

PROPORSIONALITAS SANKSI BERLAPIS DALAM KONSEP *MULTIPLE ACCOUNTABILITY FORUMS* PADA PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Laurensia Frida Alfiani

Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Indonesia

E-mail : laurensia.frida@uajy.ac.id

Richo Andi Wibowo

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

E-mail : richo.wibowo@ugm.ac.id

ABSTRAK

Penelitian hukum normatif dengan pendekatan asas dan perbandingan hukum ini bertujuan menganalisis konsep *multiple accountability forums* (lembaga penilai akuntabilitas) dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Fokus utamanya adalah menguraikan fungsi pengawasan lembaga-lembaga ini dan menelaah proporsionalitas penerapan sanksi administrasi berlapis terhadap Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Penyedia. Kajian menunjukkan bahwa konsep pengawasan berlapis ini mengakibatkan penerapan hukum administrasi, paksaan administrasi, dan sanksi pidana secara berkesinambungan, yang memunculkan sanksi berlapis. Setiap lembaga pengawasan memiliki kewenangan sektoral untuk menjatuhkan sanksi. Hasil penelitian menyoroti bahwa penerapan sanksi berlapis, terutama yang bersifat finansial, belum sepenuhnya mencerminkan asas proporsionalitas. Dalam banyak kasus, penjatuhan sanksi cenderung berlebihan, tidak seimbang dengan pemulihan kerugian negara atau akibat hukum yang ditimbulkan. Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan asas *una via* sebagai solusi alternatif. Penerapan asas ini dapat menghindari potensi tumpang tindih antara sanksi pidana dan administratif, dengan pertimbangan asas proporsionalitas secara ketat saat menentukan jenis dan beratnya sanksi yang dijatuhkan.

Kata kunci: *multiple accountability forums; pengadaan barang/jasa; pengawasan; sanksi berlapis.*

ABSTRACT

*Normative legal research with legal principles and comparison approach aims to analyze the concept of multiple accountability forums (accountability assessment agency) in the procurement of government goods/services. The main focus is to outline the supervisory functions of these institutions and examine the proportionality of applying layered administrative sanctions against Commitment-Making Officer and Vendors. The study shows that this concept of layered supervision results in the continuous application of Administrative Law, Administrative coercion, and criminal sanctions, which gives rise to layered sanctions. Each supervisory agency has sectoral authority to impose sanctions. The results of the study highlight that the application of layered sanctions, especially financial ones, does not fully reflect the principle of proportionality. In many cases, the imposition of sanctions tends to be excessive, disproportionate to the recovery of State losses or legal consequences caused. Therefore, this study proposes the *Una via* principle as an alternative solution. The application of this principle can avoid potential overlap between criminal and administrative sanctions, with strict consideration of the principle of proportionality when determining the type and severity of sanctions imposed.*

Keywords: *multiple accountability forums; procurement; supervision; multiple sanctions.*

A. PENDAHULUAN

Pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) untuk penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui berbagai mekanisme, salah satunya melalui Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Kegiatan pengadaan ini dapat dipandang sebagai bentuk kontrak antara badan hukum publik dengan pihak di luar badan hukum publik tersebut. Pelaksanaan pengadaan barang/jasa diharapkan mengikuti prinsip-prinsip dasar pengadaan yang meliputi efisiensi, efektivitas, transparansi, keterbukaan, persaingan sehat, keadilan, dan akuntabilitas.¹ Di sisi lain, pelanggaran hukum dan prinsip-prinsip pengadaan yang menyebabkan kerugian pada kas negara tetap saja ditemukan pada seluruh langkah proses pengadaan barang/jasa.

Salah satu pelanggaran hukum pengadaan barang/jasa adalah Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Stadion Mandala Krida APBD Tahun Anggaran 2016 dan 2017. Dalam audit keuangan pemerintah daerah tahun 2016 dan 2017, Badan Pemeriksa Keuangan dan Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta (pemeriksaan dengan tujuan tertentu) menemukan pelanggaran di dalam proyek pembangunan tersebut.² Ditemukan adanya kekurangan volume pekerjaan dan pelaksanaan pekerjaan tambahan yang tidak tercantum dalam kontrak (tanpa surat perjanjian tambahan/addendum). Konsekuensinya, penyedia diwajibkan untuk mengembalikan kelebihan dana pembayaran dengan nilai lebih dari Rp 1 miliar.³

Selanjutnya, pada tahun 2018, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) mendeteksi adanya praktik persekongkolan tender (baik vertikal maupun horizontal) yang bertujuan memenangkan salah satu pihak, yaitu PT Duta Mas Indah. Temuan ini didasarkan pada Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-1/2017. Tiga tahun kemudian, pada tahun 2021, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) kembali melakukan audit investigatif dan perhitungan kerugian negara atas permintaan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁴ Berdasarkan hasil audit kerugian keuangan negara tersebut, KPK menetapkan Edy Wahyudi selaku Pejabat Pembuat Komitmen, Sugiharto selaku Dirut PTAsigrafi (Penyedia/Konsultan Perencana), Heri Sukanto selaku Dirut PT Duta Mas Indah dan PT Permata Nirwana Nusantara, sebagai tersangka tindak pidana korupsi dan sudah diputus bersalah dan dijatuhi sanksi pidana oleh Majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi tahun 2023.⁵

Kasus pengadaan tersebut menunjukkan bahwa Aparatur Sipil Negara dalam hal ini Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) (*actor*) harus menunjukkan kebenaran tindakannya di beberapa lembaga yang menilai akuntabilitas tersebut (*forum*).⁶ Hubungan *actor* dan *forum* adalah *actor* memiliki kewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan tindakannya, *forum* dapat mengajukan pertanyaan dan memberikan penilaian, dan *actor* dapat menerima sanksi atas tindakannya tersebut.⁷ Selain itu, sanksi berlapis berupa denda dan sanksi lain yang bersifat finansial, juga harus diterima oleh Heri Sukanto selaku Penyedia (Kepala Cabang PT Duta Mas Indah).

¹Pasal 6 Peraturan Presiden RI Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

²Pandangan jogja, Sekda DIY Diperiksa Lagi Jadi Saksi di Kasus Korupsi Renovasi Mandala Krida, 2022, diakses melalui <https://kumparan.com/pandangan-jogja/sekda-diy-diperiksa-lagi-jadi-saksi-di-kasus-korupsi-renovasi-mandala-krida-1zLN-7HfvJrz/full>, diakses pada tanggal 26 Mei 2023, Pukul 11.32 WIB

³Keterangan saksi Kadamanta Baskara Aji dalam Putusan Nomor 11/Pidsus-TPK/2022/PN.Yyk

⁴Keterangan saksi ahli Mujiburohman dalam Putusan Nomor 11/Pidsus-TPK/2022/PN.Yyk

⁵Diakses melalui <https://www.detik.com/jateng/hukum-dan-kriminal/d-6191704/kpk-tetapkan-3-tersangka-korupsi-stadi-on-mandala-krida-jogja>, pada tanggal 5 September 2022 pukul 18.05 WIB

⁶Penjelasan Pasal 2 huruf g UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara: Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁷Mark Bovens, 2006, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, European Governance Papers, No. C-06-01, hlm. 9

Berdasarkan fakta hukum, para pihak yang terlibat dalam pengadaan barang dan jasa, yaitu Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan pihak Penyedia, wajib mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan berbagai lembaga penilai akuntabilitas. Lembaga-lembaga ini mencakup pengawasan internal, seperti Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta, dan pengawasan eksternal, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Peradilan Tindak Pidana Korupsi. Keberadaan banyak lembaga pengawas ini menyebabkan Pejabat Pembuat Komitmen dan Penyedia berpotensi menerima berbagai jenis sanksi yang tidak proporsional. Hal ini menimbulkan keraguan mengenai putusan dari lembaga mana yang seharusnya dianggap paling final dan proporsional untuk menyelesaikan kasus pengadaan barang/jasa secara tuntas. Penulis menggunakan study kasus pengadaan barang/jasa pembangunan Stadion Mandala Krida karena kasus ini jelas memperlihatkan adanya *multiple accountability forums* dan penerapan sanksi berlapis.

Penelitian ini menjadi penting mengingat: Alasan pertama adalah perlunya analisis mendalam mengenai konsep hukum *Multiple Accountability Forums*. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui: Apakah konsep akuntabilitas ganda (*accountability forum*) diakui sebagai konsep hukum asli (*genuine legal concept*) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bagaimana konstruksi dan sistematisasi hukum dari konsep tersebut seharusnya diterapkan.

Kedua, sebagaimana telah dijelaskan Bovens, bahwa forum dapat menjatuhkan sanksi baik administrasi maupun pidana kepada *actor* karena penyimpangan administrasi atau pelanggaran hukum.⁸ Demikian halnya dalam kasus tersebut, pelaku barang/jasa pemerintah (*actor*) telah dijatuhi sanksi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, tetapi tetap dilakukan penyelidikan, penyidikan, bahkan diberikan sanksi dijatuhi sanksi pidana oleh majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Tinggi Yogyakarta. Analisis juga perlu mempertimbangkan kesesuaian antara penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana terhadap tindakan hukum yang sama yang dilakukan oleh subjek hukum yang sama.

Penerapan “*una via principle*” digunakan sebagai pendekatan untuk mengatasi tumpang tindih antara peran hukum pidana dan hukum administrasi. Prinsip ini menegaskan bahwa seseorang tidak boleh dijatuhi hukuman dua kali atas perbuatan yang sama, meskipun melalui dua mekanisme hukum yang berbeda. Dengan mempertimbangkan penerapan prinsip *una via* di Belgia, penulis berpendapat bahwa prinsip tersebut layak dipertimbangkan untuk diterapkan dalam kasus ini, mengingat keterkaitannya dengan potensi kerugian negara.

Ketiga, Telaah ini menjadi penting mengingat adanya tumpang tindih antara hukum administrasi negara, hukum pidana, dan hukum persaingan usaha yang muncul dalam kasus pengadaan barang dan jasa, seperti pada proyek Pembangunan Stadion Mandala Krida yang dibiayai APBD Tahun Anggaran 2016 dan 2017. Persoalan ini muncul akibat keberadaan berbagai lembaga penilai akuntabilitas (*Multiple Accountability Forums*) yang masing-masing memiliki kewenangan penilaian, sehingga memerlukan solusi segera. Penelitian ini berupaya mengkaji sekaligus mempertanyakan adanya ketidakjelasan batas antara hukum pidana dan hukum administrasi, serta menelaah pengaturan dan peran keduanya dalam pemberian sanksi, khususnya ketika sanksi administratif mengandung unsur punitif.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian deskriptif-analitis dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Metode penelitian hukum yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif mencakup berbagai bentuk kajian, di antaranya:⁹ penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, perbandingan hukum, dan perbandingan terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. Penelitian

⁸Bovens, *Op. Cit.*, hlm. 10

⁹*Ibid.*, hlm. 14

hukum normatif merupakan jenis penelitian yang dilaksanakan dengan memanfaatkan sumber kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan utama kajiannya¹⁰ Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan dan putusan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur kepustakaan dan hasil wawancara.

C. PEMBAHASAN

1. Kronologis Pengadaan Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Stadion Mandala Krida APBD Tahun Anggaran 2016 dan 2017

Pengadaan Pembangunan Mandala Krida adalah pekerjaan konstruksi yang dilakukan secara bertahap di area Gedung Olahraga Mandala Krida. Proyek ini berjalan selama tahun anggaran 2015, 2016, dan 2017. Pekerjaan konstruksi utama dilaksanakan oleh penyedia jasa konstruksi berdasarkan kontrak. Sementara itu, perencanaan dan pengawasan proyek dilakukan oleh penyedia/ melalui kontrak jasa konsultasi. Berikut akan disajikan rincian pekerjaan baik untuk penyedia jasa konstruksi maupun jasa konsultasi pengadaan tersebut.

Tabel 1

Rincian Pekerjaan dan Penyedia Jasa Pekerjaan Pengadaan Jasa Konstruksi/Pembelian Gedung Olahraga Pada Kegiatan Pembangunan Mandala Krida¹¹

Uraian	TA 2015	TA 2016	TA 2017
Kontraktor	PT. Wijaya Karya (Persero) Tbk	PT Duta Mas Indah	PT Permata Nirwana Nusantara- Dhyas Mitra Usaha KSO
Nomor kontrak	027/1834	027/2770	027/0076
Tanggal kontrak	1 Juni 2015	3 Mei 2016	29 Maret 2017
Nilai kontrak (termasuk PPN) (Rp)	30.564.488.000,00	37.682.471.000,00	41.975.316.000,00
Latar belakang addendum I	Adanya tambah kurang pekerjaan	Adanya tambah kurang pekerjaan	Adanya tambah kurang pekerjaan
Tanggal Addendum I	16 November 2015	7 November 2016	30 Oktober 2017
Nilai Addendum I	30.567.676.000,00	41.245.445.000,00	44.525.316.000,00
Nilai MC 100 (Rp)	28.329.777.000,00 (terdapat pengurangan pekerjaan)	41.245.445.000,00	44.525.316.000,00

¹⁰Maria S.W. Sumardjono, 2019, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 23

¹¹Arsip Badan Layanan Pengadaan DIY, Dokumen Kontrak Pengadaan Barang/Jasa dan Badan Pemeriksa Keuangan RI, *Laporan Hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu Nomor 01/LHP/XVIII.YOG/01/2018 Atas Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 Pada Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*, 17 Januari 2018

Waktu pelaksanaan	210 hari kalender atau dari 3 Juni s.d. 29 Desember 2015	240 hari kalender atau dari 4 Mei s.d. 29 Desember 2016	240 hari kalender atau dari 29 Maret s.d 23 November 2017 dengan perpanjangan waktu pelaksanaan pekerjaan sehingga berakhir pada 15 Desember 2017
Waktu Pemeliharaan	180 hari kalender	180 hari kalender	180 hari kalender
BAST I (100% pekerjaan)	027/6676 tanggal 29 Desember 2015	027/07613 tanggal 21 Desember 2016	027/5186 tanggal 15 Desember 2017
BAST II (setelah pemeliharaan pekerjaan)	027/4034 tanggal 28 Juni 2016	027/02182 tanggal 20 Juni 2017	Direncanakan enam bulan setelah BAST I
Realisasi Keuangan per 30 November 2017 (Rp)	28.326.830.800,00	21.245.445.000,00	38.468.278.080,00
Konsultan pengawas	PT Tirta Marta Tujutama	CV Reka Kusuma Buana Jo CV Multi Citra Graha	CV Reka Kusuma Buana Jo. CV Citra Buana Sakti
Nomor Kontrak	027/1859	027/1907	027/007700
Tanggal Kontrak	1 Juni 2015	28 Maret 2016	29 Maret 2017
Nilai Jasa Konsultansi (Rp.)	298.995.000,00	486.264.000,00	576.238.000,0
Konsultan Perencana	PT Asigraphi	PT Asigraphi	PT Asigraphi
Nomor Kontrak	027/287a	027/368	027/00029

Kasus hukum pembangunan Stadion Mandala Krida (2016-2017) melibatkan kontraktor (PT Duta Mas Indah), konsultan perencana (PT Asigraphi), dan tiga konsultan pengawas. Namun, penelitian ini hanya akan fokus pada PT Duta Mas Indah karena hanya perusahaan tersebut yang menghadapi sanksi dan pertanggungjawaban ganda (berlapis) di berbagai *multiple accountability forums*.

2. Pengawasan dan sanksi berlapis

Lembaga penilai akuntabilitas (*accountability forums*) berfungsi sebagai pengawas yang berwenang memberikan sanksi dalam pengadaan barang/jasa. Dalam kasus Stadion Mandala Krida 2016-2017, pengawasan dilakukan oleh Inspektorat DIY, BPK, KPPU, dan Pengadilan Tipikor. Detail lembaga yang terlibat dalam penyelesaian kasus ini akan diuraikan lebih lanjut.

Tabel 3.

Kronologis Penyelesaian Pelanggaran Hukum Pejabat Pembuat Komitmen dan Penyedia

Tahun	<i>Accountability Forums</i>	Bentuk pelanggaran	Jenis sanksi	Bentuk sanksi/pertanggungjawaban
2017	Inspektorat Daerah Istimewa Yogyakarta	Kelebihan bayar dan pekerjaan di luar kontrak tanpa <i>addendum</i> . ¹	administratif	Rekomendasi kepada Gubernur untuk diberi sanksi disiplin dan pengembalian kelebihan bayar Rp 1.000.000.
2016	Badan Pemeriksa Keuangan	Temuan BPK mengenai kemahalan harga yaitu selisih volume pekerjaan dengan harga yang dibayarkan PPK kepada Penyedia, sebesar Rp.3.015.000,00.(tiga juta lima belas ribu rupiah) pada pekerjaan tahun 2016 dan Rp. 1.231.099.189,40 (satu miliar dua ratus tiga puluh satu juta sembilan puluh sembilan ribu seratus delapan puluh sembilan koma empat puluh rupiah) pada pekerjaan tahun 2017.	Badan Pemeriksa Keuangan	Pengembalian kelebihan bayar oleh penyedia kepada kas daerah.
2017	Badan Pemeriksa Keuangan	Temuan BPK mengenai kemahalan harga yaitu selisih volume pekerjaan dengan harga yang dibayarkan PPK kepada Penyedia, sebesar Rp. 1.231.099.189,40 (satu miliar dua ratus tiga puluh satu juta sembilan puluh sembilan ribu seratus delapan puluh sembilan koma empat puluh rupiah) ²	administratif	Pengembalian kelebihan bayar oleh Penyedia

2018	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	Persengkolan tender. ³	administratif	<p>a. PPK diberikan disiplin melalui Badan Kepegawaian Daerah oleh atasan PPK berupa pernyataan tidak puas secara tertulis (Kepala Dinas Dikpora DIY, Kadarmanta Baskara Aji).</p> <p>b. Penyedia diberikan sanksi denda, dan sanksi daftar hitam.</p>
2018	Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta	Melakukan penyalahgunaan wewenang dalam persengkokolan tender. ⁴	administratif	Pernyataan tidak puas secara tertulis terhadap Edy Wahyudi selaku PPK
2023	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	<p>a. Perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara</p> <p>b. memberi atau menjanjikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan suatu perbuatan</p> <p>c. perbarengan tindak pidana berdasarkan Pasal 64 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana</p>	pidana	<p>a. PPK (Edy Wahyudi) diberi sanksi pidana penjara selama 8 tahun dan denda sejumlah Rp. 400.000.000,00 subsidair pidana kurungan selama 6 (enam) bulan</p> <p>b. Penyedia Heri Sukamto dijatuhi pidana penjara selama 10 tahun dan denda sejumlah Rp 500.000.000,00 subsidair pidana kurungan 6 (enam) bulan serta membayar uang pengganti sejumlah Rp 27.537.941.473,00⁵</p> <p>c. Konsultan Perencana, Sugiharto dijatuhi pidana penjara selama 8 tahun dan Rp. 400.000.000,00</p>

3. Konsep hukum pengawasan dan sanksi berlapis

Asas pemerintahan yang baik terwujud dalam pelayanan publik. Pelayanan ini seringkali mencakup fungsi pengawasan dan kendali, yang merupakan bagian integral dari peran mendasar pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*).¹² Keberadaan berbagai lembaga pengawasan—yang mencakup pengawasan kinerja, keuangan, hingga peradilan—secara logis akan menghasilkan rekomendasi atau penjatuhan sanksi.

Banyaknya lembaga penilai (atau lembaga pengawas) yang terlibat dalam suatu kasus mengakibatkan sanksi berlapis dikenakan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Penyedia Jasa. Dalam kasus pelanggaran hukum pengadaan konstruksi Stadion Mandala Krida, sanksi administratif yang diterapkan meliputi:

1. Pengembalian kerugian negara.
2. Hukuman Disiplin PNS untuk PPK (berupa pernyataan tidak puas tertulis).
3. Sanksi denda administratif dari KPPU kepada Penyedia.
4. Sanksi daftar hitam (*blacklist*) bagi Penyedia.

Meskipun demikian, sanksi administratif tersebut dinilai belum cukup untuk menyelesaikan pelanggaran hukum dalam pengadaan konstruksi pembangunan Stadion Mandala Krida pada tahun anggaran APBD 2016 dan 2017.

Di Belanda, pengujian proporsionalitas terhadap tindakan badan hukum publik dalam proses tender diatur berdasarkan Panduan Proporsionalitas (Gids Proportionaliteit) dan General Administrative Law Act (GALA). Alat Uji Sanksi berupa *stricto sensu test* digunakan untuk menguji proporsionalitas sanksi yang dijatuhkan oleh lembaga penilai akuntabilitas dalam pengadaan barang/jasa. *Stricto Sensu Test* menyatakan bahwa suatu tindakan, meskipun cocok dan diperlukan, dianggap tidak proporsional jika memberikan beban yang berlebihan kepada individu.¹³ Pasal 3:4 (2) GALA menegaskan bahwa pemerintah tidak boleh membebani kerugian pada individu yang tidak sebanding atau tidak proporsional dibandingkan dengan kerugian yang dialami oleh individu lain yang terkena dampak dari tindakan tersebut.¹⁴ Secara ringkas, proporsionalitas memastikan bahwa sanksi atau tindakan pemerintah tidak melampaui batas yang wajar dan seimbang dengan tujuan yang ingin dicapai, serta tidak menimbulkan beban yang terlampau berat bagi pihak yang dikenai sanksi.

Penulis berpendapat bahwa menganalisis proporsionalitas penjatuhan sanksi bukanlah upaya untuk menghalangi pemberantasan korupsi (yang digolongkan sebagai *extraordinary crime*). Sebaliknya, analisis ini justru memperkuat upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi. Hal ini dilakukan dengan memastikan bahwa sanksi yang dijatuhkan harus proporsional dan sesuai dengan beratnya pelanggaran—yang dalam konteks ini dapat diukur dari kerugian yang ditimbulkan.

Pendekatan ini sejalan dengan mandat internasional, yaitu United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pasal 30 ayat (1) UNCAC menyatakan bahwa...

Each State Party shall make the commission of an offence established in accordance with this Convention liable to sanctions that take into account the gravity of that offence.¹⁵

Fokus yang menarik dalam penerapan sanksi adalah sanksi denda, khususnya persoalan ambivalensi sanksi denda. Sanksi denda tidak bisa serta merta diklasifikasikan sebagai domain eksklusif hukum administrasi negara. Hal ini karena hukum pidana juga mengenal jenis sanksi serupa, yang secara umum dikenal sebagai pidana denda. Kondisi yang serupa

¹²Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 252-254

¹³T. Herbo, 2010 dalam Richo Andi Wibowo, 2002, *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Yogyakarta, UGM Press, hlm 135

¹⁴Langbroek, 2003, dalam *Ibid.*, hlm. 136

¹⁵United Nations, 2004, *United Nations Convention Against Corruption*, hlm. 22, diunduh melalui https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf pada tanggal 22 Juli 2023 pukul 18.07 WIB

juga terjadi pada uang pengganti (sering muncul dalam kasus pidana korupsi). Secara sekilas, uang pengganti ini memiliki kemiripan dengan mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara yang diwajibkan berdasarkan temuan pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) terkait kelebihan bayar atau kekurangan volume, sebagaimana yang terjadi pada temuan BPK tahun 2016 dan 2017.

Fakta-fakta yang ada menunjukkan adanya konvergensi antara sanksi pidana dan administratif dalam penegakan hukum. Karakter punitif sanksi administratif dalam hukum pidana dan sanksi administratif bermakna sebagai penegakan hukum pidana kini sering kali diikuti dengan pengenaan sanksi administratif. Sanksi denda menunjukkan sisi yang “menghukum” (punitif), serupa dengan sanksi yang dijatuhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memang bertujuan untuk menghukum penyedia barang/jasa. Jika dibandingkan dengan Belanda, banyak sanksi administratif yang diterapkan telah mengambil karakter punitif.

Berdasarkan prinsip proporsionalitas, sanksi yang dijatuhkan oleh lembaga penilai akuntabilitas tidak boleh membebani individu (seperti PPK dan Penyedia) secara berlebihan. Untuk menguji adanya beban berlebih, penulis membandingkan “sanksi finansial” yang dijatuhkan dengan beberapa faktor, yaitu: nilai kontrak, kerugian keuangan negara, aspek keuntungan perusahaan, dan pemenuhan volume pekerjaan. Penulis menemukan jika “sanksi finansial” sebesar Rp 31.681.055.662 dibandingkan dengan nilai kontrak total tahun 2016 dan 2017 sebesar Rp 85.770.761.000, maka sanksi tersebut mencapai hampir 37% dari nilai kontrak keseluruhan. Meskipun sanksi finansialnya tinggi, bangunan Stadion Mandala Krida (sesuai lingkup pekerjaan jasa konstruksi 2016 dan 2017) telah terbangun dan berfungsi, dengan hasil perhitungan volume pekerjaan mencapai 90%. Berdasarkan perbandingan tersebut, penulis menyimpulkan bahwa “sanksi finansial” tersebut tidak proporsional karena terlalu berat jika dipertimbangkan bersama: volume pekerjaan yang sudah diselesaikan (90%), uang yang sudah dikeluarkan/dibelanjakan untuk pembangunan, keuntungan wajar yang seharusnya diterima oleh penyedia.

Analisis selanjutnya membandingkan “sanksi finansial” yang dijatuhkan dengan kerugian keuangan negara (KKN) yang dihitung oleh BPK. Perbandingan “sanksi finansial” sebesar Rp. 31.681.055.662 dengan kerugian keuangan negara yang dihitung oleh BPK sebesar Rp 31.778.501.195. Secara matematis, terlihat bahwa “sanksi finansial” hampir sebanding dengan jumlah kerugian negara yang terjadi. Meskipun angkanya sebanding, penulis mencatat bahwa kerugian negara yang dihitung BPK dengan metode *real cost* ini belum sepenuhnya mencerminkan kuantitas dan kualitas bangunan secara nyata. Oleh karena itu, secara faktual, negara tetap mengalami kerugian karena bangunan yang dihasilkan tidak sesuai dengan spesifikasi teknis yang telah ditetapkan. Singkatnya, meskipun jumlah sanksi finansial hampir sama dengan kerugian negara yang dihitung BPK, angka tersebut belum tentu mewakili kerugian riil akibat mutu dan kuantitas pekerjaan yang buruk.

Pendapat ini didukung oleh Dr. Wulfram I. Ervianto, seorang ahli manajemen dan rekayasa konstruksi. Menurut Dr. Ervianto, kemampuan Inspektorat atau BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dalam menilai kualitas dan volume pekerjaan konstruksi terbatas hanya pada bagian konstruksi yang terlihat (visual). Penilaian mereka tidak dapat menjangkau atau memastikan kualitas struktur internal bangunan yang sesungguhnya.¹⁶ Penilaian kualitas bangunan yang akurat, terutama pada bagian struktur, hanya bisa dilakukan oleh konsultan pengawas. Konsultan pengawas memiliki tanggung jawab untuk mengawasi dan menilai seluruh proses pekerjaan, mulai dari awal hingga serah terima.¹⁷

¹⁶Hasil wawancara dengan Dr. Wulfram I. Ervianto, Dosen Manajemen dan Rekayasa Konstruksi, Fakultas Teknik Universitas Atma Jaya Yogyakarta

¹⁷Hasil wawancara dengan Dr. Wulfram I. Ervianto, Dosen Manajemen dan Rekayasa Konstruksi, Fakultas Teknik Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Hubungan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana diatur oleh asas *electa una via non datur recursus ad alteram*, yang lebih dikenal sebagai asas *una via*. Kedudukan asas *una via* merupakan salah satu jenis dari asas *nebis in idem*. Keadilan dan proporsionalitas dalam suatu perkara hukum dapat dicapai melalui penerapan asas *nebis in idem*. Meskipun asas *nebis in idem* paling umum dikenal dalam sistem peradilan pidana, tujuan utamanya adalah untuk menjamin hak-hak individu (keadilan privat). Singkatnya, asas *una via* (di mana hanya satu jalur sanksi yang dapat ditempuh) berasal dari asas *nebis in idem*, yang berfungsi untuk memastikan keadilan, proporsionalitas, dan melindungi hak individu, bahkan dalam interaksi antara sanksi pidana dan administrasi.¹⁸

Penerapan sanksi penggantian kerugian negara ini dilakukan secara terbatas (*limitative*) oleh Kejaksaan, sesuai dengan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: B113/F/Fd.1/05/2010. Kebijakan ini hanya berlaku untuk kasus tindak pidana korupsi yang memiliki kerugian negara di bawah Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Kejaksaan menerapkan asas *una via* dengan menyelesaikan kasus korupsi kecil (di bawah Rp 100 juta) melalui ganti rugi administratif, sehingga perkara pidananya dapat dihentikan.

Berdasarkan praktik yang ada, penulis meyakini bahwa prinsip asas *una via* patut dipertimbangkan untuk diadopsi lebih luas dalam kasus-kasus hukum terkait keuangan negara, termasuk dalam pengadaan barang/jasa. Penulis menyarankan agar sanksi finansial (administratif) didahulukan berdasarkan prinsip *una via* dalam kasus keuangan negara, sejalan dengan tren hukum pidana baru, tanpa harus meniadakan proses penyidikan pidana.

D. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengawasan terhadap pengadaan barang/jasa pekerjaan konstruksi Stadion Mandala Krida (APBD 2016 dan 2017) melibatkan sistem pengawasan berlapis yang dilakukan oleh berbagai lembaga penilai akuntabilitas (*multiple accountability forums*). Lembaga akuntabilitas yang terlibat yakni Inspektorat DIY, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Peradilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Lembaga-lembaga ini bekerja berdasarkan kewenangan sektoral masing-masing. Pengawasan oleh banyak lembaga ini berujung pada jatuhnya sanksi berlapis, terutama dalam bentuk “sanksi finansial”. Paksaan Administrasi (*Administrative Coercion*) sudah dilakukan oleh Inspektorat DIY dan BPK. Sanksi administratif punitif berupa denda KPPU menunjukkan dijatuhkannya sanksi administratif yang bersifat menghukum. Meskipun sudah dijatuhi paksaan administrasi dua kali dan denda administratif, sanksi pidana yang dijatuhkan tetap terasa berat. asas *una via* (pemilihan satu jalur sanksi) tidak diterapkan, kemungkinan karena asas ini lebih dikenal dalam kasus perpajakan. Disisi lain, secara yuridis, penerapan asas *una via* di luar sektor perpajakan tidak dilarang. Penulis berpendapat bahwa meskipun kasus korupsi perlu dihukum setimpal, muncul pertanyaan serius mengenai proporsionalitas sanksi yang dikenakan; serta efektivitas penegakan hukum akibat proses yang sangat panjang dan tumpang tindih dari paksaan administrasi (dua kali), denda administrasi (KPPU), yang kemudian ditutup dengan sanksi pidana. Asas *una via* merupakan solusi supaya proporsionalitas sanksi lebih terjamin. Asas ini dapat diterapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah dengan menambahkan norma pada Rancangan Undang-Undang tentang Pengadaan Barang/Jasa Publik yang sebelumnya sudah disusun.

¹⁸F.C.W. de Graff, dalam Binziad Kadafi, 2023, *Peninjauan Kembali*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm. 7

DAFTAR PUSTAKA

- Henry Campbell Black, M. A., 1968, *Black's Law Dictionary*, Fourth Edition, Minnesota: West Publishing Co
- Kadafi, Binziad, 2023, *Peninjauan Kembali: Koreksi Kesalahan dalam Putusan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta
- Manan, Bagir 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta
- Mark Bovens, 2006, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Governance Papers
- Nathalina Naibaho, dkk, "Criministrative Law: Development And Challenges In Indonesia", *Indonesia Law Review*, Vol. 11, No. 1. 2021
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor .33
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 10/KPPU-I/2017
- Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Nomor 11/Pidsus-TPK/2022/PN.Yyk
- Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 2/PID.SUS-TPK/2023/PT YYK
- Sumardjono, Maria S.W., 2019, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494
- Wibowo, Richo Andi, 2002, *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Yogyakarta, UGM Press