

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Korupsi merupakan salah satu persoalan hukum terbesar di Indonesia yang terus terjadi hambatan bagi pembangunan nasional. Hampir semua sektor public tidak lepas dari praktek korupsi, baik dalam bentuk penyalahgunaan wewenang, gratifikasi, Maupun mark-up anggaran. Laporan Tansparency Internasional melalui Indeks Persepsi Korupsi(IPK) 2023 menempatkan Indonesia pada skor 34/100 ¹. Kondisi ini memperlihatkan bahwa Korupsi masih mengakar dalam tata kelolah pemerintahan, sehingga diperlukan strategi hukum yang lebih efektif untuk mencegah dan menanggulangnya.

Salah satu sektor yang paling rawan korupsi adalah pengadaan barang/jasa pemerintah. Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebut bahwa hampir **90% perkara korupsi** yang ditangani berkaitan dengan pengadaan barang/jasa.² Hal ini dapat dipahami kerena pengadaan menyangkut perputaran dana public yang sangat besar, melibatkan banyak aktor, serta proses birokrasi yang panjang. Mulai dari tahap perencanaan, penentuan spesifikasi, tender, hingga pelaksanaan kontrak, semua membuka peluang bagi praktik kolusi, nepotisme, mark-up harga, maupun penyalahgunaan anggaran ³. Data Indonesia Corruption Watch (ICW)

¹ Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2023,"Transparency Int., *Corruption Perceptions Index* (Transparency International, 2024), <https://ti.or.id/corruption-perceptions-index/corruption-perceptions-index-2023/>.

² Antara Kantor Berita Indonesia, "KPK: 90 Persen Korupsi Terkait Pengadaan Barang Dan Jasa," 2024, tersedia di: <https://www.antaranews.com/berita/3998061/kpk-90-persen-korupsi-terkait-pengadaan-barang-dan-jasa> (diakses 20 September 2025).

³ Desi Nurhikmahyanti, "Strategi Pengembangan Sumber Daya Pengadaan Barang Dan Jasa Untuk Meningkatkan Daya Saing Indonesia: Tinjauan Terhadap Kebijakan Dan Implementasi Manajemen," *Jurnal Pengadaan Barang Dan Jasa* 3, no. 2 (2024): 46–57, <https://journal.ifpi.or.id/index.php/jpbj/article/view/51>.

juga menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2019–2023 terdapat 1.189 kasus korupsi pengadaan barang/jasa dengan 2.898 tersangka, yang memperlihatkan tingginya kerentanan sektor ini terhadap praktik korupsi.⁴ Oleh karena itu, sektor pengadaan sering disebut sebagai “jantung kerentanan korupsi” dalam sistem birokrasi Indonesia.

Pengadaan barang/jasa pada dasarnya bukan sekedar proses administrasi, tetapi juga instrumen penting untuk memastikan terwujudnya prinsip *good governance* dan efisiensi pelayanan publik. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi banyak tantangan seperti lemahnya pengawasan, ketidaktransparan proses tender, serta rendahnya integritas aparat pelaksana⁵. Penerapan sistem *e-procurement* yang seharusnya mampu menekankan potensi penyimpangan pun belum sepenuhnya efektif karena masih terdapat celah korupsi yang bersumber dari moral hazard dan kolusi antaraktor⁶.

Permasalahan yang mendasar bukan hanya pada kelemahan regulasi, melainkan pada cara aparat penegak hukum menafsirkan dan menegakkan hukum dalam praktik pengadaan. Perbedaan interpretasi antara Hakim, Jaksa, Penyidik, dan Auditor terhadap batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana kerap menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*)⁷. Dalam banyak kasus, kesalahan prosedural yang semestinya cukup diselesaikan dengan sanksi

⁴ Pusat Edukasi Antikorupsi, “Mencegah Korupsi Pada Pengadaan Barang Dan Jasa,” 2024, tersedia di: <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20240506-mencegah-korupsi-pada-pengadaan-barangjasa> (diakses 20 september 2025).

⁵ Mohammad Sholeh, Kesi Widjajanti, and Rohmini Indah Lestari, “Penerapan Good Governance Pada Pelaksanaan Pengadaan Barang Dan Jasa Secara Elektronik (e-Procurement) Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah,” *Jurnal Riset Ekonomi Dan Bisnis* 3, no. 3 (2023): 266–79.

⁶ Irwan Nugraha and Ahmad Midhol, “Penerapan Prinsip Good Governance Dan Celah Korupsi Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Secara Elektronik (E-Procurement) Di Indonesia,” *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa* 5, no. 1 (2025): 12, <https://doi.org/10.47134/villages.v5i1.235>.

administratif justru serta dikriminalisasi, sementara penyimpangan substansial yang merugikan keuangan Negara sering kali tidak ditindak tegas. Paradoks ini menimbulkan ketimpangan antara tujuan keadilan dengan penerapan hukum dilapangan.

Dari perspektif *Economic Analysis of Law (EAL)*, kondisi tersebut menciptakan moral hazard dalam sistem pengadaan. Ketika aparat penegak hukum tidak memiliki standar penilaian yang konsisten, pelaku pengadaan dapat memanfaatkan ketidakjelasan tersebut untuk menghindari tanggung jawab. Penegakan hukum yang tidak proporsional menimbulkan insentif negative pelaku yang seharusnya taat justru mencari perlindungan politik atau jalur informal untuk mengamankan diri ⁸. Akibatnya, korupsi bukan hanya akibat niat individu, tetapi juga hail dari kelemahan sistem hukum yang memberi ruang bagi penyimpang.

Kondisi Moral Hazard tersebut pada akhirnya berdampak pada meningkatnya biaya transaksi (*transaction cost*) dalam pengadaan publik. Inkonsistensi penegakan hukum menjadi proses pengadaan berbelit, tidak efisien, dan rawan dipolitisasi. Dalam praktiknya, hukum tidak lagi menjadi sarana kepastian, tetapi berubah menjadi alat negoisasi kekuasaan yang memperluas proses penyimpangan baru seperti pemerasan dan kolusi penegakan hukum ⁹. Fenomina ini menggambarkan bahwa persoalan korupsi pengadaan bukan hanya

⁷ Suci Damayanti dan Khoirunissa Sri Yudyaningrum, "Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Bidang Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Yang Berkepastian Hukum," *Jurnal Hukum Peratun* 6, no. 1 (2023): 109–39.

⁸ Satbrimob Polda Jambi, "Analisis Yuridis Terhadap Pengadaan Barang Dan Jasa Guna Mencegah Korupsi," *INTEGRASI Volume 3 Nomor 2 3* (2017): 79–103.

⁹ Aprilia Gayatri, Yuslim Yuslim, and Muhammad Hasbi, "Akibat Hukum Kesalahan Prosedur Pemilihan Penyedia Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Terhadap Kontrak Kerja Konstruksi," *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 2 (2023): 668, <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.360>.

persoalan moral individu, melainkan kegagalan institusional dalam menciptakan tata kelola hukum yang akuntabel.

Selain itu, kompleksitas regulasi dan tumpang tindih kewenangan antarinstansi memperlemah efektivitas pengawasan dan menurunkan kepercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum.¹⁰ Dalam sistem hukum yang ideal, norma harus dipahami secara seragam agar implementasi penegakan hukum berjalan konsisten dan berorientasi pada keadilan substantif. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme hukum yang tidak hanya bersifat represif, tetapi juga adaptif terhadap prinsip efisiensi ekonomi dan kepastian hukum.

Secara normatif, pengaturan hukum pengadaan barang/jasa di Indonesia berlandaskan dua rezim hukum, yaitu administratif dan pidana. *Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018* jo. *Perpres Nomor 12 Tahun 2021* mengatur aspek administratif dan tata cara pelaksanaan pengadaan¹¹, sementara *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999* jo. *UU Nomor 20 Tahun 2001* mengatur aspek pidananya.¹² Namun, batas yang tidak tegas antara keduanya menimbulkan ruang abu-abu yang kerap dimanfaatkan oleh pelaku pengadaan maupun aparat penegak hukum untuk melakukan diskresi berlebihan.

Ketidakjelasan batas antara ranah administratif dan pidana tersebut tidak hanya menimbulkan problem normatif, tetapi juga berimplikasi pada tataran

¹⁰ Mohammad Sholeh dkk, *Op. Cit.*, 67.

¹¹ Presiden Republik Indonesia, “Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”.

¹² Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.

kelembagaan. Perbedaan penafsiran antar lembaga penegak hukum memperbesar potensi ketidakharmonisan dalam penerapan aturan. Dalam praktiknya, Kejaksaan, Kepolisian, Inspektorat dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kerap memiliki perbedaan persepsi dalam menentukan unsur perbuatan melawan hukum dan kerugian negara. Perbedaan ini tidak hanya menyebabkan penegakan hukum berjalan tidak efektif, tetapi juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang berujung pada ego sektoral. Ketidakharmonisan antar lembaga ini seringkali membuat penegakan hukum korupsi dalam pengadaan terjebak pada tataran formil, sementara substansi pemulihan kerugian negara dan perbaikan tata kelola justru terabaikan.¹³

Dari perspektif sistem hukum, fenomena tersebut menggambarkan adanya defisit koordinasi kelembagaan (*institutional coordination deficit*), di mana peraturan dan aparat berjalan tanpa panduan interpretatif yang seragam. Ketika koordinasi dan akuntabilitas antarlembaga tidak berjalan baik, hukum kehilangan fungsinya sebagai instrumen untuk mencapai efisiensi dan keadilan. Dalam konteks *Economic Analysis of Law*, keadaan ini meningkatkan transaction cost secara signifikan, karena setiap perbedaan penafsiran menimbulkan ketidakpastian dan risiko hukum baru bagi pelaku pengadaan¹⁴.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan gambaran empiris dan analitis mengenai bagaimana aparat penegak

¹³ Nova Indra Pratama, "Mekanisme Koordinasi Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi (Studi Di Kepolisian Resort Kota Besar Medan) Coordination Mechanism in Corruption Criminal Handling (Study in Police Resort Of Medan) Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerin," *Pascasarjana Universitas Airlangga*, no. 4 (2021): 80–100.

¹⁴ I P Amaritasari, "Pendekatan Economic Analysis of Law (EAL) Dalam Hukum Untuk Pembangunan Indonesia," *Krtha Bhayangkara* 17, no. 3 (2023): 525–544, <https://ejurnal.ubharajaya.ac.id/index.php/KRTHA/article/view/2806>.

hukum, khususnya Hakim, Jaksa, Penyidik, dan Auditor, memaknai regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah yang kerap berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Ketidakkonsistenan dalam penafsiran terhadap batas antara pelanggaran administratif dan pidana telah menimbulkan ketidakpastian hukum serta menghambat efisiensi sistem pengadaan. Oleh karena itu, melalui perspektif *Economic Analysis of Law (EAL)*, penelitian ini berupaya menilai sejauh mana praktik penegakan hukum di bidang pengadaan telah sejalan dengan prinsip efisiensi, kepastian hukum, dan efek jera (*deterrence effect*). Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya memperkaya kajian teoritis tentang hubungan antara hukum dan ekonomi, tetapi juga memberikan kontribusi praktis bagi pembentukan kebijakan hukum yang lebih proporsional, konsisten, dan berkeadilan dalam penanganan perkara pengadaan barang/jasa pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa Persepsi Aparat Penegak Hukum (Hakim, Jaksa, Penyidik, dan Auditor) dalam memaknai regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah terkait tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana implikasi perbedaan persepsi antar APH dalam pemaknaan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi terhadap kepastian hukum dan efisiensi ekonomi?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas yang telah dirumuskan maka adapun tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis persepsi aparat penegak hukum (Hakim, Jaksa, Penyidik, dan Auditor) dalam memaknai regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah terkait tindak pidana korupsi
2. Untuk menganalisis implikasi perbedaan persepsi antar Aparat Penegak Hukum (APH) dalam pemaknaan regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah terkait tindak pidana korupsi terhadap kepastian hukum dan efisiensi ekonomi.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya pada kajian hukum pengadaan barang/jasa pemerintah dengan menggunakan perspektif *Economic Analysis of Law*. Melalui penelitian ini, dapat diketahui bagaimana perspektif aparat penegak hukum dalam menafsirkan regulasi memengaruhi kepastian hukum sekaligus efisiensi ekonomi.
2. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi aparat penegak hukum seperti hakim, jaksa, penyidik, maupun auditor dalam menafsirkan regulasi pengadaan secara lebih proporsional sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dalam menyusun maupun merevisi aturan pengadaan agar lebih jelas dalam membedakan ranah administratif dan ranah pidana. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi

referensi bagi aparat pemerintah dan pelaksana pengadaan di instansi publik agar lebih memahami batas kewenangan serta risiko hukum dalam setiap tahap pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

1.5 Keaslian

Tabel. 1.1 Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Aspek hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah: Suatu Tinjauan Yuridis Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa(Jurnal Media Hukum, 2018).	Bagaimana regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah diatur dalam aspek hukum peraturan yang berlaku?	Menyoroti regulasi pada aspek administrative, perdata, dan pidana dalam pengadaan .	Fokus pada tinjauan normatif regulasi, sedangkan tugas akhir mengkaji persepsi aparat penegak hukum dalam menafsirkan regulasi dengan pendekatan Economic Analysis of Law
2.	<i>Implementasi Prinsip Efektivitas dan Efisiensi dalam Pengadaan Barang dan Jasa di BUMDes (Law and Justice Journal, 2023).</i>	Apakah prinsip efektivitas dan efisiensi telah diterapkan dalam proses pengadaan barang/jasa BUMDes?	Menitikberatkan pada penerapan prinsip ekonomi dalam proses pengadaan.	Fokus pada BUMDes dan aspek normatif efektivitas/efisiensi, sedangkan tugas akhir menitikberatkan persepsi aparat penegak hukum serta dampaknya terhadap biaya transaksi.

3.	Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa yang Berkepastian Hukum (Jurnal Hukum Peratun, Vol. 6 No. 1 2023)	Bagaimana bentuk penyelesaian sengketa pengadaan barang/jasa dalam ranah hukum administrasi negara?	Penelitian menyoroti aspek kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa TUN.	Penelitian yang diusulkan lebih menekankan pada persepsi penegak hukum (hakim, jaksa, penyidik, auditor) dan dampaknya terhadap efisiensi ekonomi.
----	---	---	---	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah **penelitian hukum empiris**. Penelitian hukum empiris adalah penelitian lapangan yang menitikberatkan pada bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat.¹⁵ Dalam penelitian hukum empiris, hukum dipandang bukan sekadar seperangkat norma tertulis, melainkan sebagai perilaku sosial yang tumbuh dari interaksi dan hubungan manusia dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁶ Jenis penelitian ini dipilih karena fokus utama kajian adalah persepektif aparat penegak hukum (Hakim, Jaksa, Penyidik, dan Auditor) dalam memaknai regulasi pengadaan barang/jasa pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menganalisis aturan secara normative, tetapi juga melihat realitas sosial dan praktik hukum yang terjadi di lapangan.

¹⁵ Muhammad Chairul Huda, *METODE PENELITIAN HUKUM (Pendekatan Yuridis Sosiologis)* (Salatiga: The Mahfud Ridwan Institute, 2021), 42.

¹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Edisi Revi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) 47.

1.6.2 Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah, Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis (socio-legal research). Pendekatan socio-legal digunakan untuk mengkaji interaksi antara norma hukum dan perilaku aparat pengak hukum dalam praktik, serta dampaknya terhadap kepastian hukum dan efisiensi seperti dalam pengadaan barang/jasa. Esensi pendekatan sosio-legal terletak pada upaya mengintegrasikan analisis hukum normatif dengan perspektif sosial empiris, sehingga hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat aturan tertulis, tetapi juga sebagai gejala sosial yang hidup dan berinteraksi dalam masyarakat. Pendekatan ini memandang hukum sebagai bagian dari sistem sosial, budaya, dan politik yang memengaruhi proses penerapan dan kepatuhan hukum.¹⁷

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan narasumber, yaitu Hakim, Jaksa, Penyidik kepolisian, serta Auditor atau Inspektorat yang terkait dengan pengadaan barang/jasa. Selain data primer juga digunakan data sekunder, data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, literatur hukum, jurnal ilmiah, serta hasil penelitian terdahulu mengenai pengadaan barang/jasa dan tindak pidana korupsi.

¹⁷ Rianto Adi, *Sosiologi Hukum: Kajian Hukum Secara Sosiologis* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012).

Adapun teknik pengumpulan data dilakukan melalui tiga cara, yaitu studi pustaka (library research) untuk memperoleh data sekunder yang mendukung analisis, Wawancara mendalam (in-depth interview) dengan aparat penegak hukum guna mendapatkan data primer.¹⁸

1.6.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di 4 (empat) kabupaten di wilayah Madura, yaitu Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan karakteristik perkara korupsi pengadaan di wilayah tersebut umumnya menunjukkan nilai kerugian negara yang relatif kecil, namun menimbulkan biaya penanganan perkara (mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga persidangan) yang jauh lebih besar dibandingkan nilai kerugian itu sendiri, sehingga relevan untuk dikaji dari perspektif Economic Analysis of Law. Dasar empiris pemilihan lokasi penelitian ini berasal dari pengalaman dosen pembimbing yang pernah menjadi ahli dalam tiga perkara tindak pidana korupsi pengadaan barang/jasa di wilayah Madura. Perkara-perkara tersebut menunjukkan bahwa kerugian negara yang relatif kecil justru diikuti biaya penanganan perkara yang lebih besar. Selain itu, penelitian ini merupakan bagian dari payung penelitian dosen pembimbing dalam skema MBKM Riset, sehingga pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan akademik dan empiris yang jelas.

¹⁸ Muhammad Chairul Huda, *Op.Cit.*, 55.

1.6.5 Analisis Data

Analisis data merupakan tahapan penting dalam penelitian hukum untuk mengolah data yang telah diperoleh baik data primer maupun data sekunder, agar dapat ditarik kesimpulan yang menjawab rumusan masalah penelitian. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dengan pendekatan *Economic Analysis of Law* (EAL).

Metode deskriptif kualitatif digunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara sistematis hasil wawancara dengan aparat penegak hukum (hakim, jaksa, penyidik dan auditor) mengenai cara mereka menafsirkan regulasi pengadaan barang/jasa. Data yang diperoleh kemudian disusun, dipilih dan dikategorikan sesuai dengan permasalahan penelitian.¹⁹

Selanjutnya data dianalisis menggunakan perspektif Economic Analysis of Law, Analisis ini berfungsi untuk melihat sejauh mana perspektif aparat penegak hukum dalam memaknai regulasi pengadaan barang/jasa berdampak terhadap:²⁰

1. Kepastian hukum (*legal certainty*)
2. Biaya transaksi (*transaction cost*)
3. Efisiensi (*efficiency*)

Melalui analisis ini, peneliti berupaya menemukan hubungan antara penafsiran hukum dengan konsekuensi ekonomi dalam praktik

¹⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, 51

²⁰ Amaritasari, *Op. Cit.*, 530.

penegakan hukum pengadaan, sehingga dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai efektivitas sistem hukum dari sisi keadilan maupun efisiensi.