

Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Sanksi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Ekawaty Kristianingsih¹

Prinsip dan Etika Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Bahwa pada tanggal 6 Agustus 2010, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (**Perpres 54/2010**), yang sekaligus menggantikan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007. Pelaksanaan PBJ dapat dilakukan secara swakelola (dilakukan sendiri) oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya (**K/L/D/I**) atau menggunakan pihak Penyedia Barang/Jasa (perusahaan atau perseorangan). Idealnya, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (**PBJ**) yang dilakukan secara swakelola maupun melalui penyedia, mesti dilakukan secara efisien, terbuka dan kompetitif akan menjamin diperolehnya barang/jasa dengan kualitas baik dan harga yang bersaing. Pada akhirnya, barang/jasa yang berkualitas akan memberikan manfaat yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat umum.

Cakupan PBJ meliputi PBJ meliputi pengadaan barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultasi dan jasa lainnya pada K/L/D/I, yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), termasuk PBJ yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari pinjaman atau hibah dalam negeri yang diterima oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Selain itu ketentuan PBJ juga diberlakukan untuk investasi di lingkungan Bank Indonesia, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah yang pembiayaannya sebagian atau seluruhnya dibebankan pada APBN/APBD. Dengan begitu dapat dipastikan bahwa setiap tahunnya terdapat ratusan triliun uang yang berputar dalam transaksi PBJ. Selain itu dapat dipastikan ada banyak perusahaan yang

1 Ekawaty Kristianingsih, SH, M.Hum; Staf Pengajar pada STIK - PTIK

terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam PBJ, mulai dari industri produksi, pekerja profesional, distributor, dan lain sebagainya.

Dengan mempertimbangkan penting dan strategisnya PBJ dalam aktivitas perekonomian nasional, maka pemerintah memandang perlu menetapkan regulasi yang seyogyanya dipedomani oleh para pihak dalam PBJ. Yang dimaksud dengan para pihak tersebut adalah (1) Pengguna Anggaran disingkat PA, (2) Kuasa Pengguna Anggaran disingkat KPA, (3) Pejabat Pembuat Komitmen disingkat PPK, (4) Unit Layanan Pengadaan disingkat ULP, (5) Pejabat Pengadaan, (6) Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan, dan (7) Penyedia Barang/Jasa.

Ada berbagai ketentuan yang mesti dipedomani para pihak dalam PBJ. Pasal 5 Perpres 54/2010 mengatur tujuh prinsip PBJ, yaitu efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel. Selanjutnya Pasal 6 Perpres 54/2010 mengatur pula etika yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan PBJ;
2. Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan Dokumen PBJ yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam PBJ;
3. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;
4. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
5. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses PBJ;
6. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam PBJ;
7. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara; dan
8. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan PBJ.

Larangan dan Sanksi

Walau tidak secara tegas menyebut sebagai larangan, Perpres 54/2010 telah mengatur beberapa perbuatan atau tindakan yang dapat dikategori sebagai "larangan", serta mengatur sanksi yang dapat dijatuhkan apabila melakukan pelanggaran, sebagaimana diatur pada Perpres 54/2010 Bab XV Bagian Keempat mulai Pasal 118 hingga Pasal 124.

Perbuatan atau tindakan *Penyedia Barang/Jasa* yang dapat dikenakan sanksi adalah:

- a. Berusaha mempengaruhi ULP/Pejabat Pengadaan/pihak lain yang berwenang dalam bentuk dan cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung guna memenuhi keinginannya yang bertentangan dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan/Kontrak, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan persekongkolan dengan Penyedia Barang/Jasa lain untuk mengatur Harga Penawaran di luar prosedur pelaksanaan PBJ, sehingga mengurangi/menghambat/memperkecil dan/atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan orang lain;
- c. Membuat dan/atau menyampaikan dokumen dan/atau keterangan lain yang tidak benar untuk memenuhi persyaratan PBJ yang ditentukan dalam Dokumen Pengadaan;
- d. Mengundurkan diri dari pelaksanaan Kontrak dengan alasan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan/atau tidak dapat diterima oleh ULP/Pejabat Pengadaan;
- e. Tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan Kontrak secara bertanggung jawab; dan/atau
- f. Berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (3), ditemukan adanya ketidaksesuaian dalam penggunaan Barang/Jasa produksi dalam negeri.
- g. Konsultan perencana yang tidak cermat dan mengakibatkan kerugian negara, dikenakan sanksi berupa keharusan menyusun kembali perencanaan dengan beban biaya dari konsultan yang bersangkutan, dan/atau tuntutan ganti rugi.

Atas berbagai tindakan tersebut di atas dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif, pencantuman dalam Daftar Hitam, sanksi finansil, gugatan perdata, maupun pelaporan secara pidana. Penjatuhan sanksi administratif dilakukan oleh PPK/ULP/Pejabat Pengadaan sesuai dengan ketentuan. Penjatuhan saksi pencantuman dalam Daftar Hitam adalah kewenangan PA/KPA setelah mendapat masukan dari PPK/ULP/Pejabat Pengadaan sesuai dengan ketentuan. Sementara itu gugatan perdata maupun pelaporan secara pidana dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa dalam hal perbuatan sebagaimana diatur point a hingga point f tersebut

melibatkan ULP, maka kepadanya dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administrasi, dituntut ganti rugi; dan/atau dilaporkan secara pidana. Di samping itu anggota ULP/Pejabat Pengadaan juga akan dikenai sanksi apabila terjadi kecurangan dalam pengumuman Pengadaan, sanksi diberikan kepada anggota ULP/Pejabat Pengadaan sesuai peraturan perundang-undangan.

Perbuatan PPK yang dapat dikenai sanksi berupa ganti rugi, adalah melakukan cidera janji terhadap ketentuan yang termuat dalam Kontrak, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Besarnya ganti rugi yang dibayar oleh PPK atas keterlambatan pembayaran adalah sebesar bunga terhadap nilai tagihan yang terlambat dibayar, berdasarkan tingkat suku bunga yang berlaku pada saat itu menurut ketentuan Bank Indonesia; atau
- b. Dapat diberikan kompensasi sesuai ketentuan dalam Kontrak.

Dari berbagai ketentuan tersebut di atas, terlihat jelas bahwa Perpres 54/2010 tidak mengatur perbuatan/tindakan dari tiga pihak dalam PBJ yang dapat dikategori sebagai pelanggaran yang dapat diberi sanksi. Ketiga pihak dimaksud adalah Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), dan Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan. Khusus untuk PPK, perbuatan yang dapat dikenai sanksi ganti kerugian (perdata), akibat cedera janji sebagaimana diatur dalam kontrak. Perbuatan/tindakan yang dapat dikenai sanksi pidana hanyalah pada Penyedia Barang/Jasa, ULP atau Pejabat Pengadaan. Jika demikian halnya maka pertanyaannya hukum adalah: *"Bagaimana penerapan sanksi dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?"*

Rezim Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Penyusunan Perpres 54/2010 didasarkan pada tiga peraturan perundang-undangan yang mendasarinya, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004), Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi (PP 29/2000), dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008. Dengan memperhatikan dasar penyusunan tersebut, maka dapat dipastikan PBJ disusun dan tunjuk pada rezim UU 1/2004 tentang perbendaharaan negara, mengingat PP 6/2006 jo PP 38/2008 diterbitkan berdasarkan ketentuan Pasal 49 UU 1/2004.

Di samping itu, PBJ terkait jasa konstruksi disusun berdasarkan ketentuan pada PP 29/2000. Di dalam Pasal 55 PP 29/2000 tersebut diatur mengenai larangan persekongkolan di antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Persekongkolan yang dimaksud dapat berupa pengaturan pemenang pelelangan yang mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang

tidak sehat, menaikkan nilai pekerjaan (*mark up*), mengatur dan menentukan pekerjaan yang tidak sesuai dengan kontrak kerja konstruksi yang merugikan pengguna jasa dan atau masyarakat, mengatur dan menentukan pemasokan bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang tidak sesuai dengan kontrak kerja konstruksi yang merugikan pengguna jasa dan atau masyarakat. Semua bentuk persekongkolan tersebut pada akhirnya akan merugikan masyarakat.

Dengan mencermati dasar peraturan perundang-undangan di atas, maka dapat dipastikan substansi Perpres 54/2010 adalah perbendaharaan negara. Pengertian perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Jika demikian halnya, maka semua tindakan para pihak dalam PBJ, secara sistematis dan logis adalah bagian integral dari pengelolaan keuangan negara.

Satu hal misalnya terkait penyelesaian kerugian negara. Di dalam Pasal 59 ayat (2) UU 1/2004 disebutkan: "Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut". Kemudian di dalam Pasal 64 ayat (1) disebutkan: "Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah **dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana**". Dalam hal ini penerapan sanksi pidana tidak serta merta, tetapi bersifat pilihan. Dan perlu diketahui bahwa putusan pidana tidak membebaskan tuntutan ganti rugi tersebut.

Ketentuan ini menyiratkan bahwa PBJ adalah kebutuhan rutin dan mesti dijamin keberlangsungannya secara terus menerus. Persoalan saat ini adalah terlalu banyak perkara terkait PBJ yang ditangani secara pidana. Sedemikian banyaknya kasus korupsi PBJ yang terungkap, tetapi ternyata penyimpangan PBJ masih banyak saja terjadi.

Di samping penyelesaian penyimpangan menggunakan pendekatan hukum pidana, sebenarnya masih ada satu cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan penyimpangan dimaksud, yaitu melalui "ganti kerugian negara". Jika penyimpangan tersebut dilakukan oleh bendahara, maka tuntutan ganti kerugian negara/daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Jika penyimpangan dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara, maka pengenaan ganti kerugian negara/daerah ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota. Jika tuntutan ganti kerugian negara/daerah dilakukan, maka tidak harus diikuti dengan meneruskan proses hukum pidana.

Gagasan ini tentu saja mengandaikan adanya kesungguhan pada Menteri/Pimpinan Lembaga/ Gubernur/Bupati/Walikota untuk menyelesaikan "korupsi" secara cepat dan

bermartabat. Tuntutan ganti rugi serta merta dapat pula diikuti dengan sanksi kepegawaian. Jika hal ini dilakukan secara sungguh-sungguh, maka ada banyak perkara korupsi dapat diselesaikan dan tentu dapat juga menimbulkan efek jera bagi pelakunya. Kehilangan uang hasil korupsi dan kemungkinan terkena sanksi kepegawaian jelas adalah hukuman yang cukup berat, terlebih lagi apabila dikenai sanksi pidana.

Kesimpulan

Perpres 54/2010 disusun dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, dalam hal ini pengadaan barang/jasa. Dalam pengelolaan keuangan negara tersebut sangat mungkin terjadi kerugian negara/daerah. Hal yang perlu diingat adalah bahwa kerugian berupa kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya, baru memenuhi syarat sebagai kerugian negara jika kerugian tersebut terjadi akibat sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Tanpa unsur perbuatan melawan hukum, tidak ada kerugian negara.

Dalam hal penyelesaian kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri, UU 1/2004 mengedepankan dan mengutamakan penjatuhan sanksi administratif finansil, dalam hal ini kewajiban pegawai negeri untuk mengembalikan kerugian negara. Sanksi pidana sifatnya alternatif. Jika akhirnya semua kerugian negara harus dikembalikan, maka akan sangat tidak menguntungkan melakukan penyimpangan. Solusi ini tentu hanya efektif dengan mengandaikan adanya Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang tegas, bersih, berwibawa, bebas dari korupsi. Persoalannya menjadi sangat rumit jika mereka yang berhak menuntut kerugian negara ternyata juga terlibat korupsi. Huuh... (*)