

**BAB IV**

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PENYELENGGARA**

**SISTEM ELEKTRONIK PENGADAAN PEMERINTAH TERKAIT**

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA**

**4.1. Kedudukan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik Pengadaan**

Di Indonesia secara eksplisit tidak dikenal arti dan batasan tentang kata “pemerintah” baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Batasan pemerintah hanya ditemukan pada pasal 1 angka 2 undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal tersebut menyebutkan bahwa “Pemerintah adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah”.

Sering istilah pemerintah digunakan sebagai sinonim untuk negara, atau sebaliknya. Secara etimologis ini tidak benar, sekalipun memang fungsi negara nampak jelas dari apa yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh sebab itu dalam konteks kajian kontrak pemerintah harus dipahami dalam arti organisasi pemerintahan atau kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan dan bukan dalam pengertian fungsi pemerintahan atau kegiatan memerintah<sup>79</sup>.

Dalam penyelenggaraan sistem elektronik pengadaan, maka pemerintah memiliki peran sebagai penyelenggara sistem elektronik dan penyelenggara pengadaan barang/jasa.

Dalam kaitannya dengan penyelenggara pengadaan barang/jasa, Keppres 80 Tahun 2003 juga tidak menyebutkan secara eksplisit tentang definisi pemerintah<sup>80</sup>. Keppres 80 tahun 2003 hanya mengartikan pengadaan pemerintah sebagai “*kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD*”. Sedangkan tentang siapa pemerintah dapat diartikan sebagai

<sup>79</sup> Philipus M. hadjon, dikutip dari Yohanes Sogar Simamora. Op.cit hal 66.

<sup>80</sup> Meskipun secara tekstual judul Keputusan Presiden tersebut adalah “pengadaan barang/jasa pemerintah”.

instansi pemerintah yang melaksanakan pengadaan barang/jasa. Dalam Keppres 80 Tahun 2003 individu yang memiliki wewenang tertinggi dalam proses pengadaan disebut sebagai pengguna barang/jasa. Pengguna barang/jasa adalah kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/pemimpin bagian proyek/pengguna anggaran Daerah/pejabat yang disamakan sebagai pemilik pekerjaan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam lingkungan unit kerja/proyek tertentu<sup>81</sup>. Kepala kantor sendiri diartikan sebagai pejabat struktural departemen/ lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari dana anggaran belanja rutin APBN<sup>82</sup>.

Pemerintah selaku badan hukum publik tunduk pada aturan-aturan dalam hukum publik. Namun demikian, dalam penyelenggaraan pengadaan, pemerintah berindak dalam skala hukum privat. Dalam hal demikian maka aturan hukum privat berlaku juga bagi badan hukum publik. Skala hukum privat yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa adalah pada saat terjadi kontraktualisasi antara pemerintah selaku pengguna barang/jasa dan badan hukum privat selaku penyedia barang/jasa.

Penelitian ini lebih banyak mengulas tanggung jawab pemerintah selaku badan hukum publik khususnya dalam penyelenggaraan sistem elektronik pengadaan. Sedangkan tanggung jawab hukum pemerintah dalam area hukum privat hanya diulas pada sub bagian tentang transaksi elektronik karena berkaitan dengan hubungan kontraktual pemerintah. Berbeda dengan kedudukan dalam penyelenggaraan pengadaan barang/jasa. Dalam kaitannya pemerintah sebagai penyelenggara sistem elektronik<sup>83</sup> pengadaan, maka pemerintah disini kedudukannya diwakili oleh unit layanan *e-procurement*

---

<sup>81</sup> Pasal 1 angka 2 Keppres 80 Tahun 2003. Bandingkan dengan definisi pengguna barang dalam UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. "Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik negara/daerah".

<sup>82</sup> Pasal 1 angka 4 Keppres 80 Tahun 2003

<sup>83</sup> Penyelenggaraan sistem elektronik sendiri diartikan sebagai pemanfaatan Sistem Elektronik oleh Penyelenggara Negara, Orang, Badan Usaha, dan/atau masyarakat. Pasal 1 angka 6 UU ITE

instansi pemerintah yang bertugas mengelola layanan pengadaan secara elektronik baik dari sisi teknis maupun administratif.

#### **4.1.1. Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Dalam Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata**

Kedudukan pemerintah selaku badan hukum publik dalam penyelenggaraan sistem elektronik pengadaan berimplikasi pada tanggung jawab hukum pemerintah dalam hal penyelenggaraan fungsi-fungsi publik. Disamping itu aturan-aturan hukum publik mengikat secara tegas pada penyelenggara sistem elektronik pengadaan.

Konsep tanggung jawab hukum akan merujuk pada tanggung jawab dalam bidang hukum publik (tanggung jawab bidang administrasi negara dan tanggung jawab pidana), dan tanggung jawab hukum privat (perdata).

Manurut Indroharto, sebelum berlakunya PTUN, pada dasarnya terdapat tiga jalur prosedur penyelesaian sengketa administratif, yakni: (i) Jalur Prosedur Keberatan, (ii) Jalur Banding Administratif, (iii) Jalur gugatan PMH berdasarkan pasal 1365 KUHP. Selanjutnya, setelah berlakunya PTUN, maka jalur prosedur pada butir (i) dan (ii) diatas kemudian menjadi jalur upaya administratif, dan wajib ditempuh sebelum dilakukannya gugatan PMH terhadap administrasi negara. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka gugatan TUN selayaknya dinyatakan tidak dapat diterima<sup>84</sup>.

Tanggung jawab hukum disini berpedoman pada tanggung jawab sebelum terjadinya suatu kejadian, dan tanggung jawab setelah kejadian. Tanggung jawab sebelum sesuatu kejadian adalah tanggung jawab untuk mematuhi semua UU dan/atau regulasi administrasi negara dalam rangka memberi sesuatu yang layak kepada publik (penerapan prinsip tata kelola

---

<sup>84</sup> Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, (Jakarta: Sinar Harapan, 2000) hal. 39 dikutip dari Edmon Makarim. Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (Good Electronic Governance), Ringkasan Desertasi, (Jakarta: FHUI, 2009) hal. 79

yang baik terhadap penyelenggaraan sesuatu). Sementara tanggung jawab setelah kejadian adalah tanggung jawab untuk memulihkan keadaan bagi yang dirugikan kepada keadaan yang semula<sup>85</sup>.

Tanggung jawab hukum dalam penyelenggaraan sistem elektronik ditentukan berdasarkan undang-undang yang disebut juga Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Perbuatan melawan hukum lahir karena adanya prinsip bahwa barang siapa melakukan perbuatan yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang salah karena salahnya mengganti kerugian tersebut (Pasal 1365 KUHPer).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, suatu perbuatan melawan hukum (PMH) harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut;(1) ada suatu perbuatan, (2) perbuatan itu melawan hukum, (3) ada kesalahan dari pelaku, (4) ada kerugian korban, (5) ada hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Secara umum dapat dibedakan adanya dua jenis tanggung jawab dalam hukum perdata berdasarkan hukum perikatan, yakni (a) tanggung jawab hukum karena perjanjian/hubungan kontraktual (*privity of contract*), dan (b) tanggung jawab karena undang-undang<sup>86</sup>.

Tanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem elektronik menurut Edmon Makarim terbagi atas tanggung jawab terhadap perangkat keras, tanggung jawab atas *software* dan data, tanggung jawab profesional (*malpractice*), dan tanggung jawab jasa perantara (*Intermediary Services Provider*)<sup>87</sup>.

Dalam penyelenggaraan sistem elektronik pengadaan tanggung jawab dibedakan dari sisi prosedural atau administratif (*business process*) dan dari sisi teknis. Dari sisi prosedural ditentukan berdasarkan proses administrasi yang seharusnya dilakukan, sedangkan dari sisi teknis ditentukan berdasarkan tata kelola teknologi yang baik dan tepat.

---

<sup>85</sup> Edmon Makarim, *ibid* hal. 82

<sup>86</sup> Edmon Makarim, *op.cit.* hal. 81

<sup>87</sup> Edmon Makarim, *op.cit.* hal.104-108

#### 4.2. Tanggung Jawab Hukum Keuangan Negara dalam *E-Procurement*

Ruang *lingkup* keuangan negara sebagaimana disebutkan diatas didalamnya termasuk juga aset-aset negara sebagai barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara. Dalam memperolehnya dapat dilakukan melalui swakelola, maupun dengan proses pelelangan atau yang biasa disebut dengan pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah.

Perolehan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah sebagian besar menggunakan mekanisme pengadaan. Sementara di sisi lain, pengadaan barang/jasa menurut data dari KPK pada tahun 2009 menyumbang kerugian keuangan negara terbesar di Indonesia. Kerugian negara yang ditimbulkan akibat korupsi pada pengadaan barang dan jasa pemerintah selama tahun 2005-2009 mencapai Rp 689,195 miliar, atau dengan nilai rata-rata 35 persen dari total nilai proyek yang senilai Rp 1,9 triliun<sup>88</sup>. Sedangkan potensi korupsi dalam proyek pengadaan barang dan jasa pemerintah pada tahun 2010 diperkirakan sebesar Rp 114,45 triliun<sup>89</sup>.

Pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah merupakan salah satu bentuk penjabaran pengelolaan keuangan negara khususnya dalam rangka penambahan aset pemerintah. Pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah secara prinsip dan tujuan tidak berbeda jauh dengan pengadaan barang/jasa di sektor privat. Hanya saja pengaturan tentang pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah lebih ketat jika dibanding instansi swasta.

Pengelolaan keuangan negara dalam bentuk pelaksanaan belanja negara salah satunya dijabarkan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Presiden melalui Keppres 80 Tahun 2003 mengatur mekanisme/proses pengadaan dari mulai perencanaan sampai dengan pengawasan. Keppres tersebut merupakan

<sup>88</sup> Koran Kompas, KPK: Kerugian Korupsi Barang/Jasa di Pemerintahan Capai Rp 688 Miliar, Rabu 2 Desember 2009

<sup>89</sup> Koran Kompas, Potensi Korupsi 2010 Rp 114,45 Triliun, Rabu 2 Desember 2009

turunan dan revisi dari keppres sebelumnya yang mengatur pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah.

#### **4.2.1. Para Pihak Dalam Manajemen Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Dalam proses pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah melibatkan beberapa pihak. Para pihak tersebut dalam hukum keuangan negara memiliki tanggung jawab hukum sesuai dengan batas kewenangannya masing-masing yang diatur dalam undang-undang. Para pihak tersebut antara lain:

##### a. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)

Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran untuk menggunakan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dalam organisasi struktural pemerintah, Kuasa Pengguna Anggaran biasanya dijabat oleh pejabat eselon II (setingkat Direktur/Sekretaris Direktorat Jenderal) atau pejabat eselon III (Kepala satuan kerja di daerah).

##### b. Pejabat Pembuat Komitmen

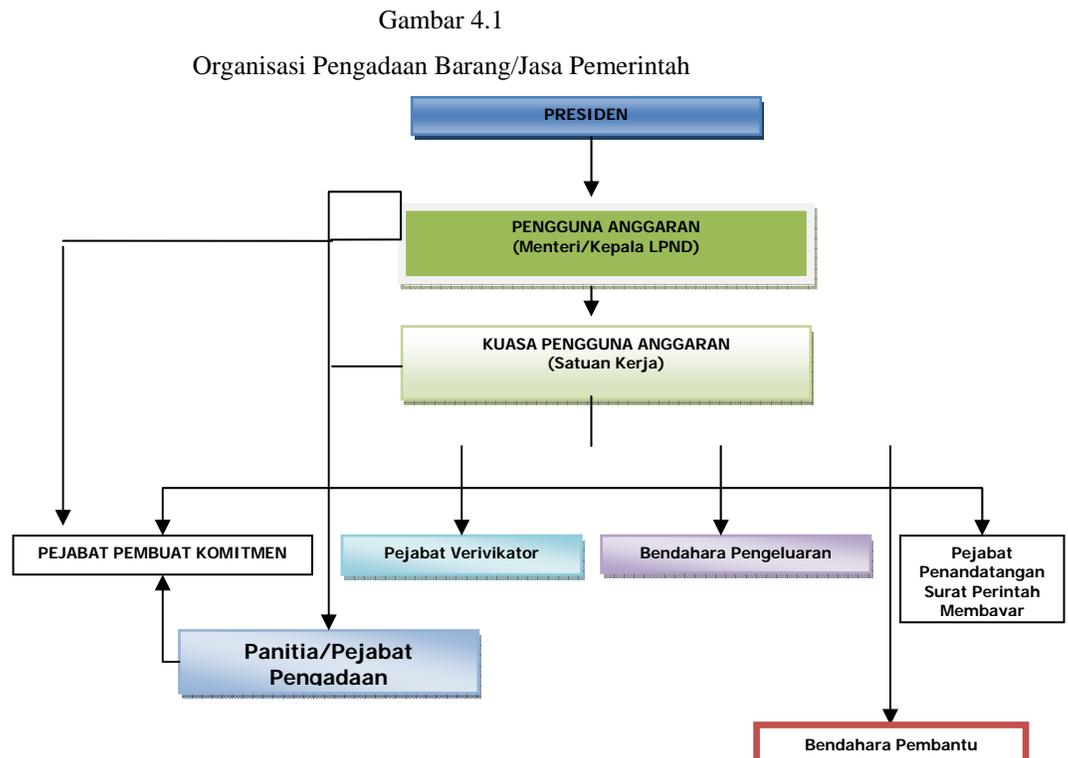
Pejabat Pembuat Komitmen adalah pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pemimpin Badan Hukum Milik Negara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Negara Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

##### c. Panitia Pengadaan

Panitia pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/ Dewan Gubernur BI/ Pimpinan BHMN/ Direksi BUMN/ Direksi BUMD, untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa.

#### d. Pejabat Pengadaan

Pejabat pengadaan adalah 1 (satu) orang yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa dengan nilai sampai dengan Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Secara bagan digambarkan sebagai berikut:



Bagan tersebut dapat menggambarkan bahwa dalam organisasi internal sebuah instansi, tanggung jawab pengadaan secara menyeluruh menjadi milik Pengguna Anggaran, namun jika dipandang dari sudut pengadaan barang/jasa, tanggung jawab mutlak pengadaan barang/jasa berada pada Pejabat Pembuat Komitmen selaku penandatanganan kontrak dengan pihak ketiga yang diberi mandat untuk melaksanakan kegiatan pengadaan.

Struktur organisasi tersebut dalam pengadaan elektronik ditambahkan 1 (satu) orang yang terlibat langsung dalam penggunaan sistem elektronik

yakni administrator instansi. Administrator instansi bertugas melakukan pendaftaran instansi, meng-*update* (input, edit, dan hapus) data instansi berupa: profil utama, unit organisasi, satuan kerja, Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia Pengadaan. Administrator instansi dapat mengelola, menambah, mengubah dan menghapus data unit organisasi, satuan kerja, pejabat pembuat komitmen dan panitia pengadaan.

Dalam organisasi pengadaan pemerintah setiap instansi dimungkinkan untuk membentuk unit pengadaan (*procurement unit*). Namun demikian secara organisasi, tidak ada perbedaan mendasar dengan pengadaan yang tanpa melalui unit *procurement* sehingga tanggung jawab masing-masing pihak dalam pengadaan barang/jasa tetap sama.

#### **4.2.2. Penyimpangan Keuangan Negara**

Dalam hal terjadinya penyimpangan keuangan negara, pengadaan secara elektronik (*e-procurement*) memiliki tanggung jawab hukum yang sama dengan pengadaan yang dilakukan secara konvensional.

Hukum keuangan negara dalam tataran undang-undang karena sifatnya general tidak secara implisit mengatur tata cara pengadaan barang/jasa baik secara konvensional (*paper base*) maupun elektronik (*paperless*). Hukum keuangan negara yang ada saat ini hanya memberi “rambu” atas seluruh aspek dalam pengelolaan keuangan negara termasuk pengadaan barang/jasa.

Pertanggungjawaban keuangan negara erat kaitannya dengan pertanggungjawaban yang diakibatkan penyimpangan pengelolaan keuangan negara termasuk didalamnya penyelenggaraan pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang/jasa di lingkungan pemerintah pada dasarnya wajib menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut<sup>90</sup>:

- a. efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran

---

<sup>90</sup> Pasal 3 Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan;

- b. efektif, berarti pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan;
- c. terbuka dan bersaing, berarti pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan;
- d. transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya;
- e. adil/tidak diskriminatif, berarti memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun;
- f. akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

Penyelenggaraan pengadaan secara elektronik merupakan upaya memaksimalkan pemenuhan prinsip-prinsip pengadaan sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut. Penyelenggaraan pengadaan secara elektronik dalam sudut pandang hukum keuangan negara dapat dikatakan sebagai salah

satu upaya pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara seperti<sup>91</sup>:

- a. Penyimpangan Adminitrasi<sup>92</sup>
- b. Pemborosan Keuangan Negara<sup>93</sup>
- c. Kerugian Keuangan Negara<sup>94</sup>
- d. Kerugian keuangan Negara yang mengarah pada Tindak Pidana Korupsi

Dalam hal terjadi kerugian keuangan negara dalam *electronic procurement*, maka para pihak secara pribadi bertanggungjawab atas kerugian yang terjadi. Sedangkan apabila kerugian negara tersebut berindikasi korupsi, maka akan diselesaikan sesuai dengan ketentuan pidana korupsi.

Kerugian negara yang timbul karena keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut. Berbeda dengan kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum yang dapat dituntut. Kerugian negara dalam undang-undang perbendaharaan negara mensyaratkan unsur “nyata dan pasti” sebagai unsur kerugian negara. Para praktisi menafsirkan “nyata dan pasti” sebagai sesuatu yang benar-benar terjadi. Dalam lingkup Undang-Undang Perbendaharaan Negara, penafsiran ini tepat. Misalnya dalam hal kekurangan uang, surat berharga, dan barang. Sehingga dapat

---

<sup>91</sup> Penulis mengklasifikasi jenis penyimpangan keuangan negara berdasarkan pengkategorian dari temuan-temuan/penyimpangan dalam pemeriksaan keuangan negara yang digunakan oleh BPK, BPKP, maupun pengawas internal pemerintah.

<sup>92</sup> Berdasarkan Petunjuk Teknis Penyusunan Pendapat Hukum Atas Temuan Hasil Pemeriksaan, BPK RI, 2009 disebutkan bahwa penyimpangan administrasi adalah kondisi di mana secara materil kegiatan telah dilaksanakan dengan benar, namun persyaratan formilnya masih terdapat kekurangan. Suatu temuan yang dianggap sebagai penyimpangan administrasi adalah apabila temuan tersebut setelah dilakukan pengujian secara materil tidak ditemui adanya kerugian negara/daerah, pemborosan ataupun unsur-unsur Tindak Pidana Korupsi

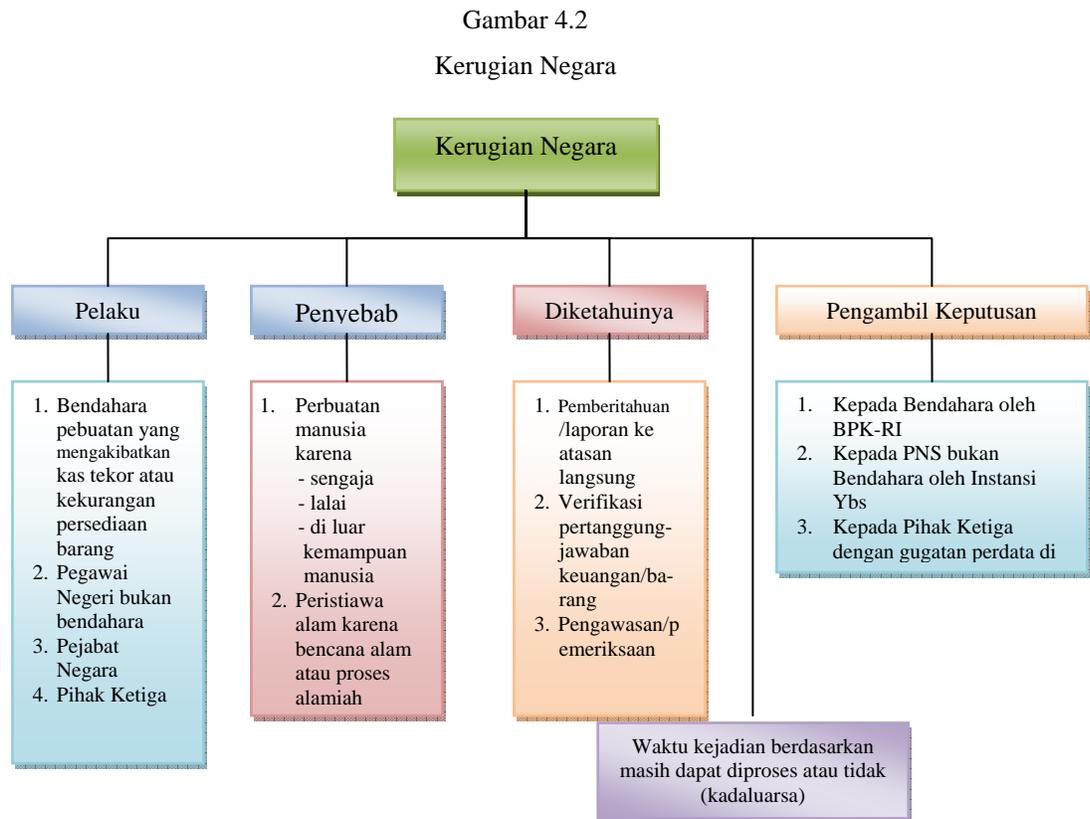
<sup>93</sup> Kategori pemborosan di golongankan dalam perbuatan yang menyebabkan tidak efisien, ekonomis, dan tidak efektifnya perbuatan. Pendapat Surachmin, Inspektur Pengawasan Kerugian Negara BPKP dalam Seminar Nasional tentang Tuntutan Ganti Kerugian dan Tuntutan Perbendaharaan di Hotel Sari Pan Pasific Jakarta tanggal Agustus 2007

<sup>94</sup> Kerugian negara/daerah didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pasal 1 ayat (22) UU No.1 Tahun 2004

dikatakan bahwa ukuran tentang hal tersebut cukup obyektif dan hampir tidak ada unsur penafsiran subyektif<sup>95</sup>.

Dalam hal praktiknya, makna kerugian menurut petunjuk BPK<sup>96</sup> adalah “*berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia (force majeure)*”.

Kerugian negara dalam bagan digambarkan sebagai berikut<sup>97</sup>:



Bagan tersebut menggambarkan bahwa proses penyelesaian kerugian negara harus memenuhi unsur-unsur yang tidak terpisahkan. Dalam pasal 4 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang

<sup>95</sup> Pendapat Theodorus M. Tuanakotta, Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, (Jakarta: Salemba Empat, 2009). Hal 45

<sup>96</sup> Theodorus M. Tuanakotta mengutip pendapat BPK dalam buku tentang Petunjuk Pelaksanaan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi. (Jakarta: Sekretariat Jenderal BPK RI, 1983).

<sup>97</sup> Surachmin, Op. Cit

Tindak Pidana Korupsi, pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku penyebab kerugian negara apabila di ketahui memenuhi unsur-unsur pidana dalam perbuatan tersebut.

Tidak semua kerugian negara di kategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Hal ini sesuai pasal 32 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa “Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu/lebih unsur Tindak Pidana Korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian negara, maka penyidik segera serahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada jaksa pengacara negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan”.

Demikian halnya apabila terdapat putusan bebas dalam kasus Tindak Pidana Korupsi. Putusan bebas tersebut tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara (pasal 32 ayat 2).

Penyelesaian kerugian negara dalam UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara diatur dalam pasal 59 sampai dengan pasal 67. Materi pokok yang diatur dalam ketentuan tersebut adalah sebagai berikut<sup>98</sup>:

1. Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.

2. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban

---

<sup>98</sup> BPKP, Sistem Administrasi Keuangan Negara II, (Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Edisi Kelima 2006). Hal. 32

yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara wajib mengganti kerugian tersebut.

Pejabat lain dimaksud meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

3. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satian kerja dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja yang bersangkutan terjadi kerugian akibat dari perbuatan pihak manapun.

Pengenaan ganti rugi terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Tata cara tuntutan ganti kerugian negara diatur dengan peraturan pemerintah yang sampai saat ini PP tersebut belum diterbitkan. Pokok-pokok yang telah diatur dalam UU No.1 Tahun 2004 tersebut adalah sebagai berikut<sup>99</sup>:

- a. Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah kerugian negara itu diketahui.
- b. Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan atau pengakuan bahwa kerugian negara tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud. Surat pernyataan tersebut biasa disebut dengan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SKTM).
- c. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera menetapkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara yang

---

<sup>99</sup> Ibid. Hal.129

ditujukan kepada yang bersangkutan. Surat keputusan dimaksud mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslag*).

### **4.3 Tanggung Jawab Hukum Penyelenggaraan Layanan Publik**

Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting. Pelayanan publik berubah dari aktifitas sampingan menjadi aktifitas pokok dan kebutuhan masyarakat.

Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan.

Pelayanan publik merupakan salah satu produk dari kebijakan publik. Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain

menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi<sup>100</sup>.

Pelayanan publik di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2009. Undang-undang tersebut semakin menegaskan pentingnya menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pelayanan publik haruslah berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesional, partisipatif, tidak diskriminatif, terbuka, akuntabel, tepat waktu, cepat, mudah, dan terjangkau<sup>101</sup>.

Pengadaan barang/jasa pemerintah (baik konvensional maupun dengan cara elektronik) merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana tertera dalam Pasal 5 UU Pelayanan Publik.

Yang menarik adalah bahwa publik yang dilayani dalam layanan publik bidang pengadaan adalah sebetulnya bukan masyarakat secara umum melainkan badan usaha baik perorangan maupun badan hukum (penyedia barang<sup>102</sup>). Fakta bahwa pengadaan merupakan sektor layanan publik dapat dilihat dari penggunaan istilah unit layanan pada instansi pemerintah yang menyelenggarakan *electronic procurement*. KPK sendiri berdasarkan survei integritas layanan publik tahun 2009, memasukkan komponen layanan pengadaan sebagai bagian dari survei pelayanan publik pada setiap instansi<sup>103</sup>.

Definisi layanan publik menurut UU No.25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh

---

<sup>100</sup> WIKIPEDIA, [http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_publik) didownload pada tanggal 6 April 2010.

<sup>101</sup> Pasal UU No.25 Tahun 2009

<sup>102</sup> Penyedia barang/jasa adalah badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang/pekerjaan konstruksi/layanan jasa.

<sup>103</sup> Penyebutan unit layanan juga tertuang dalam draft peraturan presiden yang akan menggantikan Keppres 80 Tahun 2003—disebutkan didalamnya “Unit Layanan Pengadaan”.

penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud penyelenggara layanan publik dalam UU tersebut adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik<sup>104</sup>.

Definisi Pelayanan Publik sebelumnya diatur dalam Keputusan MenPAN No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik. Yang dimaksud Pelayanan Publik menurut ketentuan tersebut adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud penyelenggara layanan publik dalam ketentuan tersebut adalah instansi pemerintah.

*E-procurement* pada instansi pemerintah berdasarkan UU No.25 Tahun 2009 dapat dikategorikan dalam ruang lingkup pelayanan jasa publik<sup>105</sup> dan pelayanan administratif<sup>106</sup>.

Pemerintah selaku penyelenggara layanan publik memiliki kewajiban dalam hal menetapkan komponen standar pelayanan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Dalam UU No.25 Tahun 2009 ditetapkan komponen standar pelayanan meliputi<sup>107</sup>:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;

---

<sup>104</sup> Pasal 1 Ketentuan Umum UU No.25 Tahun 2009

<sup>105</sup> Pasal 5 Point 4 a UU No.25 Tahun 2009

<sup>106</sup> Pasal 5 Point 7 UU No.25 Tahun 2009

<sup>107</sup> Pasal 21 UU No.25 Tahun 2009

- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan
- n. evaluasi kinerja pelaksana.

Penyusunan standar pelayanan tersebut saat ini masih dalam tahap pembahasan peraturan pemerintah sebagai pelaksana ketentuan tersebut sehingga sulit diketahui apakah indikator berjalannya layanan publik saat ini sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pelayanan di bidang *e-procurement* instansi pemerintah dapat dikatakan sebagian besar sudah memenuhi menerapkan beberapa komponen standar pelayanan. LPSE sebagai lembaga yang melayani pengadaan secara elektronik instansi pemerintah saat ini pada praktiknya menetapkan standar dan tata cara pelayanan masing-masing secara mandiri. Hanya saja belum terdapat mekanisme kontrol efektif yang dapat memastikan lembaga-lembaga tersebut telah menjalankan standar pelayanan sesuai dengan perundang-undangan<sup>108</sup>.

Tanggung jawab hukum penyelenggara layanan publik termasuk dalam konteks pelayanan *e-procurement* diatur dalam bentuk sanksi administratif dan sanksi pidana.

Sanksi administratif penyelenggara layanan publik berupa<sup>109</sup>:

1. Teguran tertulis
2. Teguran tertulis dilanjutkan dengan pembebasan dari jabatan.
3. Penurunan gaji
4. Penurunan pangkat

---

<sup>108</sup> Disinilah peran *ombudsman* harus lebih dioptimalkan

<sup>109</sup> Pasal 54 UU No.25 Tahun 2009

5. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri
6. pemberhentian tidak dengan hormat
7. pembekuan misi dan/atau izin
8. pencabutan izin

Sedangkan ketentuan mengenai sanksi pidana berlaku sama bagi penyelenggara yang melakukan perbuatan yang terkait tindak pidana dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara layanan publik sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4.4. Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Kearsipan**

Arsip memiliki nilai aset sangat berharga bagi semua negara. Dalam sebuah organisasi, arsip dapat dijadikan sebagai rekaman informasi dari seluruh aktivitas organisasi, arsip berfungsi sebagai pusat ingatan, alat bantu pengambilan keputusan, bukti eksistensi organisasi dan untuk kepentingan organisasi yang lain.

Pertanggungjawaban kegiatan dalam penciptaan, pengelolaan, dan pelaporan arsip tersebut diwujudkan dalam bentuk menghasilkan suatu sistem rekaman kegiatan yang faktual, utuh, sistematis, autentik, terpercaya, dan dapat digunakan. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban tersebut dibutuhkan kehadiran suatu lembaga kearsipan, baik yang bersifat nasional, daerah, maupun perguruan tinggi yang berfungsi mengendalikan kebijakan, pembinaan, pengelolaan kearsipan nasional agar terwujud sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang komprehensif dan terpadu.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan menyebutkan bahwa arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan

perorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara<sup>110</sup>.

Secara historis, terdapat beberapa sistem kearsipan yang pernah diterapkan di Indonesia. Ragam Sistem Kearsipan di Indonesia antara lain adalah Sistem Verbal, Sistem Agenda, Sistem Kaulbach, Sistem Tata Naskah, dan Sistem Pola Baru/Kartu Kendali<sup>111</sup>.

1. Sistem Verbal, diterapkan sebagai *verbalstelsel* di Negeri Belanda berdasarkan *Koninklijk Besluit* No. 7, 4 September 1823, dan mulai di terapkan di Hindia Belanda pada tahun 1830. Verbal secara harfiah artinya adalah lisan, karena secara historis verbal merupakan laporan lisan yang disampaikan pada rapat umum yang dilengkapi dengan bukti atau laporan surat menyurat mengenai topik yang berkaitan.

Unsur-unsur dalam sistem verbal meliputi antara lain; lembar proses verbal, lembar-lembar konsep penyelesaian naskah sesuai tahapan penyempurnaan (*historical draft*), konsep final/net konsep/final draft, pertinggal dan naskah terkait.

2. Sistem agenda adalah suatu sistem serie dimana surat masuk dan atau surat keluar dicatat atau diregistrasikan secara urut dalam buku agenda dan pemberkasannya didasarkan pada nomor urut yang terdapat dalam buku agenda tersebut.

Sarana-sarana untuk sistem agenda meliputi; buku agenda, daftar klasifikasi (*hoofdenlijst*), buku indeks masalah (indeks folio), buku indeks nama (*klapper*), dan buku *register otoritet*.

3. Sistem Kaulbach adalah sistem kearsipan dinamis, dimana surat masuk dan surat keluar dicatat pada kartu korespondensi sesuai klasifikasi (*hoofdenlijst*) dan pemberkasannya sesuai dengan yang tercatat pada kartu korespondensi tersebut. Sistem kaulbach dilengkapi dengan sarana-sarana antara lain;

---

<sup>110</sup> Penjelasan Undang-undang No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan

<sup>111</sup> Anonymus, Sistem Kearsipan di Indonesia, <http://depoarsipsetdaprovkaltim1.blogspot.com/2010/03/>

Didownload pada tanggal 11 Mei 2010.

klasifikasi (*hoofdenlijst*), kartu korespondensi, buku indeks nama (*klapper*), buku register otoritet.

4. Sistem Tata Naskah, merupakan sistem administrasi dalam memelihara dan menyusun data-data dari semua tulisan mengenai segi-segi tertentu dari suatu persoalan pokok secara kronologis dalam sebuah berkas.
5. Sistem Kearsipan Pola Baru/Sistem Kartu Kendali, suatu sistem kearsipan yang merupakan satu kesatuan, di dalamnya meliputi; pengurusan surat, kode klasifikasi, indeks, tunjuk silang, penataan berkas, penemuan kembali arsip, dan penyusutan arsip.

#### **4.4.1. Penyelenggaraan Kearsipan dalam *E-Procurement***

Kemajuan teknologi informasi dimanfaatkan dibidang kearsipan untuk pengelolaan dan pelestarian yang lebih baik. Kemajuan teknologi saat ini telah menciptakan kecepatan akses informasi dan akurasi informasi. Salah satu dampak yang dapat dirasakan adalah munculnya arsip elektronik sebagai pengganti arsip kertas. Arsip elektronik memungkinkan kita melakukan otomasi dan digitalisasi di bidang kearsipan. Dengan adanya arsip elektronik, pelestarian arsip/dokumen dapat lebih mudah untuk dilakukan. Pelestarian secara fisik, arsip dalam bentuk kertas, mungkin lebih sulit dilakukan, namun dengan adanya arsip elektronik, maka kandungan informasi arsip tersebut dapat terus dimanfaatkan.

Arsip dengan format elektronik atau digital mendorong kita membangun suatu sistem informasi kearsipan berbasis digital. Arsip/dokumen dalam bentuk kertas, foto maupun audio disimpan di komputer dalam bentuk digital. Dengan demikian pemafaatan arsip akan lebih meningkat lagi. Apalagi dengan telah maraknya situs/web, masing-masing organisasi ataupun departemen memiliki alamat *website*, maka penyebaran atau pemanfaatan arsip/dokumen yang dimiliki oleh organisasi semakin terbuka. Naskah-naskah yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara, badan-badan pemerintah ataupun organisasi, semakin mudah di akses oleh masyarakat.

Dalam sistem pengadaan secara elektronik, arsip yang disimpan dalam database sistem elektronik merupakan arsip digital. Secara fisik arsip yang tersimpan tidaklah tampak, namun dapat dilihat dalam bentuk visual.

Berdasarkan hasil observasi penulis pada sistem pengadaan elektronik milik Kementerian Komunikasi dan Informatika, arsip yang dihasilkan dari seluruh proses penyelenggaraan sistem pengadaan secara elektronik tersimpan dalam server milik Ditjen Aplikasi Telematika Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Secara khusus belum ada prosedur baku tentang pengelolaan arsip-arsip elektronik pada pengelolaan sistem pengadaan secara elektronik di Kementerian Kominfo. Meskipun dari sisi teknis, pengelolaan dokumen telah terotomasi dengan baik dalam sistem aplikasi *e-procurement*. Sedangkan dari sisi sumberdaya pengelola SePP, belum ada satupun tenaga yang digunakan sebagai tenaga fungsional arsiparis<sup>112</sup>.

Kementerian Kominfo memberlakukan sistem pengadaan secara elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No 23/PER/M.KOMINFO/06/2008 tentang Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah Secara Elektronik Dengan Sistem E-Pengadaan Pemerintah Di Lingkungan Departemen Komunikasi Dan Informatika. Sayangnya dalam peraturan tersebut belum diatur hal-hal penting berkaitan dengan pengelolaan arsip/dokumen.

Jika mengacu pada SNI SIS/IEC 27001:2009 tentang Sistem Manajemen Keamanan Informasi yang saat ini akan diadopsi oleh pengelola sistem *e-procurement* pemerintah milik Kementerian Kominfo, maka sebuah organisasi harus melindungi dan mengendalikan dokumen. Organisasi/manajemen--dalam hal ini penyelenggara kearsipan--harus melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut<sup>113</sup>:

---

<sup>112</sup> Arsiparis adalah seseorang yang memiliki kompetensi di bidang kearsipan yang diperoleh melalui pendidikan formal dan/atau pendidikan dan pelatihan kearsipan serta mempunyai fungsi, tugas, dan tanggung jawab melaksanakan kegiatan kearsipan. Pasal 1 angka 10 UU No.43 Tahun 2009

<sup>113</sup> BSN, SNI SIS/IEC 27001:2009 tentang Sistem Manajemen Keamanan Informasi, 2009

- a) Menyetujui kecukupan dokumen sebelum diterbitkan;
- b) Mengkaji dan memutakhirkan dokumen jika diperlukan dan menyetujui kembali dokumen;
- c) Memastikan bahwa perubahan dan status revisi terkini dari dokumen diidentifikasi;
- d) Memastikan bahwa versi yang relevan dari dokumen yang berlaku tersedia ditempat penggunaan;
- e) Memastikan bahwa dokumen dapat dibaca dengan mudah dan mudah diidentifikasi;
- f) Memastikan bahwa dokumen tersedia untuk orang yang membutuhkannya, serta ditransfer, disimpan dan akhirnya dimusnahkan sesuai dengan prosedur yang berlaku sesuai dengan klasifikasinya;
- g) Memastikan bahwa dokumen yang berasal dari luar diidentifikasi;
- h) Memastikan bahwa distribusi dokumen dikendalikan;
- i) Mencegah penggunaan yang tidak diinginkan terhadap dokumen yang kadaluarsa; dan
- j) Menerapkan identifikasi yang sesuai untuk dokumen yang disimpan untuk berbagai tujuan.

Kendali dokumen tersebut jika dikaitkan dengan Undang-Undang Kearsipan dapat dikatakan sejalan dengan harapan atas berlakukannya undang-undang kearsipan<sup>114</sup>. Sebagai contoh proses identifikasi yang sesuai dokumen

---

<sup>114</sup> Penjelasan undang-undang kearsipan menjabarkan bahwa harapan dari diberlakukannya undang-undang kearsipan adalah memberi kejelasan dan pengaturan tentang:

- a) pengertian dan batasan penyelenggaraan kearsipan;
- b) asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan;
- c) sistem kearsipan nasional, sistem informasi kearsipan nasional, dan jaringan
- d) informasi kearsipan nasional;
- e) penyelenggaraan kearsipan;
- f) pengelolaan arsip;
- g) autentikasi;
- h) pembinaan kearsipan;
- i) organisasi;
- j) pendanaan;
- k) sumber daya manusia;
- l) prasarana dan sarana;
- m) perlindungan dan penyelamatan arsip;

yang disimpan untuk berbagai tujuan sesuai ketentuan dalam ISO 27001 dijabarkan dalam pasal 9<sup>115</sup> Undang-Undang Kearsipan. Sedangkan asas keselamatan<sup>116</sup> dan keamanan<sup>117</sup> dalam undang-undang kearsipan sesuai ketentuan dalam ISO 27001 tentang tindakan organisasi untuk memastikan bahwa dokumen tersedia untuk orang yang membutuhkannya, serta ditransfer, disimpan dan akhirnya dimusnahkan sesuai dengan prosedur yang berlaku sesuai dengan klasifikasinya.

Dalam hal pengalihan dokumen kertas menjadi dokumen elektronik, pasal 68 undang-undang No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dapat menjadi dasar hukum atas pengalihan media (autentifikasi) dari arsip yang berbentuk kertas dalam proses pengadaan menjadi arsip elektronik. Bunyi pasal 68 adalah sebagai berikut:

- 1) Pencipta arsip dan/atau lembaga kearsipan dapat membuat arsip dalam berbagai bentuk dan/atau melakukan alih media meliputi media elektronik dan/atau media lain.
- 2) Autentikasi arsip statis terhadap arsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh lembaga kearsipan.
- 3) Ketentuan mengenai autentisitas arsip statis yang tercipta secara elektronik dan/atau hasil alih media sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dapat dibuktikan dengan persyaratan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Tanggung jawab hukum penyelenggara kearsipan dalam pengelolaan *e-procurement* dapat berbentuk sanksi administratif maupun sanksi pidana. Ketentuan tentang pemberian sanksi administratif bagi pejabat negara dan/atau pelaksana diatur dalam pasal 78 sampai 80. Sedangkan sanksi pidana bagi

- 
- n) sosialisasi;
  - o) peran serta masyarakat dan organisasi profesi; dan
  - p) sanksi administratif dan ketentuan pidana

<sup>115</sup> Pasal tersebut mengatur bahwa pengelolaan arsip dilakukan terhadap arsip dinamis dan statis. Pengelolaan arsip dinamis meliputi arsip vital, arsip dinamis, dan arsip inaktif, yang keseluruhannya menjadi tanggung jawab pencipta arsip.

<sup>116</sup> Penjelasan pasal 3 huruf f undang-undang kearsipan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas “keselamatan” adalah penyelenggaraan kearsipan harus dapat menjamin terselamatkannya arsip dari ancaman bahaya baik yang disebabkan oleh alam maupun perbuatan manusia.

<sup>117</sup> Penjelasan pasal 3 huruf f undang-undang kearsipan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas “keamanan” adalah penyelenggaraan kearsipan harus memberikan jaminan keamanan arsip dari kemungkinan kebocoran dan penyalahgunaan informasi oleh pengguna yang tidak berhak.

pejabat selaku penyelenggara kearsipan diatur dalam pasal 84<sup>118</sup>. Jenis-jenis sanksi administratif yang dapat diberikan adalah<sup>119</sup>:

1. Teguran tertulis
2. Penurunan gaji
3. Penurunan pangkat

#### **4.5. Tanggung Jawab Hukum Terkait Penyelenggaraan Sistem Elektronik**

Penyelenggaraan sistem elektronik diatur dalam UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). UU tersebut oleh berbagai kalangan disebut sebagai fenomena rezim hukum baru di Indonesia. UU ITE dirancang pada bulan maret 2003 yang dikomandani oleh Kementerian Negara Komunikasi Dan Informasi (Kominfo) atas inisiatif awal dari hasil riset tim akademis dari Universitas Indonesia (UI), Universitas Padjajaran (Unpad), dan Institut Teknologi Bandung (ITB).

Undang-Undang No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) menjadi tonggak lahirnya payung hukum baru dalam pengaturan masalah pemanfaatan Informasi dan Transaksi Elektronik. UU tersebut mengatur aspek-aspek penting dalam pemanfaatan informasi dan transaksi elektronik. Disamping itu, UU tersebut mengatur juga masalah-masalah yang kemungkinan timbul dari pemanfaatan teknologi informasi seperti; hak cipta, transaksi elektronik, sengketa, yusridiksi dan lain-lain. Dalam konteks pengadaan secara elektronik, UU ITE telah memberi landasan hukum yang lebih kokoh atas dilaksanakannya pengadaan secara elektronik (*e-procurement*).

Dalam proses pengadaan secara elektronik, kedudukan pemerintah adalah selaku penyelenggara sistem elektronik. Pemerintah selaku penyelenggara *e-procurement* seperti disebutkan sebelumnya diwakili oleh pengelola sistem

---

<sup>118</sup> Bunyi pasal 84 UU No.43 Tahun 2009 adalah “Pejabat yang dengan sengaja tidak melaksanakan pemberkasan dan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.

<sup>119</sup> Bandingkan dengan jenis sanksi administratif dalam UU No.25 2009 tentang Layanan Publik

elektronik (unit layanan) yang dibentuk berdasarkan surat keputusan pejabat tertentu dalam lingkungan instansi pemerintah. Berbeda dengan pemerintah dalam konteks hubungan kontraktual pengadaan yang diwakili oleh pejabat pembuat komitmen selaku penandatanganan kontrak.

Dalam konteks penyelenggaraan sistem elektronik, UU ITE telah memberikan standar pertanggungjawaban yang bersifat *presumed liability* karena tidak mungkin konsumen dapat membuktikan kesalahan yang terjadi pada sistem tersebut, karena sistem tersebut adalah teknologi tinggi (*hi-tech*) yang tidak mungkin dapat dengan mudah mengakses dan mengetahui bagaimana substansi sistem tersebut sebenarnya<sup>120</sup>.

#### 4.5.1 Penyelenggaraan Transaksi Elektronik Dalam Lingkup Publik

Dalam praktik *e-procurement* di lingkungan instansi pemerintah, pemerintah selaku penyelenggara sistem elektronik memungkinkan untuk melakukan transaksi jual-beli secara langsung maupun tidak langsung melalui layanan *web site* pengadaan maupun *e-mail (e-commerce)*. Meskipun pada praktiknya peneliti belum menemukan data tentang terjadinya pembelian langsung melalui fasilitas e-pembelian langsung dalam web site / portal e-pengadaan pemerintah. Namun secara teknis, praktik tersebut sangat dimungkinkan sebagai bagian dari layanan *e-procurement* pemerintah.

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik menyebutkan bahwa penyelenggaraan transaksi elektronik dalam lingkup publik meliputi<sup>121</sup>:

- a. Pertukaran atau penyampaian Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang berkaitan dengan kepentingan umum dengan kesepakatan para pihak;
- b. Penyelenggaraan Transaksi Elektronik oleh penyelenggara negara atau oleh pihak lain yang menyelenggarakan layanan publik sepanjang tidak dikecualikan oleh Undang-Undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik;

<sup>120</sup> Edmon Makarim, op.cit hal.172

<sup>121</sup> Pasal 46 ayat (2) RPP PITE

- c. Penyelenggaraan Transaksi Elektronik dalam lingkup publik lainnya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Model e-pembelian dapat dikategorikan sebagai penyelenggaraan transaksi elektronik dalam oleh penyelenggara negara.

Dilihat dari sudut pandang konvensional, transaksi e-pembelian langsung secara kasat mata tidak memunculkan para pihak yang bertransaksi, karena menggunakan fasilitas/sarana yang terdapat dalam sistem elektronik. Penjual hanya menampilkan *display* barang/jasa dalam katalog penjualan (e-katalog). Sedangkan pengguna barang/jasa (instansi pemerintah dapat mengakses untuk memilih barang yang akan di beli melalui portal *e-procurement*.

Gambar 4.3.

Tampilan E-Katalog yang mendukung  
Layanan Pembelian Secara Langsung (E-pembelian Langsung)



Dengan *toolbar* yang sudah tersedia dalam *website* pengadaan, pembeli dapat melakukan transaksi dengan menekan *icon* tombol pembelian. Saat proses verifikasi persetujuan dilakukan, dan pembeli menyetujui, maka proses transaksi pengadaan atau pembelian telah dilakukan. Dan sesuai kesepakatan awal,

barang/jasa yang dibeli/dipesan dapat dikirim atau dilaksanakan sesuai dengan waktu yang diminta oleh pembeli. Sedangkan proses pembayaran transaksi tersebut, sampai saat ini belum terhubung dengan aplikasi pengadaan.

Proses pembayaran yang saat ini berlaku adalah barang yang telah dibeli oleh instansi dalam *e-procurement*, dibayar berdasarkan tagihan (*invoice*) penjual melalui Surat Permintaan Pembayaran (SPP) yang diajukan oleh penyedia barang kepada Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Bagian keuangan instansi kemudian menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM). SPM tersebut menjadi dasar Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dari Bank untuk dicairkan kepada rekening penjual sesuai dengan SPM.

Model jual beli diatas sebetulnya masuk dalam kategori *e-commerce* (perdagangan secara elektronik). Perdagangan elektronik atau e-dagang (*Electronic commerce* atau *e-commerce*) adalah penyebaran, pembelian, penjualan, pemasaran barang dan jasa melalui sistem elektronik seperti internet atau televisi, www, atau jaringan komputer lainnya. E-dagang dapat melibatkan transfer dana elektronik, pertukaran data elektronik, sistem manajemen inventori otomatis, dan sistem pengumpulan data otomatis<sup>122</sup>.

Permasalahan yang kemudian muncul sehubungan dengan praktik *e-commerce* di Indonesia secara umum di identifikasikan atas beberapa hal seperti:

1. otentikasi subyek hukum yang membuat transaksi melalui internet;
2. saat perjanjian berlaku dan memiliki kekuatan mengikat secara hukum;
3. obyek transaksi yang diperjualbelikan;
4. mekanisme peralihan hak;
5. hubungan hukum dan pertanggungjawaban para pihak yang terlibat dalam transaksi baik penjual, pembeli, maupun para pendukung seperti perbankan, *internet service provider* (ISP), dan lain-lain;

---

<sup>122</sup> WIKIPEDIA, [http://id.wikipedia.org/wiki/Perdagangan\\_elektronik](http://id.wikipedia.org/wiki/Perdagangan_elektronik) *didownload* pada tanggal 20 April 2010.

6. legalitas dokumen catatan elektronik serta tanda tangan digital sebagai alat bukti;
7. mekanisme penyelesaian sengketa;
8. pilihan hukum dan forum peradilan yang berwenang dalam penyelesaian sengketa.

Kedudukan pemerintah pada saat melakukan transaksi *e-commerce* tersebut sama halnya dengan memposisikan pemerintah untuk memasuki hubungan kontraktual dalam skala privat. Disini pemerintah menjalankan peran ganda (*double role*). Disatu sisi kedudukannya seperti subyek privat lain, tetapi disisi lain kedudukannya sebagai badan publik yang tidak terlepas<sup>123</sup>.

Tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara –dalam hal ini adalah pejabat pembuat komitmen--mewakili pemerintah dalam suatu hubungan kontraktual merupakan tindakan keperdataan. Hal ini dikuatkan dalam pasal 2 huruf a UU No.5 Tahun 1986 yang dipertahankan dalam UU No.9 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No.5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam hal terjadinya hubungan kontraktual pemerintah dan swasta, maka pemerintah harus mematuhi hukum perjanjian yang berlaku. Hukum perjanjian Indonesia menganut asas kebebasan berkontrak berdasarkan pasal 1338 KUHPerd. Asas ini memberi kebebasan kepada para pihak yang sepakat untuk membentuk suatu perjanjian untuk menentukan sendiri bentuk serta isi suatu perjanjian. Dengan demikian para pihak yang membuat perjanjian dapat mengatur sendiri hubungan hukum diantara mereka.

Sebagaimana dalam perdagangan konvensional, *e-commerce* khususnya dalam praktik pengadaan menimbulkan perikatan antara para pihak untuk memberikan suatu prestasi. Implikasi dari perikatan itu adalah timbulnya hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh para pihak yang terlibat.

---

<sup>123</sup> Kesimpulan atas desertasi Yohanes Sogar Simamora, op.cit hal. 326

Didalam hukum perikatan Indonesia dikenal apa yang disebut ketentuan hukum pelengkap. Ketentuan tersebut tersedia untuk dipergunakan oleh para pihak yang membuat perjanjian apabila ternyata perjanjian yang dibuat mengenai sesuatu hal ternyata kurang lengkap atau belum mengatur sesuatu hal. Ketentuan hukum pelengkap itu terdiri dari ketentuan umum dan ketentuan khusus untuk jenis perjanjian tertentu.

Seiring dengan adanya UU ITE, ketentuan tentang *e-commerce* secara nyata diatur dalam pasal perpasal khususnya yang berkaitan dengan transaksi elektronik, sistem elektronik, pembuktian, yurisdiksi, penyelesaian sengketa, dan lain-lain. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa permasalahan-permasalahan terkait *e-commerce* diatas sebagian besar telah terakomodir dalam UU ITE. UU tersebut dapat dijadikan payung hukum atas penyelenggaraan *e-commerce* di Indonesia.

Transaksi elektronik dalam UU No.11 tahun 2008 tentang ITE diatur dalam bab VII pasal 17 sampai dengan pasal 22. UU ITE mendefinisikan transaksi elektronik sebagai perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer, dan/atau media elektronik lainnya<sup>124</sup>. Praktik e-pembelian langsung dalam aplikasi *e-procurement* instansi pemerintah merupakan bentuk sederhana penyelenggaraan transaksi elektronik pada sektor publik. Berdasarkan ruang lingkup *e-commerce*, maka praktik bisnis yang berkembang berdasarkan lingkup aktivitasnya, dikenal juga pembedaan sebagai berikut<sup>125</sup>:

- a. *Electronic Business* adalah ditujukan untuk lingkup aktifitas perdagangan dalam arti luas;
- b. *Electronic Commerce* adalah ditujukan untuk lingkup perdagangan/perniagaan yang dilakukan secara elektronik dalam arti sempit termasuk;
  - Perdagangan via Internet (*Internet Commerce*)

---

<sup>124</sup> Pasal 1 UU ITE

<sup>125</sup> Edmon Makarim, Kompilasi Hukum Telematika, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004). Hal.

- Perdagangan dengan fasilitas web internet (*Web Commerce*), dan
- Perdagangan dengan sistem pertukaran data terstruktur secara elektronik (*Electronic Data Interchange*).

Layanan e-pembelian langsung dalam aplikasi *e-procurement* instansi pemerintah pada dasarnya mengakomodir model *e-commerce* dalam arti sempit. Meskipun begitu, fitur dalam e-pembelian saat ini dapat dikatakan masih sangat sederhana. Disamping itu e-katalog juga belum lengkap terisi data produk yang dapat dibeli langsung oleh pemerintah.

Di masa mendatang, berdasarkan rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik diatur bahwa penyelenggara sistem elektronik **wajib memuat** atau menyediakan fitur dalam rangka melindungi hak pengguna sesuai dengan karakteristik Sistem Elektronik yang digunakannya<sup>126</sup>. Fitur-fitur sebagaimana dimaksud berupa fasilitas untuk<sup>127</sup>:

- a. melakukan koreksi;
- b. membatalkan perintah;
- c. memberikan konfirmasi atau rekonfirmasi;
- d. memilih, meneruskan, atau berhenti melaksanakan aktivitas berikutnya;
- e. melihat apakah informasi yang disampaikan merupakan tawaran untuk melakukan kontrak atau iklan setelah transaksi dilakukan;
- f. mengecek status berhasil atau gagalnya transaksi;
- g. membaca perjanjian sebelum melakukan transaksi.

Terkait aspek perikatan dalam transaksi e-pembelian langsung pada aplikasi *e-procurement*, Pasal 20 UU ITE secara tegas menyebutkan bahwa transaksi elektronik terjadi pada saat penawaran transaksi yang dikirim Pengirim telah diterima dan disetujui Penerima. Bunyi pasal 20:

- (1) Kecuali ditentukan lain oleh para pihak, Transaksi Elektronik terjadi pada saat penawaran transaksi yang dikirim Pengirim telah diterima dan disetujui Penerima.

<sup>126</sup> Pasal 42 ayat (3) RPP Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik

<sup>127</sup> Pasal 42 ayat (4) RPP Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik

- (2) Persetujuan atas penawaran Transaksi Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan dengan pernyataan penerimaan secara elektronik.

Perjanjian yang timbul sebagai akibat dari terjadinya transaksi elektronik dalam fasilitas layanan *e-procurement* tetap dianggap sebagai perjanjian yang sah sebagaimana perjanjian jual beli pada umumnya. Perjanjian yang sah berdasarkan pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata harus memenuhi empat syarat yaitu<sup>128</sup>:

1. Sepakat Mereka yang Mengikatkan Dirinya
2. Kecakapan Untuk Membuat Suatu Perikatan
3. Suatu Hal Tertentu
4. Suatu Sebab Yang Halal

Seluruh syarat tersebut apabila diuraikan dalam penjabaran perikatan dalam perjanjian yang timbul akibat terjadinya transaksi elektronik pada layanan *e-procurement* pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Sepakat Mereka yang Mengikatkan Dirinya

Dalam transaksi elektronik layanan *e-procurement*, pihak yang memberikan penawaran adalah pihak penjual atau perusahaan rekanan yang telah terdaftar dalam aplikasi *e-procurement*. Apabila pihak pembeli / instansi pemerintah merasa butuh untuk membeli barang atau menggunakan jasa yang ditampilkan dalam *display* katalog penjual, pembeli/instansi pemerintah melalui administrator aplikasi yang telah ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan pejabat terkait dapat meng-*klik* pilihan barang/jasa yang dibutuhkan. Tombol klik tersebut menunjukkan telah terjadinya proses pembelian yang harus ditindaklanjuti oleh pihak penjual. Proses ini memang menimbulkan keraguan tentang kapan terciptanya suatu kesepakatan. Namun dengan adanya pasal 20 UU ITE proses tersebut adalah sah dianggap sebagai suatu kesepakatan,

---

<sup>128</sup> Kitab Undang-Undang Hukum. Perdata, Burgelijk Wetboek, Diindonesiakan oleh: Prof R Subekti SH dan R Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2002).

apalagi masing-masing pihak telah mengikatkan dirinya dalam sistem elektronik pengadaan (terdaftar sebagai penjual dan pembeli).

## 2. Kecakapan Untuk Membuat Suatu Perikatan

Dalam transaksi elektronik pada layanan *e-procurement* sangat dimungkinkan para pihak yang melakukan transaksi adalah orang-orang yang cakap secara hukum. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam modul *e-procurement* pemerintah bahwa baik dari pihak pemerintah maupun pihak penjual/perusahaan rekanan harus menunjuk seseorang sebagai administrator aplikasi untuk membantu proses teknis pelaksanaan *e-procurement* yang didalamnya termasuk proses pembelian secara langsung, input data, dan lain-lain. Penunjukan administrator tersebut tentu didasari atas pertimbangan kecakapan dan kompetensi.

Dan jika ternyata pihak yang melakukan transaksi adalah orang yang tidak cakap secara hukum maka pihak yang dirugikan dapat melakukan pembatalan perjanjian.

## 3. Suatu Hal Tertentu

Yang dimaksud suatu hal tertentu dalam undang-undang adalah prestasi yang menjadi pokok perjanjian yang bersangkutan. Transaksi barang/jasa dalam e-pembelian langsung pada layanan *e-procurement* pada prinsipnya hanya memuat barang/jasa yang bersifat sederhana. Seperti pembelian barang habis pakai/barang persediaan (alat tulis kantor, tinta printer, bola lampu), atau penggunaan jasa tenaga perbaikan peralatan yang sederhana. Sedangkan untuk barang/jasa yang sifatnya kompleks atau khusus seperti peralatan telekomunikasi, jasa konsultan konstruksi, dan lain-lain belum dimungkinkan untuk dilakukan secara *online*.

## 4. Suatu Sebab Yang Halal

Isi perjanjian dalam kesepakatan jual beli pada layanan e-pembelian langsung tentu saja harus sesuai undang-undang dan tidak berlawanan dengan kesusilaan dan ketertiban umum.

Sedangkan hal-hal yang berkaitan dengan hubungan dan akibat hukum dari perikatan yang lahir dalam transaksi elektronik dapat merujuk pada pasal 21 UU ITE. Bunyi pasal 21 UU ITE adalah sebagai berikut:

- (1) Pengirim atau Penerima dapat melakukan Transaksi Elektronik sendiri, melalui pihak yang dikuasakan olehnya, atau melalui Agen Elektronik.
- (2) Pihak yang bertanggung jawab atas segala akibat hukum dalam pelaksanaan Transaksi Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sebagai berikut:
  - a. jika dilakukan sendiri, segala akibat hukum dalam pelaksanaan Transaksi Elektronik menjadi tanggung jawab para pihak yang bertransaksi;
  - b. jika dilakukan melalui pemberian kuasa, segala akibat hukum dalam pelaksanaan Transaksi Elektronik menjadi tanggung jawab pemberi kuasa; atau
  - c. jika dilakukan melalui Agen Elektronik, segala akibat hukum dalam pelaksanaan Transaksi Elektronik menjadi tanggung jawab penyelenggara Agen Elektronik.
- (3) Jika kerugian Transaksi Elektronik disebabkan gagal beroperasinya Agen Elektronik akibat tindakan pihak ketiga secara langsung terhadap Sistem elektronik, segala akibat hukum menjadi tanggung jawab penyelenggara Agen Elektronik.
- (4) Jika kerugian Transaksi Elektronik disebabkan gagal beroperasinya Agen Elektronik akibat kelalaian pihak pengguna jasa layanan, segala akibat hukum menjadi tanggung jawab pengguna jasa layanan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam hal dapat dibuktikan terjadinya keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian pihak pengguna Sistem Elektronik.

#### **4.5.2 Infrastruktur Keamanan Sistem Elektronik**

Keamanan dalam proses transaksi melalui internet menjadi satu kebutuhan bagi para pihak yang terlibat didalamnya. Kewajiban penyelenggara sistem elektronik untuk memberikan perlindungan terhadap kerahasiaan dan keamanan informasi menjadi prioritas dalam penyelenggaraan transaksi elektronik. Hal ini berkaitan erat dengan kebijakan keamanan oleh penyelenggara sistem elektronik itu sendiri. Kebijakan keamanan merupakan dasar dari implementasi kebijakan keamanan TI. Kebijakan keamanan harus dikembangkan untuk menjamin

bahwa semua komponen keamanan akan berfungsi dengan baik untuk mencapai tujuan yang sama.

Aspek keamanan dan keandalan dalam Undang-Undang No.11 Tahun 2008 diatur dalam pasal 15. Pasal tersebut berbunyi:

- (1) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik harus menyelenggarakan Sistem Elektronik secara andal<sup>129</sup> dan aman<sup>130</sup> serta bertanggung jawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik sebagaimana mestinya.
- (2) Penyelenggara Sistem Elektronik bertanggung jawab terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektroniknya.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam hal dapat dibuktikan terjadinya keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian pihak pengguna Sistem Elektronik.

Beberapa literatur keamanan teknologi informasi menyebutkan bahwa layanan keamanan yang dapat dipakai untuk melindungi infrastruktur informasi adalah sebagai berikut<sup>131</sup>:

1. *Identification* atau proses untuk membedakan satu pengguna dengan pengguna yang lain.
2. *Authentication* atau proses untuk melakukan verifikasi identitas seorang pengguna.
3. *Authorization* dan *Access Control* yakni suatu cara untuk memberikan dan memaksakan hak-hak pengguna.
4. *Administration* yaitu proses untuk membentuk, mengelola dan memelihara keamanan.
5. Audit yaitu proses monitoring *identification, authentication, authorization and access control, and administration* untuk menentukan apakah keamanan sudah dengan tepat dilaksanakan dan dipelihara.

---

<sup>129</sup> “Andal” artinya Sistem Elektronik memiliki kemampuan yang sesuai dengan kebutuhan penggunanya. Penjelasan pasal 15 ayat (1)

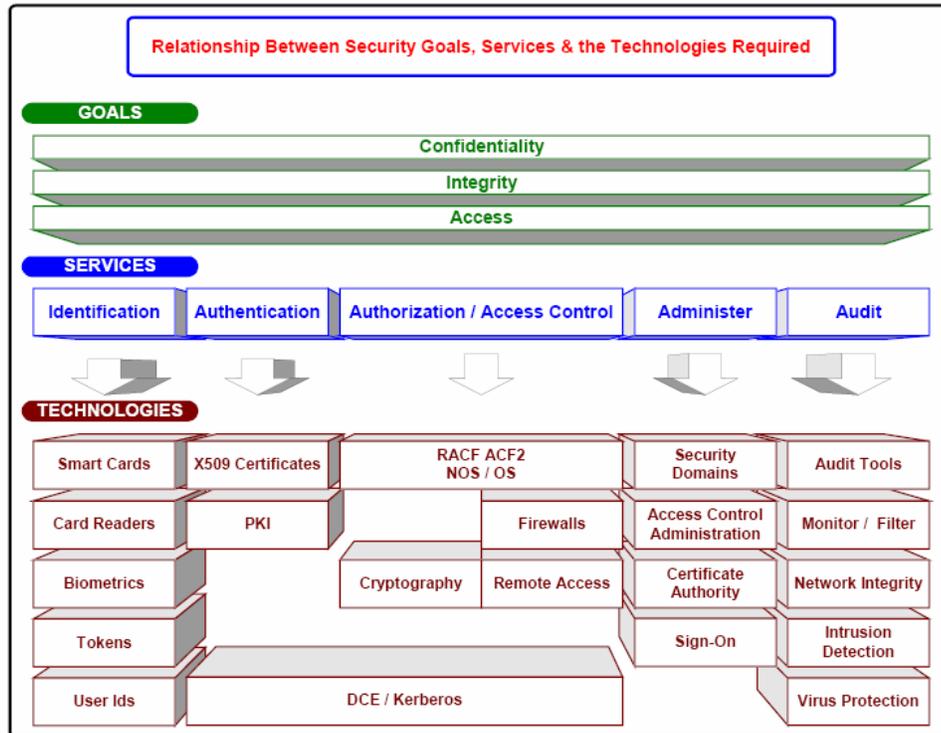
<sup>130</sup> “Aman” artinya Sistem Elektronik terlindungi secara fisik dan non fisik. Penjelasan pasal 15 ayat (2)

<sup>131</sup> John McDowell, Model Keamanan Teknologi Informasi, Architecture for the State of Arizona, Chief Technology Planner, The Arizona Department of Administration, USA, 2001

Hubungan antara tujuan keamanan digambarkan sebagai berikut<sup>132</sup>:

Gambar 4.4.

Hubungan Antara Tujuan Keamanan Teknologi Informasi, Pelayanan, dan Kebutuhan Teknologi



Grafik tersebut memperlihatkan hubungan antar tujuan-tujuan keamanan teknologi informasi yakni:

- 1) Memelihara kerahasiaan,
- 2) Menjamin integritas data, sistem dan infrastruktur dan,
- 3) Menyediakan akses yang kontinu terhadap aset yang ada.

Dengan mengambil contoh model keamanan teknologi informasi pada sistem *e-procurement* pemerintah milik Kementerian Komunikasi dan Informatika selaku penyelenggara sistem elektronik, dapat dilihat bahwa pola keamanan yang dibangun belum dibakukan dalam sebuah standar keamanan. Setidaknya hingga saat ini belum ada satu standar baku yang digunakan pemerintah dalam menjamin keamanan sistem *e-procurement* milik pemerintah

<sup>132</sup> Ibid. Hal. 20

termasuk didalamnya perlindungan keamanan pada transaksi elektronik antara pemerintah dan swasta sebagaimana tertuang dalam modul e-pembelian. Direktorat Standarisasi dan Audit Aplikasi Telematika Kementerian Kominfo selaku otoritas yang berwenang menyusun standarisasi keamanan di bidang telematika hingga saat ini belum menyusun satupun standarisasi khusus yang berkaitan dengan pelaksanaan *e-procurement* di lingkungan pemerintah.

Standarisasi manajemen keamanan sistem informasi pada sistem *e-procurement* milik Kementerian Kominfo saat ini sedang berupaya mengadopsi standarisasi berdasarkan ISO 27001<sup>133</sup> setelah sebelumnya berhasil mencapai standar ISO 9001:2000<sup>134</sup>. ISO 27001 telah diadopsi pada tahun 2009 dalam bentuk Standard Nasional Indonesia (SNI) yang kemudian lebih dikenal dengan SNI SIS/IEC 27001:2009.

Dalam ISO 27001 sebuah organisasi harus menerapkan Sistem Manajemen Keamanan Informasi (SMKI)<sup>135</sup> dengan langkah-langkah sebagai berikut<sup>136</sup>:

- a) Merumuskan rencana perlakuan risiko yang mengidentifikasi tindakan manajemen sumber daya, tanggung jawab dan prioritas secara tepat untuk mengelola risiko keamanan informasi.
- b) Menerapkan rencana perlakuan risiko untuk mencapai sasaran pengendalian yang teridentifikasi, yang mencakup pertimbangan pendanaan dan alokasi peran dan tanggung jawab.

---

<sup>133</sup> Pemerintah Kota Surabaya telah mendapat ISO 27001 melalui fasilitas layanan *e-procurement*. Lihat di [www.surabaya-eproc.or.id](http://www.surabaya-eproc.or.id)

<sup>134</sup> ISO 9001:2000 adalah suatu standar internasional untuk sistem manajemen kualitas. ISO 9001:2000 menetapkan persyaratan-persyaratan dan rekomendasi untuk desain dan penilaian dari suatu sistem manajemen kualitas, yang bertujuan untuk menjamin bahwa organisasi akan memberikan produk (barang dan/atau jasa) yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Persyaratan-persyaratan yang ditetapkan ini dapat merupakan kebutuhan spesifik dari pelanggan, di mana organisasi yang di kontrak itu bertanggung jawab untuk menjamin kualitas dari produk-produk tertentu atau merupakan kebutuhan dari pasar tertentu, sebagaimana ditentukan oleh organisasi.

<sup>135</sup> Sistem Manajemen Keamanan Informasi diartikan sebagai bagian dari sistem manajemen secara keseluruhan, berdasarkan pendekatan risiko bisnis, untuk menetapkan, menerapkan, mengoperasikan, memantau, mengkaji, meningkatkan, dan memelihara keamanan informasi.

<sup>136</sup> SNI SIS/IEC 27001:2009 op.cit hal. 44

- c) Menerapkan pengendalian yang dipilih dalam untuk memenuhi sasaran pengendalian.
- d) Menetapkan program pelatihan dan kepedulian.
- e) Mengelola operasi SMKI
- f) Mengelola sumber daya untuk SMKI
- g) Menerapkan prosedur dan pengendalian lainnya yang mampu melakukan deteksi secara cepat kejadian keamanan dan menanggapi insiden keamanan.

Undang-Undang No.11 tahun 2008 menentukan **kewajiban** penyelenggara sistem elektronik mengoperasikan Sistem Elektronik yang memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut<sup>137</sup>:

- a. dapat menampilkan kembali Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik secara utuh sesuai dengan masa retensi yang ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan;
- b. dapat melindungi ketersediaan, keutuhan, keotentikan, kerahasiaan, dan keteraksesan Informasi Elektronik dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
- c. dapat beroperasi sesuai dengan prosedur atau petunjuk dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
- d. dilengkapi dengan prosedur atau petunjuk yang diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dapat dipahami oleh pihak yang bersangkutan dengan Penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut; dan
- e. memiliki mekanisme yang berkelanjutan untuk menjaga kebaruan, kejelasan, dan keberanggungjawaban prosedur atau petunjuk.

Draft RPP tentang Penyelenggaran Informasi dan Transaksi Elektronik bahkan mengatur lebih rinci tentang Persyaratan Penyelenggaraan Sistem Elektronik untuk Pelayanan Publik. Pasal 25 RPP tersebut menyebutkan:

- (1) Sebelum diluncurkan kepada publik, Sistem Elektronik yang digunakan untuk pelayanan publik wajib mendapatkan sertifikasi kelaikan Sistem Elektronik.
- (2) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik

---

<sup>137</sup> Pasal 16 UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE

wajib menjalankan perencanaan keberlangsungan kegiatan untuk menanggulangi gangguan atau bencana sesuai dengan risiko dari dampak yang ditimbulkannya.

- (3) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik yang mengoperasikan pusat data wajib menempatkan pusat data dan pusat pemulihan bencana yang dioperasikannya di wilayah Indonesia.
- (4) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik wajib menjaga rahasia, keutuhan, dan ketersediaan data pribadi yang dikelolanya.
- (5) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik wajib menjamin bahwa perolehan, penggunaan, dan pemanfaatan data pribadi berdasarkan persetujuan orang yang bersangkutan, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
- (6) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik wajib menjamin penggunaan atau pengungkapan data dilakukan berdasarkan persetujuan dari pemilik data pribadi tersebut dan sesuai dengan tujuan yang disampaikan kepada pemilik data pribadi pada saat perolehan data.
- (7) Jika terjadi kegagalan dalam perlindungan rahasia data pribadi yang dikelolanya, setiap Penyelenggara Sistem Elektronik yang bersangkutan wajib memberitahukan secara tertulis kepada setiap pemilik data pribadi tersebut.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman perlindungan data pribadi untuk Sistem Elektronik diatur dalam peraturan Menteri.

Ketentuan lain tentang penyelenggaraan sistem elektronik pada sektor publik akan diatur dalam pasal 32 RPP PITE. Bunyi pasal 32 adalah sebagai berikut:

- (1) Penyelenggara Sistem Elektronik untuk pelayanan publik wajib menerapkan tata kelola yang baik dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Tata kelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut :
  - a. tersedianya prosedur atau petunjuk dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik yang didokumentasikan dan/atau diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dimengerti oleh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan Sistem Elektronik tersebut;
  - b. adanya mekanisme yang berkelanjutan untuk menjaga kebaruan dan kejelasan prosedur pedoman pelaksanaan;
  - c. adanya kelembagaan dan kelengkapan personel pendukung bagi pengoperasian Sistem Elektronik sebagaimana mestinya;
  - d. adanya penerapan manajemen kinerja pada Sistem Elektronik yang diselenggarakannya untuk memastikan Sistem Elektronik beroperasi sebagaimana mestinya;

- e. adanya rencana menjaga keberlangsungan penyelenggaraan sistem elektronik (*business continuity plan*) yang dikelolanya.
- (3) Ketentuan mengenai pedoman tata kelola sistem Informasi Elektronik untuk layanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan Menteri.

Kewajiban penyelenggara sistem elektronik sebagaimana diatur dalam undang-undang No.11 Tahun 2008 tentang ITE berimplikasi pada tanggung jawab hukum bagi penyelenggaraan sistem elektronik. Dalam hal terjadi penyalahgunaan sistem elektronik pengadaan yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana, tentu akan berlaku ketentuan pidana dalam UU ITE terhadap orang/individu yang melakukan perbuatan tersebut. Sedangkan pelanggaran/penyimpangan diluar ketentuan pidana saat ini sedang diformulasikan dalam RPP Penyelenggaraan Informasi dan Transaksi Elektronik (PITE).

Dalam RPP PITE, pelanggaran terhadap ketentuan dalam penyelenggaraan informasi dan transaksi elektronik dapat dikenai sanksi administratif berupa<sup>138</sup>:

- a. teguran tertulis;
- b. denda administratif;
- c. pemberhentian sementara;
- d. tidak diberikan perpanjangan izin; dan/atau
- e. pencabutan izin

---

<sup>138</sup> Pasal 68 RPP PITE