

Tinjauan Kriminologis dan Hukum Administrasi terhadap Potensi Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah

Criminological and Administrative Law Perspectives on the Potential Abuse of Authority in Regional Government Procurement of Goods and Services

¹ Muhamad Ali Sariati, ² Akhmad Munawar, ³ Salimna Maulida Azzahra, ⁴ Sudiyono

^{1,2,3,4} Universitas Islam Kalimantan Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin

ARTICLE INFO

Article history:

Received 20 July 2026

Revised 25 July 2026

Accepted 1 August 2026

Available online 04 August 2026

Keywords

Abuse of Authority; Procurement of Goods and Services; Bureaucratic Criminology



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

Procurement of Goods and Services (PBJ) within local governments is a vital instrument of development that is very vulnerable to abuse of authority practices and corruption crimes. This study aims to examine the limitations of the authority of local government apparatus from the perspective of State Administrative Law and analyze the triggering factors for these deviations using a criminological approach. This research is normative law using a statutory approach and a conceptual approach. The results of the study show that, administratively, the discretion in PBJ must be strictly limited by the General Principles of Good Governance (AAUPB) to prevent the occurrence of *detournement de pouvoir*, which is supported by the optimization of preventive supervision through probity audits by the Government Internal Supervision Apparatus (APIP). Meanwhile, criminological reviews classify these crimes as white-collar crimes which are analyzed using the Fraud Triangle theory. Corruption of the regional PBJ is triggered by local political pressure, gaps in supervision (opportunities), and normalization of corrupt behavior (rationalization).

ABSTRAK

Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di lingkungan pemerintah daerah merupakan instrumen vital pembangunan yang sangat rentan terhadap praktik penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji batasan wewenang aparatur pemerintah daerah dari perspektif Hukum Administrasi Negara dan menganalisis faktor pemicu penyimpangan tersebut menggunakan pendekatan kriminologi. Penelitian ini berjenis hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa, secara administratif, keleluasaan bertindak (*diskresi*) dalam PBJ harus dibatasi secara ketat oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) guna mencegah terjadinya *detournement de pouvoir*, yang didukung oleh optimalisasi pengawasan preventif melalui probity audit oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Sementara itu, tinjauan kriminologis mengklasifikasikan kejahatan ini sebagai kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) yang dianalisis menggunakan teori *Fraud Triangle*. Korupsi PBJ daerah dipicu oleh tekanan politik lokal, celah pengawasan (peluang), dan normalisasi perilaku koruptif (*rasionalisasi*).

PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa pergeseran paradigma yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi kewenangan memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya dan merencanakan pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan serta karakteristik lokal. Salah satu instrumen paling vital dalam merealisasikan pembangunan daerah adalah Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) pemerintah (Sutedi, 2010). Sektor ini tidak hanya berfungsi sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan operasional birokrasi, tetapi juga menjadi motor penggerak

*Corresponding Author

Email: ¹ msyariati4@uniska-bjm.ac.id, ² munawaruniska@gmail.com, ³ maulida.azzahra1504@gmail.com

perekonomian regional, penyerap tenaga kerja, dan stimulus bagi pertumbuhan sektor swasta di daerah.

Namun besarnya alokasi anggaran belanja daerah untuk sektor pengadaan barang dan jasa berbanding lurus dengan tingginya risiko penyimpangan (Yulianto, 2018). Pengadaan barang dan jasa masih menjadi episentrum korupsi di Indonesia. Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara konsisten menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi pada sektor PBJ mendominasi porsi terbesar dari total kasus yang ditangani terutama yang melibatkan kepala daerah, pejabat pembuat komitmen (PPK), dan kelompok kerja (pokja) di tingkat pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota (Hiariej, 2009). Fenomena ini mengindikasikan adanya kerentanan sistemik dalam birokrasi daerah, di mana wewenang administratif yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan bernegara justru direduksi menjadi alat untuk mengakumulasi kekayaan pribadi atau kelompok.

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya dibekali dengan wewenang yang melekat pada jabatan, baik melalui atribusi, delegasi, atau mandat (HR, 2014). Untuk mengakomodasi dinamika pemerintahan yang kompleks. Hukum Administrasi juga memberikan ruang gerak berupa kebebasan bertindak atau *freies Ermessen* (Hadjon, 2011). Ruang diskresi ini sangat dibutuhkan dalam tahapan PBJ mengingat tidak semua situasi teknis di lapangan dapat diatur secara rigid oleh peraturan perundang-undangan. Akan tetapi diskresi merupakan pedang bermata dua. Tanpa kepatuhan yang ketat terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), keleluasaan wewenang ini sangat rentan bermutasi menjadi tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) (Basah, 2016).

Batasan antara kesalahan administratif (maladministrasi) dan tindak pidana murni (*mens rea koruptif*) dalam pengadaan barang dan jasa di daerah seringkali menjadi wilayah abu-abu (Arief, 2010). Pejabat pemerintahan acap kali berlindung di balik alasan "kesalahan prosedur administrasi" ketika terjadi kebocoran anggaran. Di sinilah pendekatan Hukum Administrasi Negara saja tidak cukup komprehensif untuk membedah akar permasalahan.

Diperlukan intervensi pisau analisis dari disiplin Kriminologi untuk memahami dimensi *actus reus* dan *mens rea* dari para pelaku birokrasi (Susanto, 2011). Tinjauan kriminologis menawarkan perspektif yang menitik pada kausa kejahatan, profil pelaku, dan lingkungan yang mengkondisikan kejahatan tersebut (kriminogenik). Penyalahgunaan wewenang dalam PBJ daerah merupakan manifestasi klasik dari kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Edwin H. Sutherland (Sutherland, 1983), atau kejahatan jabatan (*occupational crime*) (Benson & Simpson, 2009). Pelakunya adalah individu-individu dengan status sosial tinggi, memiliki legitimasi kekuasaan, dan memahami celah regulasi. Kejahatan ini jarang bersifat konvensional, melainkan terorganisir dengan rapi, melibatkan kolusi antara oknum aparatur sipil negara dengan korporasi/vendor, dan seringkali disamarkan melalui dokumen-dokumen administratif yang seolah-olah sah secara hukum (Wiyono, 2015). Lebih lanjut teori kriminologi seperti *Fraud Triangle* (segitiga kecurangan) dari Donald R. Cressey yang meliputi tekanan (*pressure*), peluang (*opportunity*), dan rasionalisasi (*rationalization*) sangat relevan untuk membedah anatomi korupsi PBJ di daerah (Prabowo & Cooper, 2016). Otonomi daerah jika tidak dibarengi dengan pengawasan fungsional dan struktural yang kuat akan menciptakan peluang yang masif (Fadli, 2017). Intervensi politik lokal dalam menentukan pemenang tender, biaya politik kepala daerah yang tinggi, serta lemahnya budaya integritas memunculkan tekanan. Pada akhirnya, para pelaku menormalisasi tindakan manipulasi dokumen, *mark-up* harga, atau penunjukan langsung yang menyalahi prosedur dengan dalih "sudah menjadi kebiasaan birokrasi".

Kompleksitas modus operandi dalam pengadaan barang dan jasa mulai dari tahap perencanaan, lelang, hingga serah terima pekerjaan, menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana yang bersifat represif di hilir belum sepenuhnya mampu memberikan efek jera (Atmasasmita, 2010). Oleh karena itu harmonisasi antara kontrol administratif yang ketat di hulu dan analisis kriminologis mengenai perilaku birokrasi menjadi sangat krusial. Penelitian yang mengkolaborasikan perspektif Hukum Administrasi Negara dan Kriminologi secara beriringan masih relatif terbatas. Kebanyakan literatur cenderung mengkaji potensi penyalahgunaan wewenang secara parsial yaitu baik murni dari kacamata legal-formal administrasi pemerintahan, maupun murni dari sisi pidana korupsi. Padahal untuk membangun desain pencegahan yang komprehensif di lingkungan pemerintah daerah, kedua disiplin ilmu ini harus diintegrasikan.

Berdasarkan rasionalisasi tersebut artikel penelitian ini disusun untuk mengkaji dan menganalisis secara mendalam fenomena penyimpangan lelang dan pengadaan di tingkat daerah melalui lensa ganda: Hukum Administrasi Negara dan Kriminologi. Analisis ini diharapkan dapat menemukan formulasi ideal dalam mengidentifikasi *red flags* penyalahgunaan wewenang sejak dini, serta merumuskan kebijakan yang tidak hanya bertumpu pada perbaikan sistem perundang-undangan (pendekatan normatif), tetapi juga pada intervensi kultural birokrasi (pendekatan kriminologis).

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap batasan diskresi dan instrumen pengawasan guna mencegah penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintah daerah dalam siklus pengadaan barang dan jasa ?
2. Faktor-faktor kriminologis apa yang memicu aparatur birokrasi daerah melakukan penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa, serta bagaimana strategi penanggulangannya dari perspektif kriminologi terapan ?

METODE PENELITIAN

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, setiap tindakan pejabat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) harus bersumber pada wewenang yang sah. Wewenang (*bevoegdheid*) adalah kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang kepada organ pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum publik (Indroharto, 2004). Namun penerapan wewenang khususnya diskresi (*freies Ermessen*), memiliki kerentanan terhadap penyimpangan jika tidak dibatasi. Instrumen pembatas yang paling utama adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB berfungsi sebagai norma tidak tertulis (yang kini telah dipoitifkan dalam UU Administrasi Pemerintahan) yang menjadi batu uji terhadap ada tidaknya *unsur détournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) atau *willekeur* (kesewenang-wenangan) dalam keputusan memenangkan vendor atau merancang spesifikasi lelang (HR, 2014). Pelanggaran terhadap asas kecermatan, kepastian hukum, dan penyalahgunaan kewenangan merupakan titik awal transisi dari ranah pelanggaran administratif menuju delik pidana korupsi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yakni metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara melakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat (Soekanto & Mamudji, 2015)). Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada tujuan untuk mengkaji secara konseptual dan dogmatis batasan wewenang pemerintahan daerah dalam pengadaan barang/jasa, serta

sinkronisasinya dengan teori-teori kriminologi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Marzuki, 2017). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah regulasi terkait, seperti Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dan regulasi antikorupsi. Sementara itu, pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum administrasi dan kriminologi untuk membangun argumentasi hukum dalam menyelesaikan isu penyalahgunaan wewenang.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menginventarisasi, membaca, mencatat, dan mengklasifikasikan bahan-bahan hukum yang relevan dengan rumusan masalah. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Artinya, bahan hukum tersebut diuraikan, ditafsirkan, dan dievaluasi secara logis dan sistematis untuk menghasilkan preskripsi atau rekomendasi terkait pencegahan penyalahgunaan wewenang dalam PBJ pemerintah daerah dari perspektif administratif maupun kriminologis (Marzuki, 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap batasan diskresi dan instrumen pengawasan guna mencegah penyalahgunaan wewenang oleh aparatur pemerintah daerah dalam siklus pengadaan barang dan jasa.

Dalam rezim Hukum Administrasi Negara (HAN), Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) oleh pemerintah daerah memiliki karakteristik yuridis yang unik karena berada di persimpangan antara ranah hukum publik dan hukum privat. Proses PBJ secara keseluruhan merupakan instrumen pemerintah (jabatan/organ administrasi) untuk merealisasikan pelayanan publik dan pembangunan daerah. Tindakan aparatur pemerintah daerah seperti Pengguna Anggaran (PA), Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), hingga Kelompok Kerja (Pokja) Pemilihan sejak tahap perencanaan, persiapan, lelang, hingga penetapan pemenang, murni merupakan tindakan hukum administrasi negara yang bersifat sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) (Tjandra, 2018). Keputusan penetapan pemenang lelang (Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa atau SPPBJ) merupakan bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final, sehingga tunduk sepenuhnya pada asas-asas hukum publik (Simanjuntak, 2018). Namun, setelah kontrak pengadaan ditandatangani, hubungan hukum tersebut bertransformasi menjadi hubungan keperdataan yang tunduk pada hukum perjanjian. Pemahaman mengenai batas demarkasi ini sangat penting karena penyalahgunaan wewenang mayoritas direkayasa pada fase hukum publik (pralelel/lelang) sebelum kontrak keperdataan ditandatangani.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) secara tegas memberikan atribusi wewenang kepada Pejabat Pemerintahan untuk menggunakan diskresi. Dalam konteks PBJ, Peraturan Presiden mengenai Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres No. 16 Tahun 2018 jo. Perpres No. 12 Tahun 2021) seringkali tidak mampu mengakomodasi secara rigid seluruh dinamika dan variabilitas kondisi teknis di berbagai daerah. Oleh karena itu *freies Ermessen* (diskresi) mutlak diperlukan oleh aparatur PBJ daerah untuk mengatasi stagnasi pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, atau dalam kondisi kahar (darurat) (Sihombing, 2017). Sebagai contoh PPK atau Pokja dihadapkan pada situasi di mana spesifikasi material yang tercantum dalam Rencana Anggaran Biaya (RAB) tiba-tiba mengalami kelangkaan di pasar lokal kabupaten/kota tersebut. Pejabat bersangkutan harus mengambil

diskresi untuk melakukan penyesuaian spesifikasi atau addendum waktu tanpa mengorbankan kualitas (output). Namun, kebebasan bertindak ini seringkali menjadi titik masuk (entry point) bagi korupsi apabila aparaturnya tidak memahami bahwa diskresi bukanlah kebebasan tanpa batas.

Berdasarkan HAN, penggunaan diskresi dalam pengadaan barang dan jasa harus memenuhi parameter kumulatif: (a). sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan; (b). tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (c). objektif; (d). tidak menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*); dan (e). dilakukan dengan iktikad baik. Kegagalan memenuhi salah satu syarat ini mengubah diskresi yang sah menjadi penyalahgunaan wewenang, baik dalam bentuk *detournement de pouvoir* (mencampuradukkan tujuan wewenang) maupun *willekeur* (kesewenang-wenangan/bertindak di luar nalar kepatutan) (Marbun, 2012).

Untuk mencegah bergesernya diskresi menjadi maladministrasi atau korupsi, Hukum Administrasi Negara meletakkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai norma pembatas sekaligus pedoman perilaku (*code of conduct*) aparaturnya daerah. Dalam siklus PBJ pemerintah daerah, terdapat beberapa asas utama yang sering kali dilanggar dan menjadi indikasi kuat (*red flags*) adanya *mens rea* koruptif:

- a. Asas Kecermatan (*Principle of Carefulness*) : Asas ini mewajibkan aparaturnya PBJ (khususnya PPK dan Pokja) untuk mempersiapkan segala keputusan pengadaan dengan cermat berdasarkan data dan fakta yang valid (Hadjon, 2011). Pelanggaran asas ini terlihat pada penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang di-mark up secara serampangan tanpa survei harga pasar lokal yang riil, atau pembuatan spesifikasi teknis yang disalin begitu saja dari brosur satu merek tertentu (*lock spec*), yang bertujuan untuk menggugurkan kompetitor lain sejak dini.
- b. Asas Larangan Konflik Kepentingan : Hukum Administrasi dan Perpres PBJ secara tegas melarang adanya pertalian kepentingan (baik keluarga maupun bisnis) antara aparaturnya pemerintah daerah dengan vendor. Keterlibatan "tim sukses" kepala daerah atau keluarga pejabat birokrasi dalam memenangkan paket-paket penunjukan langsung di dinas-dinas (SKPD) merupakan bentuk nyata pelanggaran asas ini, yang mengubah fungsi pelayanan publik menjadi patronase politik (Simatupang, 2018).
- c. Asas Larangan Menyalahgunakan Wewenang : Asas ini merupakan muara dari evaluasi yuridis. Bentuk paling umum dari *detournement de pouvoir* dalam PBJ adalah pemecahan paket proyek (misalnya memecah anggaran 1 miliar menjadi lima paket 200 juta) guna menghindari mekanisme tender terbuka dan beralih pada mekanisme Pengadaan Langsung (Sutedi, 2010). Tindakan ini mungkin secara administratif tampak memiliki dasar surat keputusan, namun secara substansial "tujuan" kewenangan memecah paket tersebut bukan untuk efisiensi, melainkan untuk membagi-bagi

Sistem administrasi negara tidak hanya menyediakan wewenang dan batasan, tetapi juga mendesain mekanisme pengawasan (kontrol bestuur). Mengingat tingginya ancaman pidana bagi aparaturnya negara, paradigma penegakan hukum dalam PBJ modern mengedepankan Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen preventif, atau *primum remedium*. Sementara instrumen hukum pidana diposisikan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) (Faiz, 2016).

Di tingkat pemerintah daerah, instrumen pencegahan penyalahgunaan wewenang bertumpu pada peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat Daerah. APIP tidak boleh lagi sekadar bertindak sebagai "tukang stempel" atau bertugas melakukan audit *post-factum* (setelah proyek selesai dan uang negara hilang). Pengawasan yang efektif harus diimplementasikan melalui mekanisme *Probity Audit* (audit kejujuran) yang dilakukan secara *real-time* atau *concurrent audit*, yakni mulai dari tahap perencanaan anggaran di DPRD, penyusunan HPS, pelaksanaan lelang, hingga serah terima pekerjaan (Tjandra, 2018). Selain itu

UU AP telah menyediakan mekanisme "Upaya Administratif" (keberatan dan banding administratif). Sebelum sebuah penyimpangan prosedur dilaporkan sebagai delik pidana korupsi oleh masyarakat ke kepolisian atau kejaksaan, penyelesaian secara berjenjang di tingkat administrasi pemerintahan (melalui atasan pejabat yang bersangkutan) harus dimaksimalkan (Marbun, 2018). APIP memiliki wewenang untuk menilai apakah sebuah penyimpangan bersifat murni "kesalahan administratif" (misalnya kelalaian prosedural tanpa niat jahat/kerugian negara) yang sanksinya berupa sanksi disiplin ASN ataukah penyimpangan tersebut mengandung cacat substansial dan kerugian negara yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang murni (*mens rea koruptif*).

Optimalisasi pengawasan ini menjadi esensial di era otonomi daerah. Mengembalikan tata kelola pengadaan barang dan jasa pada rel Hukum Administrasi Negara yang ketat dan memfungsikan pengawasan internal APIP yang independen dari intervensi politik kepala daerah merupakan langkah mitigasi yang jauh lebih efektif dibandingkan sekadar mempidanakan pejabat pembuat komitmen setelah kerugian daerah terjadi (Simatupang, 2018). Melalui desain administratif yang rigid di hulu, ruang gerak penyimpangan wewenang dapat direduksi secara signifikan.

Tinjauan Kriminologis Terhadap Faktor Pemicu Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah serta Strategi Penanggulangannya

Jika Hukum Administrasi Negara berfokus pada wewenang institusional, kriminologi memusatkan analisisnya pada perilaku aktor yang menjalankan wewenang tersebut. Penyalahgunaan wewenang dalam Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di tingkat pemerintah daerah tidak dapat didekati denganacamata kejahatan konvensional (*street crime*). Fenomena ini merupakan manifestasi absolut dari kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) sebagaimana dirumuskan oleh Edwin H. Sutherland, yakni kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang dari kelas sosial ekonomi atas yang memiliki kehormatan (*respectability*) dalam kapasitas jabatannya (Sutherland, 1983). Dalam konteks pemerintah daerah pelakunya adalah elit birokrasi Kepala Daerah, Kepala Dinas (selaku PA/KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), hingga anggota Kelompok Kerja (Pokja)—yang berkolusi dengan korporasi/vendor pemenang tender. Kejahatan jabatan (*occupational crime*) ini memiliki karakteristik unik yakni tidak ada kekerasan fisik, melainkan menggunakan kamuflase regulasi dan manipulasi dokumen administrasi (kontrak, HPS, spesifikasi teknis) (Benson & Simpson, 2009). Akibatnya kejahatan ini seringkali bersifat *invisible* (tidak terlihat secara kasat mata) hingga kerugian negara terdeteksi oleh auditor.

Desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak diiringi dengan kesiapan integritas kelembagaan telah melahirkan ekosistem kriminogenik baru di level lokal. Intervensi politik, budaya patron-klien (*patron-client relationship*), dan mahalanya biaya politik dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menjadikan sektor PBJ sebagai "sapi perah" (bancakan) untuk mengembalikan modal kampanye dan memelihara loyalitas konstituen politik di daerah (Aspinall & van Klinken, 2011). Untuk membedah secara spesifik mengapa seorang aparatur sipil negara (ASN) yang berpendidikan tinggi dan memahami hukum pada akhirnya melakukan penyalahgunaan wewenang dalam PBJ, pendekatan teori *Fraud Triangle* (Segitiga Kecurangan) dari Donald R. Cressey perlu dielaborasi bersama dengan Teori Netralisasi (*Neutralization Theory*) dari Sykes dan Matza (Sykes & Matza, 1957).

- a. Tekanan (*Pressure*) : Tekanan yang dialami oleh pejabat pengadaan di daerah seringkali bukan murni himpitan ekonomi pribadi, melainkan tekanan struktural dan politis. PPK atau Pokja acap kali menerima "arahan" atau intimidasi secara halus dari atasan atau

pimpinan daerah untuk memenangkan vendor tertentu yang merupakan tim sukses kepala daerah. Tekanan ini menciptakan dilema jabatan; menolak arahan berarti mempertaruhkan karir (mutasi atau demosi jabatan), sementara menuruti arahan berarti menyeberang ke ranah pidana korupsi (Prabowo, 2014).

- b. Peluang (*Opportunity*) : Peluang muncul akibat asimetri informasi dan kelemahan sistemik dalam birokrasi. Meskipun saat ini sistem pengadaan telah menggunakan *e-procurement* (LPSE), sistem elektronik ini pada hakikatnya hanya menggeser medium, bukan mengubah kultur. Peluang rekayasa ditarik ke tahapan pra-lelang (perencanaan) melalui mekanisme *lock-specification* (mengunci spesifikasi pada satu produk tertentu) atau penentuan HPS yang tidak wajar (Sutedi, 2010). Lemahnya fungsi Probity Audit dari Inspektorat Daerah yang tidak independen (karena secara struktural berada di bawah Kepala Daerah) semakin memperlebar peluang opportunity ini.
- c. Rasionalisasi (*Rationalization*) : Ini adalah dimensi psikologis kriminologis yang paling berbahaya. Para aparaturnya menggunakan "Teori Netralisasi" untuk membenarkan tindakan mereka dan meredam rasa bersalah. Mereka menggunakan teknik *appeal to higher loyalties* (loyalitas pada atasan) dengan dalih, "Saya hanya menjalankan perintah pimpinan." Selain itu, mereka menggunakan *condemnation of the condemners* (menyalahkan sistem) dengan merasionalisasi bahwa, "Sistem birokrasinya memang begini, jika tidak ada pelicin maka program pembangunan tidak akan berjalan." Rasionalisasi ini menormalisasi korupsi menjadi seolah-olah "kebiasaan administrasi" yang wajar (Sykes & Matza, 1957).

Kriminologi tidak hanya bertugas menjelaskan kejahatan, tetapi juga merumuskan kebijakan penanggulangannya (*criminal policy*). Menghadapi korupsi PBJ daerah dalam penegakan hukum pidana (*penal*) pasca-kejadian terbukti tidak cukup memberikan efek jera yang masif. Oleh karena itu, strategi penanggulangan harus dititikberatkan pada kebijakan non-penal (*preventif*) melalui pendekatan Pencegahan Kejahatan Situasional (*Situational Crime Prevention / SCP*) yang digagas oleh Ronald V. Clarke (Clarke, 1997).

SCP bertumpu pada manipulasi lingkungan dan sistem kerja birokrasi guna mengurangi peluang serta meningkatkan risiko bagi pelaku. Dalam konteks PBJ daerah strategi ini dapat diformulasikan ke dalam empat pilar utama :

- a. Meningkatkan Upaya (*Increasing the Effort*) : Mempersulit ruang gerak pelaku kolusi, hal ini dilakukan dengan memperkuat sistem e-Katalog daerah untuk barang-barang terstandarisasi guna menekan frekuensi tender konvensional yang rentan negosiasi *under the table*. Selain itu, penyusunan HPS harus diwajibkan menggunakan *Big Data Analytics* yang terhubung dengan harga pasar regional bukan sekadar survei formalitas ke tiga toko yang seringkali terafiliasi (Rahardjo, 2018).
- b. Meningkatkan Risiko (*Increasing the Risks*) : Meningkatkan probabilitas tertangkap. Langkah kriminologis yang vital adalah mereformasi kelembagaan Inspektorat Daerah (APIP). Selama APIP diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah, independensi pengawasan adalah ilusi. Harus ada intervensi struktural misalnya APIP daerah bertanggung jawab secara vertikal kepada Kementerian Dalam Negeri atau BPKP. Di samping itu pengaktifan sistem pelapor pelanggaran (*whistleblowing system*) yang anonim dan terenkripsi serta perlindungan penuh bagi saksi pelapor dari dalam birokrasi mutlak diperlukan (Fadli, 2017).
- c. Mengurangi Imbalan (*Reducing the Rewards*) : Pendekatan ini menargetkan pada pemulihan kerugian ekonomi. Hukum pidana dan administrasi harus dipadukan secara progresif. Vendor yang terbukti melakukan kartel lelang tidak hanya dipidana dan di

blacklist, tetapi seluruh aset perusahaannya harus dikenakan instrumen pemiskinan koruptor melalui pembuktian terbalik dan Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) (Arief, 2010). Tanpa adanya perampasan aset (*asset recovery*), sanksi pidana penjara dianggap sebagai "risiko bisnis" yang sepadan oleh para kejahatan kerah putih.

- d. Menghilangkan Pembenaan (*Removing Excuses*) : Mengeliminasi celah rasionalisasi bagi aparatur. Batasan antara kesalahan administratif (maladministrasi) dan niat jahat (*mens rea*) harus diperjelas secara rigid dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Pedoman Tata Kerja. Pelatihan sertifikasi kompetensi keahlian PBJ bagi aparatur harus ditekankan tidak hanya pada aspek teknis operasional perundang-undangan tetapi juga pada penguatan budaya integritas birokrasi dan sosiologi hukum. Ini penting untuk membongkar kultur patron-klien yang selama ini melindungi para pelaku dari jerat hukum (Benson & Simpson, 2009).

Integrasi antara ketegasan sistem administrasi negara (sebagai pagar pembatas) dan pendekatan *Situational Crime Prevention* (sebagai rekayasa perilaku) diharapkan mampu menghasilkan desain pencegahan penyalahgunaan wewenang yang adaptif dan komprehensif di lingkungan birokrasi pemerintah daerah.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan pada bagian pembahasan, penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan utama yang menjawab rumusan masalah :

1. Dari Tinjauan Hukum Administrasi Negara, diskresi (*freies Ermessen*) merupakan instrumen wewenang yang niscaya dibutuhkan oleh aparatur pengadaan barang dan jasa (PBJ) di daerah untuk mengatasi stagnasi dan dinamika faktual di lapangan. Namun keleluasaan wewenang ini dibatasi secara ketat oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pelanggaran terhadap asas kecermatan, larangan konflik kepentingan, dan penyalahgunaan tujuan wewenang merupakan titik krusial di mana maladministrasi bermutasi menjadi *mens rea* koruptif (*detournement de pouvoir*). Untuk mencegah hal tersebut, instrumen pengawasan administratif melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) harus dikembalikan pada murahnya sebagai *primum remedium*. Pengawasan tidak boleh lagi bersifat *post-factum* (setelah kerugian terjadi) melainkan melalui mekanisme *Probity Audit* dan *concurrent audit* yang mengawal secara ketat proses PBJ sejak tahap perencanaan anggaran hingga serah terima pekerjaan.
2. Dari Tinjauan Kriminologis, penyalahgunaan wewenang dalam PBJ daerah merupakan wujud nyata kejahatan kerah putih (*white-collar crime*) yang didorong oleh ekosistem kriminogenik birokrasi daerah. Analisis menggunakan teori *Fraud Triangle* dan Teori Netralisasi menunjukkan bahwa kejahatan ini dipicu oleh tiga faktor utama : adanya tekanan (*pressure*) politis dari relasi patron-klien lokal, terbukanya peluang (*opportunity*) akibat lemahnya independensi pengawasan internal, serta adanya rasionalisasi (*rationalization*) dari pelaku yang menganggap manipulasi prosedur sebagai "kebiasaan birokrasi" yang lumrah. Oleh karena itu strategi penanggulangannya tidak cukup hanya mengandalkan sanksi pidana represif melainkan harus menggunakan pendekatan *Situational Crime Prevention* (SCP) yang meliputi : mempersulit ruang gerak pelaku (*increasing the effort*), meningkatkan risiko tertangkap (*increasing the risks*), mengurangi imbalan korupsi (*reducing the rewards*), dan menghapus ruang pembenaan bagi aparatur (*removing excuses*).

SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat beberapa rekomendasi akademis dan praktis yang dapat diajukan guna memitigasi potensi penyalahgunaan wewenang dalam PBJ pemerintah daerah:

1. Reformasi Struktural Independensi APIP : Pemerintah Pusat dan DPR perlu merevisi regulasi terkait kedudukan APIP (Inspektorat Daerah). Guna memotong rantai konflik kepentingan dan tekanan politik, Inspektorat Daerah idealnya tidak lagi bertanggung jawab secara absolut kepada Kepala Daerah yang diawasinya melainkan memiliki garis pertanggungjawaban vertikal kepada instansi pengawas di tingkat pusat (seperti BPKP atau Kementerian Dalam Negeri). Hal ini akan memberikan jaminan keamanan bagi auditor internal untuk melakukan Probity Audit secara independen dan objektif.
2. Penerapan Big Data dan Integrasi Whistleblowing System : Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan ekosistem e-procurement (LPSE) dengan mengintegrasikan Big Data Analytics dalam penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang terhubung dengan harga pasar regional guna mempersempit peluang mark-up. Selain itu juga diwajibkan membangun Whistleblowing System yang terenkripsi dan dikelola oleh pihak ketiga yang independen guna menjamin anonimitas dan perlindungan penuh bagi aparatur daerah yang berani melaporkan indikasi intervensi atau pengaturan tender (collusive tendering).
3. Rekonstruksi Kurikulum Sertifikasi Pengadaan Barang/Jasa : Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Daerah perlu merekonstruksi materi bimbingan teknis dan sertifikasi bagi PPK dan Pokja Pemilihan. Pelatihan tidak boleh hanya berorientasi pada aspek teknis administratif dan tata cara penggunaan aplikasi semata akan tetapi harus diperkaya dengan muatan sosiologi hukum, kriminologi dasar, dan internalisasi etika birokrasi. Hal ini bertujuan untuk secara proaktif menghancurkan "teori netralisasi" atau mentalitas rasionalisasi di kalangan ASN, sehingga mereka memiliki resiliensi psikologis dalam menolak tekanan dari pihak manapun.

REFERENCES

- Arief, B. N. (2010). Tinjauan kriminologis terhadap tindak pidana korupsi pengadaan barang dan jasa. *Jurnal Kriminologi Indonesia*, 6(1), 15–30.
- Aspinall, E., & van Klinken, G. (2011). *The state and illegality in Indonesia*. KITLV Press.
- Atmasasmita, R. (2010). *Teori dan kapita selekta kriminologi*. Refika Aditama.
- Basah, S. (2016). Diskresi dan tanggung jawab pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 12(2), 45–62.
- Benson, M. L., & Simpson, S. S. (2009). *The criminology of white-collar crime*. Springer.
- Clarke, R. V. (1997). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Harrow and Heston.
- Fadli, M. (2017). Pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 14(2), 120–135.
- Faiz, P. M. (2016). Diskresi pejabat publik dan tindak pidana korupsi. *Jurnal Konstitusi*, 13(4), 838–855.
- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Hiariej, E. O. S. (2009). Dimensi tindak pidana korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Mimbar Hukum*, 21(1), 1–18.
- HR, R. (2014). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.
- Indroharto. (2004). *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan.

- Marbun, S. F. (2012). *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*. UII Press.
- Marbun, S. F. (2018). Pertanggungjawaban pejabat pembuat komitmen dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 25(3), 502–522.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control*, 17(3), 306–326
- Prabowo, H. Y., & Cooper, K. (2016). Fraud triangle in public procurement: Evidence from Indonesian local government. *Journal of Financial Crime*, 23(4), 1045–1063.
- Rahardjo, S. (2018). *Hukum pengadaan barang dan jasa pemerintah: Kajian kriminologis dan hukum pidana*. Genta Publishing.
- Sihombing, E. N. A. M. (2017). *Hukum administrasi negara*. Pustaka Bangsa.
- Simatupang, D. P. N. (2018). *Hukum keuangan negara*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Susanto, I. S. (2011). *Kriminologi*. Genta Publishing.
- Sutedi, A. (2010). Penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 40(2), 210–225.
- Sutherland, E. H. (1983). *White collar crime*. Yale University Press.
- Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664–670.
- Tjandra, W. R. (2018). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Sinar Grafika.
- Wiyono, R. (2015). *Korupsi: Mengungkap arti, modus operandi dan upaya pencegahannya*. Sinar Grafika.
- Yulianto, I. (2018). *Hukum pengadaan barang dan jasa*. Sinar Grafika.