

**REKONSEPTUALISASI PENGATURAN PENGADAAN BARANG
DAN JASA PEMERINTAH DALAM KAITANNYA DENGAN
TINDAK PIDANA KORUPSI.¹**

Oleh:

Mexasai Indra

Fakultas Hukum Universitas Riau

Abstrak

Dikeluarkannya regulasi terkait dengan pengadaan Barang dan Jasa pemerintah dimaksudkan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih sempurna dan mengurangi penyimpangan yang merugikan keuangan negara. Dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, terdapat 3 bidang hukum yang secara langsung dan tidak langsung mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa, yaitu Hukum Administrasi Negara, Perdata dan Pidana. Apabila dikaitkan dengan ketentuan tentang tindakan pidana korupsi yang diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 Juncto UU No. 20 Tahun 2001. Maka, apabila diteliti akan ditemui beberapa unsur yang meliputi: melawan hukum, memperkaya diri sendiri dalam pengadaan barang/jasa.

Abstract

Regulations was published relating to government procurement of goods and services intended for the procurement of goods and services more perfect and reduce the adverse of deviation state finances. In the procurement of goods / services of government agencies, there are three areas of law that directly and indirectly regulate the procurement of goods / services, they are the State Administration Law, Civil and Criminal. When linked with the provisions of the acts of corruption stipulated in Law No. 31 1999 Juncto Law 20 of 2001. So, if examined will be found some elements including: unlawful, enrich themselves in the procurement of goods / services.

¹ Tulisan ini pernah disampaikan dalam acara Pembekalan Aparatur Pemerintah Dalam Rangka Pemberantasan Korupsi Pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Diselenggarakan Oleh Bagian Hukum Dan HAM Sekretariat Daerah (SETDA) Kabupaten Bengkalis, 30-31 Mei 2012 Bertempat di Hotel Horison. Jl. Hasanuddin, Kabupaten Bengkalis.

A. Pendahuluan

Di dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*). Ketentuan tersebut bermakna bahwa Negara ini adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan menjamin semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan baik.²

Dari ketentuan UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan Indonesia adalah negara hukum maka bermakna bahwa semua aktifitas yang terkait dengan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum atau hukum harus berada pada posisi puncak dari semua sistem yang ada di Republik ini, sistem ekonomi dan sistem politik harus tunduk pada sistem hukum, bukan yang terjadi malah sebaliknya.³

Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan apa yang boleh dilakukan serta yang dilarang. Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang-orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan

² Evi Hertanti, *Tindak Pidana Korupsi* (Edisi Kedua), Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1.

³ Dalam praktek bekerjanya hukum seringkali tunduk pada sistem politik dan sistem ekonomi. Keadaan ini seringkali mendapat tanggapan sinis dari masyarakat. Dalam perspektif masyarakat, hukum kita hanya kuat pada yang lemah tumpul pada yang kuat. Hal ini sesuai dengan sindiran Filsof Yunani Anrachasis ratusan tahun yang silam yang menyatakan bahwa Hukum seperti jaring laba-laba. Baca Majalah Forum, Perusahaan Amerika Bencana Bagi Rakyat Riau, Forum Keadilan No. 50, 22 April 2012.hlm. 11.

juga perbuatan hukum yang mungkin terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. sistem bekerjanya hukum yang demikian merupakan bagian dari aspek penegakan hukum.⁴

Dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, pemerintah dituntut untuk memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵ Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah berkewajiban menyediakan kebutuhan rakyat dalam berbagai bentuk berupa barang, jasa maupun pembangunan infrastruktur. Di samping itu, pemerintah, dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan juga barang dan jasa, untuk itu perlu pengadaan barang dan jasa.⁶ Namun dalam konteks bekerja dan berfungsi organ-organ negara yang dijalankan oleh pejabat administrasi negara juga tidak lepas dari aturan hukum termasuk di dalamnya proses pengadaan Barang dan Jasa.

Dilihat dari aspek historis pengaturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh Pemerintah dapat dirinci sebagai berikut:⁷

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1973, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1973/1974;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1974, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1974/1975;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1975, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1975/1976;

⁴ Evi Hertanti, *Loc., Cit.*

⁵ Hal ini sesuai dengan amanat Pancasila sila kelima yakni Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

⁶ Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 1.

⁷*Ibid*, hlm. 2-5.

4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1976, tentang Pedoman Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 1976/1977;
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1977, tentang Pelaksanaan APBN;
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1979, tentang Pelaksanaan APBN;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14A Tahun 1980, tentang Pelaksanaan APBN;
8. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1981, tentang penyempurnaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 14A Tahun 1980 Tentang Pelaksanaan APBN;
9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984, tentang Pelaksanaan APBN;
10. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan APBN;
11. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1995, tentang Pelaksanaan APBN Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan APBN;
12. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997, tentang perubahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1995;
13. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1999, tentang perubahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997;
14. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000, tentang Pelaksanaan APBN;
15. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
16. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
17. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2004, tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
18. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2005, tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden

- Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
19. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2005, tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
 20. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006, tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
 21. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2006, tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
 22. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2006, tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
 23. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2007, tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2003, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah;
 24. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dikeluarkannya regulasi terkait dengan pengadaan Barang dan Jasa pemerintah dimaksudkan agar pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah lebih sempurna dan mengurangi penyimpangan yang merugikan keuangan negara.⁸ Meskipun demikian, fakta menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi khususnya dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa belum berkurang secara signifikan. Pada tahun 2006 jumlah kasus tindak pidana korupsi yang terkait dengan pengadaan

⁸ Dalam bagian konsiderans Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan; a. bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang efisien, terbuka dan kompetitif sangat diperlukan bagi ketersediaan Barang/Jasa yang terjangkau dan berkualitas, sehingga akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik; b. bahwa untuk mewujudkan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu pengaturan mengenai tata cara Pengadaan Barang/Jasa yang sederhana, jelas dan komprehensif, sesuai dengan tata kelola yang baik, sehingga dapat menjadi pengaturan yang efektif bagi para pihak yang terkait dengan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;

barang dan jasa yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah 77% atau 24 *Case* dari 33 *Case*, dengan berbagai modus operandi, yaitu:⁹

1. Pengusaha menggunakan pengaruh pejabat pusat untuk “membujuk” kepala daerah/pejabat daerah mengintervensi proses pengadaan dalam rangka memenangkan pengusaha/rekanan tertentu dalam meninggikan harga atau nilai kontrak dan pengusaha/rekanan dimaksudkan memberi sejumlah uang kepada pejabat pusat maupun daerah;
2. Pengusaha memengaruhi 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/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 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;

⁹ Muhammad Jasin, *et.al.*, *Memahami Untuk Melayani Melaksanakan e-Ancouncement dan Procurement dalam Sistem Pengadaan Barang Dan Jasa*, KPK, Jakarta, hlm. Iv, dalam *Ibid*, hlm9-11. Data terakhir dari Kementerian Dalam Negeri ada 173 Kepala Daerah yang tercatat di Kemendagri tersangkut masalah hukum terdiri dari beberapa status. Mulai dari saksi, tersangka, terdakwa hingga terpidana. Lihat, Forum Keadilan, *Anas Dan Para Perempuan Hambalang*, Edisi No.03/07-13 Mei 2012, hlm. 42.

8. Para kepala daerah meminta uang jasa (dibayar dimuka) 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 spesimen 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.

Bidang hukum yang terkait dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa adalah bidang hukum yang secara langsung dan tidak langsung mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, terdapat 3 (tiga) bidang hukum yang secara langsung dan tidak langsung mengatur pelaksanaan pengadaan barang/jasa, yaitu:¹⁰

- a. Hukum Administrasi Negara (HAN) /Hukum Tata Usaha Negara, yang mengatur hubungan hukum antara penyedia barang/jasa dan

¹⁰Muhammad Arifin Siregar, *Penerapan Tata Kepemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu*, Tesis, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, 2008, hlm. 58.

- pengguna barang/jasa, sejak proses persiapan sampai dengan proses penerbitan surat penetapan penyedia barang/jasa.
- b. Hukum Perdata, yang mengatur hubungan hukum antara penyedia barang/jasa dan pengguna barang/jasa dimulai sejak penandatanganan kontrak sampai berakhirnya kontrak pengadaan barang/jasa.
 - c. Hukum Pidana, yang mengatur hubungan hukum antara penyedia barang/jasa dan pengguna barang/jasa sejak tahap persiapan pengadaan sampai dengan selesainya kontrak pengadaan barang/jasa.

B. Pembahasan

Dalam penelitian ini akan difokuskan pembahasan pada aspek pidananya saja. Di dalam hukum pidana Indonesia sangat dipengaruhi oleh mazhab positivisme hukum¹¹. Oleh karena itu untuk menilai apakah suatu perbuatan merupakan tindak pidana atau tidak, harus diukur atau diatur terlebih dahulu dengan ketentuan Undang-undang.¹² Oleh karena itu untuk menentukan suatu perbuatan atau tindakan merupakan perbuatan korupsi harus terlebih dahulu dilihat dari ketentuan hukum positif Indonesia yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Ketentuan tentang tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20

¹¹ Filsafat positivisme mengutamakan hal yang sifatnya jelas dan pasti (positif) di atas segalanya dengan alasan bahwa hanya hal yang bersifat pasti saja yang dapat dijadikan ukuran kebenaran. Lihat, Ellydar Chaidir, *Hukum Dan Perkembangan Masyarakat di Era Globalisasi*, dalam Syafrinaldi & Zul Akrial (Eds) *Demokrasi, Penegakan Hukum & Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual*, UIR Press, Pekanbaru, 2012, hlm. 98. Lebih lanjut baca juga Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011.

¹² Didalam hukum pidana Indonesia dikenal dengan asas legalitas.

Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹³

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK menentukan:

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 penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling sedikit 4 (empat) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000, (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Apabila rumusan tindak pidana korupsi pada pasal 2 ayat (1) diteliti, maka akan ditemui beberapa unsur yang meliputi: melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu, dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.¹⁴ pengertian unsur-unsur tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Melawan Hukum

Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formiel maupun dalam arti materiel, 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

¹³ Selanjutnya disingkat dengan UU PTPK.

¹⁴ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional* (cetakan ke empat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 125. Lihat juga Nurul Irfan, *Korupsi Dalam Hukum Pidana Islam*, Penerbit Amzah, Jakarta, 2011, hlm. 38.

dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan dan perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formiel, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.¹⁵

Menurut Admi Chazawi istilah melawan hukum menggambarkan suatu pengertian tentang sifat tercelanya atau sifat terlarangnya suatu perbuatan. Perbuatan yang tercela atau dicela menurut Pasal 2 adalah perbuatan memperkaya diri. Oleh karena itu, antara melawan hukum dengan perbuatan memperkaya satu kesatuan dalam konteks rumusan tindak pidana korupsi Pasal 2. Memperkaya dengan cara melawan hukum, yakni jika sipembuat dalam mewujudkan perbuatan memperkaya adalah tercela, dia tidak berhak untuk melakukan perbuatan dalam rangka memperoleh atau menambah kekayaannya, maka perbuatan tersebut dianggap tercela.¹⁶

Secar teoritis muncul kritik terhadap sifat melawan hukum formil dalam kaitannya dengan pengadaan barang dan jasa. Apabila mengacu pada asas legalitas merupakan perwujudan perlindungan hak asasi manusia. Asa legalitas dalam hukum pidana dikenal dengan *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*, dalam hukum administrasi negara dikenal dengan *wetmatigheid van het bestuur*, asas legalitas berasal dari kata (*Lex*) yang artinya undang-undang.¹⁷

¹⁵ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK ini sudah dilakukan *Judicial Review* ke MK dengan pemohon Ir. Dawud Djatmiko yang didakwa oleh Penuntut umum dengan dakwaan Primair melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 ayat (1) huruf a, b UU PTPK jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 jo. Pasal 64 ayat (1) KUHP, kemudian menganggap hak konstitusionalnya dirugikan karena berlakunya UU PTPK. Atas dasar hal tersebut, maka pada tanggal 9 Maret 2006 pemohon mengajukan permohonan pengujian materiel ke MK, pada tanggal 24 Juli 2006 MK dalam putusannya NO: 003/PUU-IV/2006 menyatakan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUPTPK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi.

¹⁶ Admi Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia* (cetakan ke-dua), Bayu Media, Jawa Timur, 2005, hlm. 43.

¹⁷ Amiruddin, *Op., Cit*, hlm. 160-161.

Yang dimaksud dengan undang-undang menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah hal-hal yang berkaitan:

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Hak dan kewajiban warga negara;
- c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan;
- d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
- e. Kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- f. Keuangan negara.

UU PTPK memuat perbuatan-perbuatan yang diancam dengan hukuman bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Hukuman pada hakikatnya merupakan pegurangan terhadap hak asasi manusia, oleh sebab itu pengaturannya harus dengan produk legislasi. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, produk legislasi adalah undang-undang dan peraturan daerah. Dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa, MA acapkali menyatakan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yaitu melanggar Keppres no. 18 Tahun 2000 atau Keppres No. 80 Tahun 2003.¹⁸, maka melanggar Keppres/Perpres tidak dapat

¹⁸ Lihat, Putusan MA No. 1344 K/Pid/2005 (Kasus Pengadaan Helikopter), dan Putusan MA. No. 1974 K/Pid/2006 (Kasus Pengadaan Tanda Sidik Jari). Ketentuan terakhir tentang pengadaan barang/jasa diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

dipidana, karena Keppres/Perpres tidak memuat ketentuan pidana sebagaimana UU dan Perda.¹⁹

Oleh sebab itu, maka muncul gagasan untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Pengadaan Barang dan Jasa yang diangkat dalam tema seminar nasional tentang “urgensi Undang-undang Pengadaan Barang Dan Jasa” yang diselenggarakan Universitas Air Langga Surabaya pada tanggal 7 Nopember 2009. Dalam seminar tersebut Yohanes Sogar Simamora, menyatakan ada 4 (empat) urgensinya Undang-Undang tentang Pengadaan Barang dan Jasa, yaitu; *pertama*, melindungi keuangan negara; *kedua*, peningkatan perekonomian negara; *ketiga*, kepastian hukum; dan *keempat*, memberikan perlindungan hukum baik bagi pejabat yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa maupun penyedia barang dan jasa.²⁰

2. Memperkaya diri Sendiri atau Orang Lain atau suatu korporasi.

Dalam UU PTPK tidak ada keterangan atau penjelasan mengenai arti “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” untuk menelaahnya dari sudut pandang bahasa, “memperkaya...” berasal dari suku kata “kaya”. Kaya artinya mempunyai harta yang banyak atau banyak harta. “memperkaya” artinya menjadikan lebih kaya.

Sebagai contoh misalnya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 144/Pid.B/1987 tanggal 23 April 1988 dalam *ratio decidendi*-nya menyatakan bahwa hasil tindak pidana korupsi yang dipergunakan untuk membayar utang dan biaya pergi berkeliling ke Eropa adalah memenuhi unsur “memperkaya diri sendiri atau orang lain” Putusan MA-RI No. 241 K/Pid/1987 tanggal 21 Januari 1989, dalam pertimbangannya menyatakan bahwa hasil tindak pidana korupsi yang dipergunakan membeli tanah dan

¹⁹ Amirrudin, *Loc., Cit.*

²⁰ Yohanes Sogar Simamora, dalam *Ibid.*

membangun kantor KUD adalah memenuhi unsur “memperkaya korporasi”.

Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 18/Pid/B/1992/PN/TNG tanggal 13 Mei 1992 dalam *ratio decidendi* nya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan memperkaya adalah menjadikan orang yang belum kaya menjadi kaya atau orang yang sudah kaya bertambah kaya. Dengan demikian, untuk dapat dikatakan “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dalam Pasal 2 UU PTPK disyaratkan bahwa perolehan atau penambahan kekayaan itu harus nyata ada.²¹

3. Dapat Merugikan Keuangan Negara

Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK dinyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Fokus delik formil (*formiel delict*) adalah perbuatan, bukan akibat sebagaimana delik materiel (*materiel delict*). Pada delik formiel tidak perlu dicari hubungan kausal (*conditio sine quanon*) antara akibat dengan perbuatan, yang penting adalah perbuatan tersebut melawan hukum atau tidak.

Dalam menganalisis unsur ketiga dari Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, perlu diuraikan beberapa pengertian, yaitu:

- a. Kerugian Negara;
- b. Keuangan Negara;/
- c. Perekonomian Negara.

B.1 Kerugian Negara

²¹*Ibid*, hlm. 154-155.

Kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004²² adalah kekuarangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Ketentuan Pasal 1 angka 62 PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, merumuskan secara khusus mengenai Kerugian Daerah adalah kekuarangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti, jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Rumusan kerugian daerah dalam ketentuan Pasal 1 angka 62 PP Nomor 58 Tahun 2005 nampaknya mengambil alih dari rumusan pengertian Keuangan Negara/daerah dalam ketentuan Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004. Kemudian, dalam Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 ditentukan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku dapat dikenakan sanksi untuk mengembalikan ganti kerugian dan juga tidak menutup kemungkinan untuk dituntut pidana.²³

B.2. Keuangan Negara

Pengertian Keuangan Negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 adalah 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.

Yang termasuk keuangan Negara menurut Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003²⁴ meliputi:

²² UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

²³ Nur Basuki Minarno Dalam Amirrudin, *Op., Cit*, hlm. 156.

²⁴ UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- 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/Daerah yang dikelola sendiri atau oleh orang 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.

Yang termasuk keuangan daerah menurut Pasal 2 PP No. 58 Tahun 2005 meliputi:

- a. Hak daerah untuk mengatur pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran daerah;
- e. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Penjelasan umum UU PTPK telah memberikan penafsiran otentik terhadap pengertian keuangan negara yaitu 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 karenaberada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang mneyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga

berdasarkan perjanjian dengan negara. Bertolak dari rumusan di atas, nampak bahwa pengertian keuangan negara menurut UU No. 17 Tahun 2003 dan PP No. 58 Tahun 2005 sifatnya lebih terperinci dibandingkan dengan UU PTPK.

C.3. Perekonomian Negara

Berkenaan dengan pengertian perekonomian negara, penjelasan umum UU PTPK menjelaskan sebagai berikut:

“Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian negara yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat”

Selain pengertian di atas dalam UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih terdapat pasal lain yakni sejumlah 23 pasal dan 4 pasal tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Dalam kaitannya dengan penulisan makalah ini, maka hanya disampaikan beberapa pasal terkait yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi di bidang pengadaan barang dan jasa sebagai berikut:

- 1). 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.²⁵

²⁵Lihat: Pasal 3 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak ma Korupsi. Pasal 5 ayat 1 UU Tindak Pidana Korupsi.

- 2). Setiap orang yang memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai Negeri atau penyelenggara negara, dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya;²⁶
- 3). Setiap orang yang memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.²⁷
- 4). Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.²⁸
- 5). 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 tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;²⁹
- 6). Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;³⁰

²⁶Lihat: Pasal 5 ayat 1 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁷Lihat: Pasal 5 ayat 1 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁸Lihat: Pasal 11 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

²⁹Lihat: Pasal 12. UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁰Ibid., Pasal 12.b.

- 7). Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum atau menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri;³¹
- 8). Pegawai negeri atau penyelenggara negara baik secara langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.³²
- 9). Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara, negara dianggap pemberian suap apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.³³
- 10). Setiap orang yang 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.³⁴
- 12). Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi.²⁷

Dari sudut pandang hukum, tindak pidana korupsi secara garis besar mencakup unsur-unsur sebagai berikut:³⁵

- 1) perbuatan melawan hukum;
- 2) penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana;

³¹Lihat: Pasal 12.e UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³²Lihat: Pasal 12. B. 1 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³³Lihat: Pasal 12. B. 1 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁴Lihat: Pasal 13 UU No 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

³⁵ Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Jasa Konsultansi*, Disampaikan Pada Acara Seminar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juni 2010. Hlm. 11.

- 3) memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi;
- 4) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;

Selain itu terdapat beberapa jenis tindak pidana korupsi yang lain,

di antaranya:

- 1) memberi atau menerima hadiah atau janji (penyuapan);
- 2) penggelapan dalam jabatan;
- 3) pemerasan dalam jabatan;
- 4) ikut serta dalam pengadaan (bagi pegawai negeri/penyelenggara negara);
- 5) menerima gratifikasi (bagi pegawai negeri/penyelenggara negara).

C. Daftar Pustaka

1. Buku

Admi Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia (cetakan ke-dua)*, Bayu Media, Jawa Timur, 2005.

Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional (cetakan ke empat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Amiruddin, *Korupsi Dalam Pengadaan Barang dan Jasa*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

Ellydar Chaidir, *Hukum Dan Perkembangan Masyarakat di Era Globalisasi*, dalam Syafrinaldi & Zul Akrial (Eds) *Demokrasi, Penegakan Hukum & Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual*, UIR Press, Pekanbaru, 2012.

Evi Hertanti, *Tindak Pidana Korupsi (Edisi Kedua)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Pada Jasa Konsultansi*, Disampaikan Pada Acara Seminar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Juni 2010.

Muhammad Jasin, *et.al., Memahami Untuk Melayani Melaksanakan e-An-nouncement dan Procurement dalam Sistem Pengadaan Barang Dan Jasa*, KPK, Jakarta.

Nurul Irfan, *Korupsi Dalam Hukum Pidana Islam*, Penerbit Amzah, Jakarta, 2011.

Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011.

2. Tesis

Muhammad Arifin Siregar, *Penerapan Tata Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu*, Tesis, Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, 2008.

3. Koran

Forum Keadilan, *Perusahaan Amerika Bencana Bagi Rakyat Riau*, Forum Keadilan No. 50, 22 April 2012.

Forum Keadilan, *Anas Dan Para Perempuan Hambalang*, Edisi No.03/07-13 Mei 2012.

4. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tahun Perbendaharaan Negara.