunakan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang tidak berlaku lagi;
7. Pengusaha, pejabat eksekutif, dan pejabat legislatif daerah bersepakat melakukan tukar guling (*ruislag*) atas aset pemda dan melakukan *mark-up* atas aset pemda serta *mark-up* atas aset pengganti dari pengusaha/rekanan;
8. Para kepala daerah meminta uang jasa (dibayar di muka) kepada pemenang tender sebelum melaksanakan proyek;
9. Kepala daerah menerima sejumlah uang dari rekanan dengan menjanjikan akan diberikan proyek pengadaan;
10. Kepala daerah membuka rekening atas nama kas daerah dengan specimen pribadi (bukan pejabat dan bendahara yang ditunjuk), dimaksudkan untuk mempermudah pencairan dana tanpa melalui prosedur;
11. Kepala daerah meminta atau menerima jasa giro/tabungan dana pemerintah yang ditempatkan di bank;
12. Kepala daerah memberikan izin pengelolaan sumber daya alam kepada perusahaan yang tidak memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya;
13. Kepala daerah menerima uang/barang yang berhubungan dengan proses perizinan yang dikeluarkannya;

14. Kepala daerah/keluarga/kelompoknya membeli lebih dahulu barang dengan harga yang sudah murah kemudian dijual kembali kepada instansinya dengan harga yang sudah di *mark-up*;
15. Kepala daerah meminta bawahannya untuk mencicilkan barang pribadinya dengan menggunakan anggaran daerah;
16. Kepala daerah memberikan dana kepada pejabat tertentu dengan beban pada anggaran dengan alasan pengurusan DAU/DAK;
17. Kepala daerah memberikan dana kepada DPRD dalam proses penyusunan APBD;
18. Kepala daerah mengeluarkan dana untuk perkara pribadi dengan beban anggaran daerah (Antasari Azhari, dalam Kompas, 23-08-2008).

Untuk memberantas korupsi dibutuhkan suatu strategi. Strategi pemberantasan suatu kejahatan pada umumnya harus mengandung dua unsur, yaitu pencegahan (*preventive*) dan penindakan (*repressive*). Kedua unsur tersebut harus berjalan seiring dan saling melengkapi, oleh sebab itu strategi pemberantasan korupsi pun harus memahami kedua unsur tersebut.

Pencegahan (*preventive*)

Berkaitan dengan pencegahan korupsi, Gretta Fenner menjelaskan (Gretta Fenner, 2003:1)

“As regards preventing corruption, the discussion focused both on ways to enhance integrity in the public service through management of conflict-of-interest situations and on measures to strengthen integrity in the business sector. With the aim of assisting countries to increase their detection rate of corruption, a second set of workshops discussed the needs and tools for meaningful whistleblower protection and the necessity, in some particularly corruption prone areas such as public procurement, to develop particular types of systems for corruption prevention and detection. The third set of workshops concentrated on some of the mechanisms required to make investigation and prosecution of corruption more effective, including the techniques of forensic accounting and functioning procedures for mutual legal assistance and asset recovery.”

Penjelasan di atas telah memberi gambaran pada kita bahwa pada pertemuan regional ke-4 Anti-Korupsi di Malaysia tersebut telah membahas tiga hal yang terkait dengan langkah-langkah pencegahan korupsi, yaitu (1) peningkatan integritas pejabat pada sektor public dan sektor swasta, (2) pengembangan sistem tertentu untuk pencegahan dan pendeteksian korupsi, dan (3) mengefektifkan penyidikan dan penuntutan korupsi.

Berbeda dengan Jean-Pierre Bueb dan Nicola Ehlermann-Cache (2005 :168) yang mengemukakan 8 (delapan) langkah pencegahan, yaitu :

“ (1)Applying managerial measures, such as changing organisational structures after a risk has been identified, (2) applying administrative measures, such as replacing a person identified as presenting a risk, (3) introducing or strengthening effective control procedures, such as internal and external controls by auditors, the judiciary and competition authorities, (4) implementing procedures or drawing up rules that favour transparency in notices of calls for tender, decisions, etc, (5) introducing simple and effective warning systems that do not penalize whistleblower,

(6) encouraging the implementation of policies to assess whether firms involved in corruption should be allowed to take part in public procurement procedures, (7) introducing or strengthening ethical rules and penalties for public officials or entities involved in corruption, (8) introducing or strengthening procedures for alerting prosecutors of credible evidence of corruption.”

Hasil pengkajian di atas, nampaknya masih abstrak dan belum menyentuh akar permasalahannya. Persoalan utama korupsi pengadaan barang dan jasa adalah lemahnya penegakan hukum administrasi. Inti penegakan hukum administrasi adalah pengawasan (*control*). *Black's Law Disctionary* mendeskripsikan pengawasan (*control*) adalah: “... The “control” involved in determining whether “principal and agent relationship” or “master and servant relationship” is involved must be accompanied by power or right to order or direct” (Henry Campbell Black; 1979 : 298). Pengawasan yang dilakukan atasan kepada bawahan merupakan langkah pencegahan dini (*precautionary*) tindak pidana korupsi khususnya dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah.

Dalam ilmu hukum administrasi dikenal beberapa jenis pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan jenis ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah di Indonesia.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan aktif dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Pengawasan pasif merupakan pengawasan yang dilakukan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.

4. Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticgheid*) dan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*).

Pengawasan berdasarkan kebenaran formil (*rechtmaticgheid*) merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan kebenarannya didukung dengan bukti yang ada.

Sedangkan pengawasan berdasarkan kebenaran materiil (*doelmatigheid*) merupakan pengawasan terhadap setiap pengeluaran apakah telah sesuai dengan tujuan dikeluarkan anggaran dan telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Lembaga pengawas yang ada, seperti Inspektorat, Irjen, dan BPKP belum berfungsi secara optimal. Hal ini disebabkan beberapa faktor, antara lain (a) adanya tumpang tindih pengawasan pada berbagai instansi, (b) kurangnya profesionalisme pengawas, (c) kurang adanya koordinasi antar pengawas, (d) kurangnya kepatuhan terhadap etika hukum maupun pemerintahan oleh pengawas sendiri, hal ini sering kali para pengawas tersebut terlibat dalam praktik korupsi.

Penindakan (*repressive*)

Menghukum seberat-beratnya terhadap pelaku korupsi merupakan strategi yang diterapkan dalam pemberantasan korupsi selama ini. Strategi ini dianggap yang paling cocok dalam memberantas korupsi, pada hal hukuman merupakan jalan terakhir (*ultimum remedium*). Terkait dengan hukuman, dalam ilmu hukum pidana dikenal teori tujuan pemidanaan, yaitu (a) teori absolut (teori pembalasan), (b) teori relatif (teori prevensi) dan (c) teori gabungan.

Menurut teori absolut/teori pembalasan, bahwa syarat dan pembenaran hukuman tercakup di dalam kejahatan itu sendiri, terlepas dari kegunaan praktikal yang diharapkan darinya. Dalam konteks teori ini sanksi merupakan *res absoluta ab effectu futuro* (keniscayaan yang terlepas dari dampaknya di masa depan). Karena orang telah melakukan korupsi, maka ia harus dihukum, *quia peccatum* (karena telah melakukan dosa).

Teori relatif/prevensi memandang sanksi/hukuman adalah sebagai sarana untuk mencegah kejahatan. Dalam hukum pidana, sifat dari teori relatif/prevensi adalah prevensi umum dan prevensi khusus. Menurut teori prevensi umum, tujuan utama yang hendak dicapai dalam pemberian sanksi adalah agar masyarakat (selain pelaku) tidak melakukan kejahatan. Sedangkan teori prevensi khusus, agar pelaku tidak melakukan kejahatan lagi atau agar calon pelaku mengurungkan niatnya untuk melakukan kejahatan. Teori relatif/prevensi disebut juga dengan teori menakut-nakuti/efek jera. Untuk mencegah tindak pidana korupsi, penerapan teori ini kurang tepat, karena oknum pelaku korupsi pada umumnya "orang pintar", berpendidikan, dan para pejabat, sehingga mereka dapat menutupi perbuatannya dengan berbagai cara dan strategi yang sulit terdeteksi,

kecuali setelah oknum tersebut tidak menduduki jabatan lagi, baru perbuatannya diketahui. Meskipun telah banyak pelaku korupsi yang dihukum, namun tetap saja bermunculan kasus korupsi yang lain yang dilakukan oknum pejabat. Hal ini menunjukkan tidak bekerjanya teori menakut-nakuti atau teori efek jera yang dianut dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Teori gabungan mendasarkan jalan pikiran bahwa pidana hendaknya didasarkan atas tujuan pembalasan dan mempertahankan ketertiban masyarakat, yang diterapkan secara kombinasi dengan menitikberatkan pada salah satu unsurnya tanpa menghilangkan unsur yang lain maupun pada semua unsur yang ada.

Bertumpu pada prinsip *ultimum remedium*, maka pola pemberantasan korupsi dengan bersanankan sanksi pidana saja yang selama ini diterapkan adalah kurang efektif karena tidak menghentikan perbuatan korupsi yang dilakukan orang lain. Menghukum pelaku hanyalah menghentikan perbuatan korupsi yang dilakukan oleh orang yang dihukum itu saja. Sedangkan perbuatan korupsi yang dilakukan orang lain terus berjalan.

Sekalipun menghukum pelaku dengan sanksi pidana yang berat dan bahkan sampai dengan hukuman mati sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah dengan UU No 20 Tahun 2001, tidak akan efektif untuk mencegah perbuatan korupsi.

Di samping strategi pemberantasan korupsi sebagaimana diungkap di atas, patut juga diperhatikan salah satu faktor yang ikut mempengaruhi dalam pemberantasan korupsi, yaitu penegakan hukum (*law enforcement*). Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan tujuan hukum. Dari rumusan sederhana ini timbul pertanyaan, apakah tujuan hukum? Apakah tujuan hukum sama dengan tujuan undang-undang ? apakah tujuan hukum pidana sama dengan tujuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK)?

Bagi Indonesia, hukum, tidak saja ditafsirkan undang-undang (hukum tertulis) melainkan juga hukum tidak tertulis (yaitu kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup dan berlaku dalam masyarakat setempat). Meskipun dari sisi bentuk keduanya berbeda, namun dari sisi tujuan keduanya adalah sama, yaitu terciptanya ketertiban masyarakat. Demikian juga dengan tujuan hukum pidana seperti yang dijelaskan Jan Remmelink bahwa hukum pidana ditujukan untuk menegakkan tertib hukum, dan melindungi masyarakat (Jan Remmelink; 2003 : 14). Sedangkan tujuan UUPTPK sebagaimana terefleksi dalam penjelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LN.RI Tahun 2001 Nomor 134, TLN.RI Nomor 4350) adalah, "... mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara luar biasa". Bertolak dari penjelasan umum di atas, maka dapat diketahui bahwa tujuan UUPTPK adalah untuk melindungi keuangan negara dan untuk melindungi hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat dari perbuatan korupsi.

Proses penegakan hukum itu sendiri ditopang oleh 3 (tiga) pilar penyanggah, yaitu (1) peraturan perundang-undangan. (2) aparat penegak hukum dan (3) masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang berkenaan pemberantasan tindak pidana korupsi yang ada sekarang ini sudah cukup sebagai dasar penegakan hukum, persoalannya sekarang pada aparat penegak hukum.

Aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa dan hakim sudah tidak dipercaya lagi, karena lamban dalam penanganan perkara korupsi, penerapan hukuman yang ringan terhadap pelaku korupsi dan tebang pilih. Oleh karena itu, lembaga penegak hukum yang ada dianggap belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak

pidana korupsi. Akhirnya, muncul gagasan pembentukan lembaga pemberantasan korupsi yang independen. Maka, pada tahun 2002 dibentuk KPK berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 yang memiliki kewenangan yang sangat luas. Disamping itu dibentuk pula Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang dasar pembentukannya ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga dengan UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk Pengadilan Tipikor yang berkedudukan di setiap ibukota kabupaten/kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan (Pasal 3). Khusus untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berkedudukan di setiap kotamadya yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan (Pasal 4).

Disamping faktor peraturan perundang-undangan dan faktor aparat penegak hukum, faktor masyarakat juga ikut mempengaruhi keberhasilan pemberantasan korupsi. Berbagai istilah yang ada dalam masyarakat, seperti “uang pelicin”, “uang ucapan terima kasih” merupakan kebiasaan yang tumbuh subur di masyarakat kita. Pemberian-pemberian seperti ini dimaksudkan sebagai ucapan terima kasih kepada pejabat atau aparatur pemerintah mungkin terkait dengan berbagai pengurusan administrasi. Kebiasaan semacam ini yang dapat menumbuhkan-korupsi di negeri ini. Upaya memberantas kebiasaan ini tidak mudah, meskipun sekarang telah diciptakan sistem pelayanan melalui elektronik sehingga tidak lagi *face to face*, namun faktanya masih saja ada pemberian-pemberian sejenisnya.

Oleh sebab itu, diharapkan peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Masyarakat menurut Pasal 41 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Wujud peran serta tersebut dapat berbentuk:

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi.
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi.
- d. Hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.
- e. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal (1) melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c dan (2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2008. Pada pasal 2 ayat (1) menentukan: Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi.

Ketentuan ini memberikan hak kepada masyarakat tidak saja menyampaikan informasi tetapi juga mencakup hak untuk mencari sekaligus untuk memperoleh

informasi dan memberikan saran atau pendapat kepada aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, dan KPK tentang adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi.

Penyampaian informasi tersebut di atas, harus dapat dipertanggung jawabkan, oleh karena itu harus disampaikan secara tertulis dan disertai dengan (a) data mengenai nama dan alamat pelapor, bila pelapor adalah pimpinan organisasi masyarakat, atau pimpinan lembaga swadaya masyarakat dilakukan dengan melampirkan foto kopi kartu tanda penduduk atau identitas diri lain dan (b) keterangan mengenai dugaan pelaku tindak pidana korupsi dilengkapi dengan bukti-bukti permulaan (lihat Pasal 3 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2000).

Di samping hak untuk menyampaikan informasi tentang adanya dugaan tindak pidana korupsi, masyarakat juga diberi hak untuk memperoleh pelayanan dan jawaban atas informasi yang disampaikannya kepada aparat penegak hukum. Pasal 4 PP No. 71 Tahun 2000 menetapkan (1) setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak memperoleh pelayanan dan jawaban dari penegak hukum atau Komisi atas informasi, saran, atau pendapat yang disampaikan kepada penegak hukum atau Komisi. (2) Penegak hukum atau Komisi wajib memberikan jawaban secara lisan atau tertulis atas informasi, saran, atau pendapat dari setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal informasi, saran atau pendapat diterima, dan (3) dalam hal tertentu penegak hukum atau komisi dapat menolak memberikan isi informasi atau memberikan jawaban atas saran atau pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagi masyarakat yang telah memberikan informasi tersebut diberi perlindungan hukum baik status hukum maupun rasa aman (Pasal 5 PP No 71 Tahun 2000). Oleh sebab itu, aparat penegak hukum wajib merahasiakan identitas pelapor dan isi informasi yang disampaikannya. Apabila pelapor meminta, penegak hukum dapat memberikan pengamanan fisik terhadap pelapor dan keluarganya (Pasal 6 PP No. 71 Tahun 2000).

Berdasarkan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, maka setiap orang yang memberikan informasi tentang adanya dugaan telah terjadinya tindak pidana korupsi dapat diberi perlindungan baik atas permintaan sendiri maupun atas permintaan penegak hukum dengan cara mengajukan secara tertulis kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) (Pasal 29).

Kesimpulan

Bertumpu pada pengkajian di atas, maka pola pemberantasan korupsi dalam pengadaan barang dan jasa harus sejalan dan memahami pola penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. Sedangkan strategi pemberantasannya harus didahului dengan proses penegakan hukum administrasi yang berintikan pengawasan (*controlling*) baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal secara berkelanjutan (*sustainable*). Pola pemberantasan kemudian diikuti dengan proses penegakan hukum pidana yaitu menghukum pelaku yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi sebagai *ultimum remedium* tanpa tebang pilih.

Saran

Perlu dibentuk lembaga independen yang khusus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa pada tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Daftar Pustaka

- Sutedi, Adrian. 2008. **Aspek Hukum Pengadaan Baran dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya**. Jakarta : Sinar Grafika.
- Amiruddin. 2010. **Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa**. Yogyakarta : Genta Publishing.
- Black, Henry Campbell, M.A. 1979. **Black's Law Disctionary, Fifth Edition**. St. Paul : Minn West Publishing.
- Klitgaard, Robert, et.al. 2005. **Corrupt Cities:A Practical Guide to Cure and Prevention**, Alih bahasa, Masri Maris, **Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintah Daerah**. Jakarta:Yayasan Obor Indonesia.
- Remmelink, Jan. 2003. **Hukum Pidana, Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan padanannya dalamn KUHP Indonesia**. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.
- Satjipto Rahardjo. **Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis**. Bandung : Sinar Baru.
- Seno Adji, Indriyanto. 2007. **Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara & Hukum Pidana**. Jakarta: CV.Diadit Media.

Jurnal Hukum, Artikel dan Makalah

- Amiruddin. **Korupsi di Lingkungan Instansi Pemerintah**. Makalah Simanar kerjasama Lembaga Administrasi Negara (LAN) dengan Fak Hukum Unram, di selenggarakan di Mataram tgl 5 September 2006)
- Cacaud, P. 2003. **Administrative Sanctions in Fisheries Law**. Journal FAO Legislative study, Food and Agriculture Organization Of The United Nations (FAO). Rome.
- Fenner, Gretta. 2003. **Controlling Corruption in Asia and the Pacific: an Overview**. Papers Presented at the 4th Regional Anti-Corruption Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Kuala Lumpur.
- Seno Adji, Indriyanto. 2004. **Antara "Kebijakan Publik" (Publiek Beleid), Asas Perbuatan Materiel Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia**. Paper, disampaikan pada Seminar Nasional "Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi". Semarang.
- Langseth, Petter. 1999. **Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption**, presented at the ISPAC conference on Responding to the Challenge of Corruption.