

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah.**

Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pengawasan, yang mempunyai fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah hal tersebut diamanatkan oleh Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 2 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 80 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 2 Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 80 Tahun 2004 menentukan bahwa Badan Pengawas Daerah mempunyai fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan tugas pokok antara lain ; melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah dibidang pemerintahan, perekonomian, perencanaan, dan penerimaan, perhubungan dan prasarana wilayah, serta kesejahteraan rakyat.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Badan Pengawas Daerah melalui : pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan

penilaian untuk menetapkan tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Hasil atau produk pengawasan dari Badan Pengawas Daerah adalah laporan hasil pemeriksaan tentang empat aspek yakni: aspek keuangan, aspek sumberdaya manusia, aspek metode kerja, dan aspek sarana prasarana. Sarana prasarana sebagai salah satu kekayaan pemerintah diperoleh melalui proses pengadaan barang / jasa pemerintah. Proses pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berpedoman pada Keputusan Presiden Nomor: 80 Tahun 2003 tentang Pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah beserta aturan perubahannya, metode pengadaan barang/jasa adalah dengan pelelangan dan swakelola.

Berdasarkan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selama tahun anggaran 2006, masih dijumpai beberapa temuan yang terkait baik langsung maupun tidak langsung dengan proses pengadaan barang/jasa pemerintah pada 31 instansi dengan rekapitulasi temuan sebagai berikut:

No	Jml Obyek Pemeriksaan	Jumlah Temuan	Kerugian Negara/daerah (Rp)	Kewajiban Setor Kepada Negara/ Daerah (Rp)
1	31 Obrik	279	815.498.028,00	597.823.739,00

(Hasil pemeriksaan Bawasda Provinsi DIY tahun 2006)

Temuan dan penyimpangan pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah meliputi antara lain: kewajaran harga, ketepatan kuantitas, ketepatan kualitas, ketepatan waktu pelaksanaan, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, dan juga terjadi penggelembungan harga (mark-up), perbuatan curang,

penyuapan, penggelapan, pengadaan fiktif, pemberian komisi, penyalahgunaan wewenang, nepotisme, dan pemalsuan.

Masih ditemukan penyimpangan tersebut menunjukkan bahwa pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum Optimal dan belum efektif mengurangi atau mencegah tindak perbuatan kolusi nepotisme, dan ketaatan terhadap aturan pada proses pelaksanaan pengadaan barang / jasa pemerintah. Oleh sebab itu diperlukan suatu metode periksaan yang lebih komprehensif dan peningkatan kualitas para pemeriksanya serta tindakan tegas dengan memberikan rekomendasi dan saran untuk memperberat sanksi hukuman terhadap pegawai (PNS), dan pihak pelaku usaha sebagai penyedia barang/jasa yang melakukan penyimpangan. Tindakan tersebut dapat mengurangi atau mencegah penyimpangan dan temuan pada proses pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Perumusan Masalah.**

Masih dijumpai banyaknya penyimpangan dan temuan pada pengadaan barang / jasa pemerintah sebagaimana uraian tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana pengaruh Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menekan penyimpangan pengadaan barang/jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

- b. Bagaimana agar Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 secara efektif dapat menertibkan pengadaan barang/jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?

### **C. Batasan masalah**

- a. Badan Pengawas Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pengawasan yang berfungsi mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pemerintahan, perekonomian, perencanaan, dan penerimaan, perhubungan dan prasarana wilayah dan kesejahteraan rakyat. (Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 80 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta).
- b. Pengawasan dan pemeriksaan atas pengadaan barang/jasa pemerintah dalam tesis ini hanya dibatasi pada Pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan dengan metode pelelangan, penunjukan dan, pemilihan serta secara swakelola berdasarkan Keputusan Presiden Nomor : 80 Tahun 2003 dan aturan perubahan.
- c. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah pengadaan barang / jasa yang dibiayai dengan APBN /APBD dilaksanakan oleh penyedia barang / jasa pihak swasta (pelaku usaha) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor : 80 Tahun 2003 dan aturan perubahan.
- d. Penyimpangan dan temuan proses pengadaan barang / jasa yang akan dibahas, dikaji dalam tesis ini sebatas hasil pemeriksaan dan kewenangan

Badan Pengawas Daerah yang terkait secara administratif apabila ada kerugian daerah tindak lanjutnya adalah pengembalian dan wajib disetor ke kas negara/daerah, sedangkan unsur melawan hukum dan tindak pidananya bukan kewenangan Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- e. Batasan konsep pada judul tesis : Pada tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki kantor Badan Pengawas Daerah untuk menjadikan proses pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai Keputusan Presiden Nomor : 80 Tahun 2003 dan menurut aturan penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerja Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **D. Keaslian Penelitian.**

Penelitian ini merupakan hasil pemikiran peneliti yang timbul dari pengalaman yang dihadapi peneliti di kantor Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun demikian telah ada peneliti lain yang membahas peranan Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dari aspek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yakni dalam tesis sdr. Bambang Ariyanto yang di buat tahun 2004, tujuan untuk mengetahui peranan Badan Pengawas Daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan akibat hukum apabila pelaksanaannya tidak tertib. Kesimpulan dalam tesis tersebut belum menganalisa secara aspek hukum pidana umum maupun tindak pidana khusus yakni perbuatan Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN).

sedang dari sisi pengawasan dan pemeriksaan pengadaan barang / jasa berdasarkan Keputusan Presiden Nomor : 80 Tahun 2003 dan aturan perubahannya, sejauh pengetahuan peneliti belum ada penelitian yang meneliti mengenai pengaruh Badan Pengawas Daerah dalam pengadaan barang / jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta .

#### **E. Manfaat Penelitian.**

- a. Bagi perkembangan ilmu yakni, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berfungsi bagi ilmu hukum pada umumnya dan perbaikan proses pengadaan barang/jasa di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY pada khususnya, terutama tugas pokok dan fungsi Badan Pengawas Daerah dalam bidang pengawasan dan pemeriksaan.
- b. Bagi pembangunan daerah yakni, hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan pengadaan barang/jasa pemerintah, dalam rangka mewujudkan tertib administrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik serta mewujudkan kepastian hukum dilingkungan dunia usaha.

#### **F. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk menganalisa dan mengevaluasi pengaruh Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mewujudkan tertib administrasi

pengadaan barang / jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Untuk menganalisa dan mengevaluasi Keputusan Presiden Nomor : 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/jasa Pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pengadaan barang / jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui langkah-langkah dan tindakan Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mewujudkan tertib administrasi pengadaan barang / jasa pemerintah di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **G. Sistematika penulisan.**

Bab. I: Pendahuluan memuat tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab. II: Tinjauan pustaka, yang memuat tentang tinjauan umum pengawasan , Tinjauan umum Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta , Tinjauan Umum Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Tinjauan umum pengadaan barang jasa/pemerintah, Tinjauan umum penyimpangan dan sanksinya.

Bab III: Metodologi penelitian, yang memuat tentang jenis penelitian, pendekatan, bahan hukum, analisis hukum.

Bab IV: Hasil penelitian dan pembahasan, yang memuat tentang: Kondisi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Pengawasan dan pemeriksaan; Pengguna barang/jasa pemerintah; Aspek hukum pengadaan barang/ jasa pemerintah; Keputusan Presiden Nomor.80 Tahun 2003; Pengaruh Badan Pengawas Daerah dalam mewujudkan tertib administrasi pengadaan barang jasa/pemerintah dilingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; Hasil pemeriksaan pengadaan barang/ jasa pemerintah; Penyebab, akibat, dan rekomendasi temuan.

Bab V: Penutup yang memuat tentang: Kesimpulan dari hasil penelitian dan saran kepada Gubernur, para pemeriksa/auditor dan pelaksana (pengguna barang/jasa, penyedia barang/jasa) yang ada kaitannya dengan tertib administrasi pengadaan barang/jasa pemerintah dilingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.