

KONSTRUKSI HUKUM PENGADAAN ALAT MATERIAL KHUSUS KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA BERBASIS DISKRESI ADMINISTRATIF

Identitas Artikel	
Penulis	Agus Seytawan HP. ^{1*} Yos Johan Utama. ² Budi Ispriyarso. ³
Affiliasi	Universitas Diponegoro
Email	Agusshpps@gmail.com
Tipe	Artikel
Fokus Kajian	Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pengadaan Publik
Riwayat Artikel	Submission : 3 Agustus 2026
	Review-1 : 7 Agustus 2026
	Review-2 : 14 Agustus 2026
	Copyediting : 21 Agustus 2026
	Production : 25 Agustus 2026
ID Terbitan	Volume 12 Nomor 1 April 2026
DOI	https://doi.org/10.32503/diversi.v12i1.9196
Copyright	Agus Seytawan HP. ¹ Yos Johan Utama. ² Budi Ispriyarso. ³

ABSTRACT

This study examines the normative boundaries between confidential special procurement procedures and the exercise of administrative discretion in the procurement of Special Equipment and Materials for the Indonesian National Police. It aims to analyze the legal framework and status of such procurement following amendments to the Presidential Regulation on Government Procurement of Goods/Services and the Police Law, as well as to analyze the limits of discretion and a proportional accountability-transparency model to prevent the abuse of authority. Employing a normative legal research method, the study reveals that special procurement derives its normative legitimacy from the Police's sectoral authority, exemption mechanisms within government procurement regulations, and internal Police regulations. Established special procedures are not synonymous with discretion, as the latter may only be exercised in exceptional circumstances where existing legal instruments prove inadequate. The study proposes a layered transparency model to balance confidentiality requirements with the principles of legality, oversight, and state financial accountability.

Keywords: Administrative discretion. Procurement. Almatius. Multi-layered transparency.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang batas normatif antara prosedur pengadaan khusus yang bersifat rahasia dan penggunaan diskresi administratif dalam pengadaan Alat Material Khusus Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi dan kedudukan hukum pengadaan almatius Polri setelah perubahan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Undang-Undang Kepolisian serta untuk menganalisis batas diskresi dan model akuntabilitas-

transparansi yang proporsional untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Penelitian menggunakan metode hukum normatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa pengadaan khusus memiliki legitimasi normatif melalui kewenangan sektoral Kepolisian, mekanisme pengecualian dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, dan pengaturan internal Kepolisian. Prosedur khusus yang telah diatur tidak identik dengan diskresi, karena diskresi hanya dapat digunakan dalam keadaan luar biasa ketika instrumen hukum yang tersedia tidak memadai. Penelitian ini menawarkan model transparansi berlapis untuk menyeimbangkan kebutuhan kerahasiaan dengan prinsip legalitas, pengawasan, dan akuntabilitas keuangan negara.

Kata Kunci: Diskresi_administratif. Pengadaan. Almatas. Transparansi_berlapis.

1. Pendahuluan

Pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan pertemuan antara hukum administrasi, hukum keuangan negara, hukum kontrak, dan tata kelola publik. Melalui pengadaan, anggaran negara diubah menjadi barang, jasa, infrastruktur, serta kapasitas kelembagaan yang secara langsung menentukan mutu pelayanan publik. Oleh karena itu, pengadaan tidak dapat diperlakukan semata-mata sebagai kegiatan teknis membeli barang, tetapi juga merupakan tindakan pemerintahan yang harus mempunyai dasar kewenangan, tujuan, prosedur yang dapat diuji, dan pertanggungjawaban atas hasilnya. Literatur pengadaan publik menunjukkan bahwa kualitas aturan memang penting, tetapi jarak antara aturan dan praktik tetap menjadi sumber risiko. Sistem yang tampak lengkap pada tingkat normatif dapat menghasilkan keluaran yang lemah apabila diskresi tidak dikelola, persaingan semu dibiarkan, atau dokumentasi tidak memungkinkan pengawasan yang efektif.¹

Dalam kerangka hukum pengadaan barang/jasa pemerintah secara umum, prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel membentuk standar perilaku penyelenggara pengadaan. Keterbukaan memungkinkan pasar mengetahui kebutuhan pemerintah, memberi kesempatan yang seimbang kepada calon penyedia, dan menyediakan data bagi audit maupun pengawasan masyarakat. Kompetisi juga berfungsi sebagai instrumen pembentukan harga dan pengujian kemampuan penyedia. Studi lintas negara memperlihatkan bahwa publikasi dan pengadaan

¹ Erica Bosio et al., "Public Procurement in Law and Practice," *American Economic Review* 112, no. 4 (2022): 1091–1117, <https://doi.org/10.1257/aer.20200738>.

elektronik dapat meningkatkan partisipasi serta memperbaiki sejumlah hasil pengadaan, meskipun dampaknya tetap bergantung pada desain institusi dan kapasitas pelaksana.²³

Dalam lingkungan keamanan, prinsip keterbukaan pengadaan seringkali berhadapan dengan kebutuhan hukum lain yang tidak kalah penting, yaitu perlindungan rahasia negara, keselamatan personel, efektivitas taktik, serta keberlanjutan kemampuan operasional. Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Polri) merupakan institusi negara yang menjalankan fungsi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, serta perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan fungsi tersebut membutuhkan peralatan operasional yang sebagian memiliki karakter khusus dan rahasia; dalam regulasi kepolisian, kelompok peralatan ini dikenal sebagai Alat Material Khusus Polri (selanjutnya disebut Almatsus).

Almatsus dapat memuat konfigurasi komunikasi, kemampuan pengindraan, teknik intersepsi, standar balistik, pola integrasi sistem, atau informasi jumlah dan penempatan yang bernilai strategis. Apabila seluruh spesifikasi, kuantitas, identitas pengguna, dan pola pengadaan diumumkan secara terbuka, pihak yang berniat mengganggu keamanan dapat memperoleh gambaran mengenai kemampuan dan kerentanan aparat. Transparansi, karena itu, harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan kepentingan publik yang lebih luas dan tidak dimaknai sebagai keterbukaan tanpa batas.

Konflik normatif tersebut menjadi lebih konkret setelah diterbitkannya Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini mengenal pengadaan barang/jasa khusus untuk proses yang sifatnya rahasia dan menghubungkannya dengan Almatsus yang

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, Pasal 6 dan Pasal 7.

³ Sean Lewis-Faupel et al., "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia," *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (2016): 258–83, <https://doi.org/10.1257/pol.20140258>.

kategorinya ditetapkan oleh Kapolri. Peraturan tersebut juga menyediakan dua metode pemilihan, yaitu Pemilihan Khusus apabila terdapat lebih dari satu calon penyedia dan Penunjukan Khusus apabila hanya terdapat satu calon penyedia. Rencana umum pengadaannya ditempatkan dalam aplikasi internal Polri dan tidak diumumkan secara terbuka.⁴

Secara administratif, kondisi tersebut dapat dibenarkan karena keterbukaan penuh pada barang strategis tertentu justru dapat mengurangi keamanan. Namun, sifat tertutup juga menghilangkan sebagian pengendalian eksternal yang lazim tersedia dalam tender terbuka. Ketika jumlah peserta dibatasi, sumber pembanding harga menyempit, alasan pemilihan penyedia berada dalam dokumen terbatas, dan publik tidak dapat memeriksa proses secara langsung, beban pembuktian legalitas beralih ke kualitas kontrol internal. Risiko hukumnya bukan terletak pada kerahasiaan itu sendiri, melainkan pada kemungkinan perluasan kategori rahasia, penentuan penyedia yang tidak objektif, negosiasi harga yang tidak teruji, konflik kepentingan, atau penggunaan diskresi untuk menghindari prosedur yang sebenarnya masih dapat dilaksanakan.

Pengadaan tertutup dengan demikian membentuk paradoks akuntabilitas. Semakin sedikit informasi dapat dibuka kepada publik, semakin kuat dokumentasi internal, pemeriksaan berlapis, dan akses pengawas yang dibutuhkan. Kerahasiaan tidak boleh menjadi ruang tanpa hukum, tetapi harus menjadi ruang yang diatur lebih ketat. Kajian mengenai risiko korupsi pengadaan menegaskan bahwa kerentanan dapat muncul sejak tahap perencanaan, penyusunan spesifikasi, pembentukan harga perkiraan, pemilihan penyedia, sampai pelaksanaan kontrak. Modus penyimpangan tidak selalu berbentuk pelanggaran prosedur yang terang; kondisi itu dapat muncul melalui desain kebutuhan yang diarahkan, pembatasan kompetisi yang dibuat

⁴ Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 angka 9–11, Pasal 20, Pasal 22, dan Pasal 25.

seolah-olah objektif, atau dokumentasi yang secara formal lengkap tetapi tidak mencerminkan penilaian substantif.⁵⁶

Kerangka hukum umum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Pasal 61 menempatkan beberapa kelompok pengadaan di luar penerapan prosedur umum, termasuk pengadaan barang/jasa yang diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketentuan tersebut menjadi pintu integrasi bagi pengadaan sektoral yang mempunyai karakter khusus. Namun, perubahan tahun 2025 menambahkan batas penting: pengecualian tidak menghapus kewajiban penggunaan produk dalam negeri dan keberpihakan kepada usaha mikro, usaha kecil, serta koperasi. Dengan demikian, status “dikecualikan” tidak identik dengan kebebasan dari seluruh prinsip dan kebijakan pengadaan nasional.⁷

Pedoman pengadaan yang dikecualikan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa yang Dikecualikan pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pedoman tersebut menegaskan bahwa pengecualian tidak berarti ketiadaan tata kelola. Meskipun suatu pengadaan mengikuti praktik bisnis yang mapan atau diatur oleh peraturan sektoral, perencanaan, penetapan pelaku, pemilihan mekanisme, kontrak, dan pertanggungjawabannya tetap harus diarahkan pada kejelasan tata kelola dan nilai manfaat terbaik. Sejak Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, pembacaan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 5

⁵ Muhammad Rezza Kurniawan and Pujiyono Pujiyono, “Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Oleh PNS,” *Law Reform* 14, no. 1 (2018): 115–31, <https://doi.org/10.14710/lr.v14i1.20241>.

⁶ Mihály Fazekas, István János Tóth, and Lawrence Peter King, “An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data,” *European Journal on Criminal Policy and Research* 22, no. 3 (2016): 369–97, <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>.

⁷ Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, Pasal 61 ayat (1) huruf d dan Pasal 61 ayat (1a).

Tahun 2021 harus dilakukan secara harmonis dengan ketentuan terbaru, khususnya pembatasan pengecualian dalam Pasal 61 ayat (1a).⁸

Pada sisi sektoral, dasar kewenangan Kapolri memperoleh penguatan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2026 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perubahan Pasal 9 menegaskan tanggung jawab Kapolri atas perencanaan, pengadaan, pemeliharaan, dan perbaikan Almitsus di lingkungan Polri. Perubahan yang sama menambahkan Pasal 19A yang mewajibkan pelaksanaan tugas dan wewenang berdasarkan profesionalitas, proporsionalitas, transparansi, dan akuntabilitas, dengan sistem pengawasan melalui fungsi inspektorat, pengawasan penyidikan, serta profesi dan pengamanan. Norma baru tersebut penting karena menempatkan pengadaan Almitsus dalam hubungan langsung antara kewenangan sektoral dan standar akuntabilitas yang secara eksplisit ditetapkan pada tingkat Undang-Undang.⁹

Terkait kedudukannya dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Kepolisian bukan salah satu hierarki yang disebut dalam Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, Pasal 8 mengakui peraturan yang ditetapkan oleh lembaga atau pejabat tertentu sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh sebab itu, validitas Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 tidak semata-mata ditentukan oleh label *lex specialis*, melainkan oleh adanya kewenangan pembentukan, kesesuaian materi muatan, dan ketidakbertentangan dengan norma yang lebih tinggi.¹⁰

⁸ Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa yang Dikecualikan pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2026 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 9 ayat (2) huruf c dan Pasal 19A.

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 7 dan Pasal 8.

Dalam penelitian ini, legalitas pengadaan khusus terutama dijelaskan sebagai derivasi langsung dari Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018. Penjelasan tersebut berguna untuk menunjukkan keterhubungan antara rezim sektoral dan rezim umum, tetapi masih perlu disempurnakan. Pasal 61 berfungsi sebagai pintu pengecualian prosedural, bukan satu-satunya sumber kewenangan Kapolri membentuk kebijakan pengadaan Alarmsus. Kewenangan sektoral berasal dari Undang-Undang Kepolisian, sedangkan Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 mencegah prosedur sektoral yang sah diperlakukan sebagai penyimpangan dari rezim pengadaan nasional. Perbedaan sumber kewenangan dan fungsi integrasi ini menentukan ketepatan konstruksi hukum.

Persoalan berikutnya menyangkut diskresi. Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 menempatkan “Pengadaan Barang/Jasa Khusus” dalam Bab IV dan “Diskresi Pengadaan Barang/Jasa” dalam Bab VII. Pemisahan bab tersebut bukan persoalan sistematika belaka. Pengadaan khusus mempunyai prosedur yang telah ditentukan: perencanaan, pengumuman internal, persiapan oleh pejabat pembuat komitmen, identifikasi calon penyedia, Pemilihan Khusus atau Penunjukan Khusus, evaluasi, klarifikasi, negosiasi, dan kontrak. Sebaliknya, diskresi baru dapat digunakan ketika proses tidak dapat dilaksanakan karena kekosongan hukum dan/atau stagnasi pemerintahan. Menyamakan setiap pengadaan khusus dengan diskresi akan mengaburkan batas antara kewenangan terikat dan kewenangan bebas.¹¹

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memberikan parameter yang lebih rinci. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, atau mengatasi stagnasi dalam keadaan tertentu bagi kepentingan umum. Penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-

¹¹ Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024, Pasal 20–31 dan Pasal 41.

undangan, harus sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (Selanjutnya disebut AUPB), didasarkan pada alasan objektif, bebas dari konflik kepentingan, dan dilakukan dengan iktikad baik. Undang-Undang tersebut juga melarang penyalahgunaan wewenang berupa tindakan yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang.¹²

Doktrin hukum administrasi menjelaskan diskresi sebagai ruang kebebasan yang diperlukan agar pemerintahan tidak lumpuh ketika norma tertulis belum cukup menjawab keadaan konkret. Namun, kebebasan tersebut tetap merupakan kebebasan hukum, bukan kebebasan dari hukum. Diskresi melekat pada jabatan, diarahkan pada tujuan kewenangan, dan selalu mengikuti prinsip tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Oleh karena itu, ukuran legalitas diskresi bukan hanya apakah keputusan dibuat oleh pejabat yang secara formal berwenang, tetapi juga apakah alasan, pilihan tindakan, proporsionalitas, proses dan dampaknya dapat dipertanggungjawabkan.¹³¹⁴

Benturan teori dan isu hukum muncul ketika prinsip keterbukaan pengadaan dipertemukan dengan kewajiban menjaga kerahasiaan. Teori akuntabilitas pengadaan cenderung menempatkan publikasi dan kompetisi sebagai mekanisme pengendalian. Sebaliknya, hukum keamanan mengakui bahwa informasi tertentu harus dibatasi untuk mencegah terganggunya penegakan hukum, pertahanan, dan keamanan negara. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik mengecualikan informasi yang dapat menghambat proses penegakan hukum atau membahayakan pertahanan dan keamanan. Namun, pengecualian itu harus didasarkan pada pengujian

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Pasal 17, Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24.

¹³ Julista Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan," *SASI* 17, no. 2 (2011): 1–9, <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i2.349>.

¹⁴ Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), 130–137.

konsekuensi dan tidak berlaku selamanya. Dengan demikian, hukum positif sendiri menolak dua ekstrem: keterbukaan total dan kerahasiaan total.¹⁵

Pemisahan informasi menjadi penting karena tidak semua data dalam satu paket pengadaan mempunyai derajat sensitivitas yang sama. Spesifikasi kemampuan intersepsi, konfigurasi enkripsi, jumlah perangkat di satuan tertentu, atau integrasi dengan sistem operasi dapat membahayakan kepentingan keamanan apabila dibuka. Sebaliknya, dasar hukum pengadaan, kriteria umum klasifikasi, nilai agregat belanja, mekanisme pengawasan, kewajiban produk dalam negeri, serta tindak lanjut audit tidak selalu mengandung risiko yang sama. Membungkus seluruh proses dengan satu label rahasia dapat melampaui tujuan pengecualian dan mengurangi legitimasi kelembagaan.

Dalam perspektif hukum pengadaan, persaingan bukan tujuan tunggal, tetapi instrumen untuk memperoleh kualitas, harga, dan integritas proses. Dalam pasar khusus, produsen dapat sangat terbatas karena hak kekayaan intelektual, sertifikasi, interoperabilitas, izin ekspor, atau kebutuhan kesinambungan sistem. Penunjukan satu penyedia mungkin rasional ketika pasar memang hanya memiliki satu sumber yang memenuhi kebutuhan. Namun, keterbatasan pasar harus dibuktikan melalui pemetaan yang terdokumentasi, bukan diasumsikan. Literatur kontrak publik menunjukkan bahwa diskresi dapat memperbaiki kinerja ketika digunakan oleh organisasi yang kompeten, tetapi juga dapat meningkatkan risiko favoritisme apabila tidak disertai pengawasan dan insentif yang tepat.¹⁶¹⁷

Berdasarkan isu hukum tersebut, penelitian ini memusatkan dua rumusan masalah, yaitu Bagaimana konstruksi dan kedudukan hukum pengadaan almatsus Polri setelah perubahan Peraturan Presiden tentang

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 17, Pasal 19, dan Pasal 20.

¹⁶ Decio Coviello and Mario Mariniello, "Publicity Requirements in Public Procurement: Evidence from a Regression Discontinuity Design," *Journal of Public Economics* 109 (2014): 76–100, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.008>.

¹⁷ Steven L Schooner, "Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law," *Public Procurement Law Review* 11 (2002): 103–10, https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/102/.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Undang-Undang Kepolisian serta bagaimana batas diskresi dan model akuntabilitas-transparansi yang proporsional untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi dan kedudukan hukum pengadaan almatsus Polri setelah perubahan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Undang-Undang Kepolisian serta untuk menganalisis batas diskresi dan model akuntabilitas-transparansi yang proporsional untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

Urgensi penelitian bersifat teoritis dan praktis. Secara teoritis, penelitian ini mencegah penggunaan asas *lex specialis* secara terlalu sederhana dalam menjelaskan hubungan peraturan yang berbeda tingkat dan sumber kewenangannya. Secara praktis, penelitian ini menyediakan ukuran untuk membantu pejabat pengadaan, pengawas internal, auditor, penyedia, dan pembentuk kebijakan membedakan kerahasiaan yang sah dari kerahasiaan yang terlalu luas. Kelemahan tata kelola pengadaan Almatsus dapat menimbulkan kerugian keuangan negara sekaligus menurunkan efektivitas operasional, sehingga kedua kepentingan tersebut perlu dilindungi melalui konstruksi legalitas dan akuntabilitas yang presisi.

Berdasarkan telaah literatur pada penelitian terdahulu, maka ditemukan beberapa literatur yang membahas isu hukum serupa, seperti penelitian dari Bahmid dan Fadila Khairunnisa dengan judul Pengaruh Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang dan Jasa Elektronik terhadap Kepastian Hukum Pemenang Tender pada tahun 2021. Penelitian ini merumuskan persoalan mengenai kepastian hukum dalam pelaksanaan tender elektronik serta upaya hukum sanggah dan sanggah banding terhadap penetapan pemenang tender. Penelitian tersebut menggunakan metode yuridis-empiris dengan menghubungkan fenomena pelaksanaan tender pada Pemerintah Daerah Kabupaten Asahan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasilnya menunjukkan bahwa perubahan dari tender konvensional menjadi tender elektronik belum menjamin penawar dengan harga terendah otomatis ditetapkan sebagai pemenang; kepastian hukum tetap bergantung pada

pemenuhan kualifikasi, evaluasi, serta tersedianya mekanisme keberatan. Kajian tersebut penting untuk memahami kepastian hukum dalam pengadaan terbuka, tetapi belum menjawab desain pengadaan yang secara sah dibatasi karena kerahasiaan keamanan.¹⁸

Kemudian I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dengan judul *Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis dalam Perwujudan Prinsip Clean Governance di Indonesia* pada tahun 2013. Penelitian ini mengkaji mengapa korupsi pengadaan masih tinggi dan bagaimana konstruksi sistem hukum pengadaan yang ideal untuk mewujudkan *clean governance*. Pembahasannya bersifat yuridis-deskriptif dengan menelaah peraturan pengadaan, literatur, serta data dan contoh kasus korupsi pengadaan. Hasil kajian menegaskan bahwa korupsi pengadaan berlangsung semakin sistemik dan memerlukan rekonstruksi sistem hukum pengadaan serta penguatan pengawasan masyarakat. Fokus penelitian tersebut berada pada pengadaan pemerintah secara umum, sehingga belum menguraikan bentuk pengawasan pengganti ketika akses publik dibatasi oleh kepentingan keamanan.¹⁹

Selanjutnya Julista Mustamu dengan judul *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan* pada tahun 2011. Penelitian ini membahas kebutuhan, validitas, dan batas penggunaan diskresi dalam negara kesejahteraan, sedangkan artikel *Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah: Kajian tentang Ruang Lingkup dan Hubungan dengan Diskresi* pada tahun 2014 mengkaji ruang lingkup tanggung jawab hukum pemerintah yang timbul dari penggunaan kewenangan bebas. Kedua tulisan tersebut merupakan kajian doktrinal berbasis literatur hukum administrasi. Hasil kajian tahun 2011 menegaskan bahwa diskresi diperlukan ketika peraturan tidak memadai, tetapi penggunaannya dibatasi oleh AUPB dan kepentingan umum; kajian tahun 2014 menegaskan bahwa penggunaan kekuasaan pemerintahan tetap

¹⁸ Bahmid Bahmid and Fadila Khairunnisa, "Pengaruh Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Elektronik Terhadap Kepastian Hukum Pemenang Tender," *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (2021): 409–19, <https://doi.org/10.14710/mmh.50.4.2021.409-419>.

¹⁹ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis Dalam Perwujudan Prinsip Clean Governance Di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (2013): 6–12, <https://doi.org/10.14710/mmh.42.1.2013.6-12>.

menimbulkan pertanggungjawaban hukum dan perlu dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Kedua kajian memberikan fondasi konseptual penting, tetapi belum menerapkannya pada struktur pengadaan Almatsus yang memadukan klasifikasi rahasia, pasar terbatas, negosiasi harga, sistem elektronik internal, dan pengawasan kepolisian.²⁰

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal. Pertama, artikel membangun konstruksi tiga lapis yang memisahkan sumber kewenangan sektoral, pintu pengecualian dalam rezim pengadaan nasional, dan prosedur operasional pengadaan khusus. Kedua, artikel membedakan prosedur khusus dari diskresi pengadaan, sehingga tindakan yang sudah memiliki tata cara tidak secara otomatis memperoleh sifat diskresioner. Ketiga, artikel merumuskan model transparansi berlapis untuk mempertahankan akuntabilitas tanpa membuka informasi yang dapat mengganggu keamanan. Model tersebut membagi informasi ke dalam zona tertutup, zona terbatas bagi pengawas berwenang, dan zona terbuka dalam bentuk agregat atau hasil yang telah direduksi.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Objek penelitian adalah norma hukum yang mengatur kewenangan Polri, pengecualian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, prosedur pengadaan khusus Almatsus, penggunaan diskresi administratif, keterbukaan informasi, serta mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban. Penelitian menilai konsistensi vertikal dan horizontal antarnorma, menafsirkan hubungan kewenangan yang tersebar dalam beberapa rezim hukum, dan merumuskan preskripsi terhadap ketidakjelasan batas diskresi serta desain pengendalian. Penelitian tidak

²⁰ Julista Mustamu, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah: Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi," *SASI* 20, no. 2 (2014): 21–27, <https://doi.org/10.47268/sasi.v20i2.323>. Hukum Pemerintah: Kajian tentang Ruang Lingkup dan Hubungan dengan Diskresi," *Sasi* 20, no. 2 (2014): 21–27, <https://doi.org/10.47268/sasi.v20i2.32>

menilai kepatuhan suatu paket pengadaan tertentu dan tidak menentukan kesalahan individu, sehingga kesimpulannya diarahkan pada konstruksi hukum serta model tata kelola yang seharusnya.

Pendekatan penelitian meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan perbandingan fungsional. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya, Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, dan Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis kewenangan, diskresi, penyalahgunaan wewenang, AUPB, kerahasiaan, transparansi, kompetisi, dan akuntabilitas. Perbandingan fungsional digunakan secara terbatas melalui literatur internasional untuk memahami fungsi publikasi, kompetisi, diskresi, dan indikator risiko dalam pengadaan tanpa memindahkan aturan negara lain secara mekanis.²¹

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan dokumen resmi yang secara langsung mengatur kewenangan kepolisian, pengadaan barang/jasa pemerintah, pengecualian pengadaan, diskresi, keterbukaan informasi, dan pembentukan peraturan. Bahan hukum sekunder meliputi buku hukum administrasi dan hukum pengadaan serta artikel jurnal nasional dan internasional mengenai kompetisi, pengadaan elektronik, korupsi, diskresi, kontrak publik, dan akuntabilitas. Bahan non-hukum digunakan secara terbatas hanya untuk menerangkan karakter pasar dan fungsi tata kelola, tanpa menggantikan analisis yuridis.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi (Jakarta: Kencana, 2017), 133–177.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen dengan menelusuri dasar kewenangan, definisi, syarat, prosedur, pengecualian, dan mekanisme pengawasan. Bahan yang terkumpul diklasifikasikan berdasarkan tahapan pengadaan, meliputi klasifikasi kebutuhan, perencanaan, persiapan, identifikasi penyedia, pemilihan, negosiasi, kontrak, pelaksanaan, keterbukaan informasi, dan pengawasan. Klasifikasi ini digunakan untuk menemukan titik-titik keputusan yang mengandung ruang penilaian administratif atau potensi penggunaan diskresi.

Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Penafsiran gramatikal digunakan untuk membedakan frasa “pengadaan barang/jasa khusus” dan “diskresi pengadaan barang/jasa”. Penafsiran sistematis digunakan untuk menghubungkan Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 dengan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Penafsiran teleologis digunakan untuk menguji kesesuaian pembatasan keterbukaan dan pilihan metode dengan tujuan perlindungan keamanan serta kepentingan umum. Hasil analisis disusun sebagai argumentasi hukum yang secara langsung menjawab rumusan masalah dan menghasilkan model penguatan akuntabilitas.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

3.1. Konstruksi dan kedudukan hukum pengadaan almatsus Polri setelah perubahan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Undang-Undang Kepolisian

Konstruksi hukum pengadaan khusus Almatsus Polri tidak tepat apabila hanya dirumuskan sebagai Peraturan Kepolisian yang “mengesampingkan” Peraturan Presiden. Rumusan demikian mudah menimbulkan kesan bahwa norma sektoral yang lebih rendah dapat meniadakan norma umum yang lebih tinggi melalui asas *lex specialis*. Padahal, asas *lex specialis* bekerja setelah kedudukan dan kewenangan

pembentuk norma dipastikan. Hubungan yang lebih akurat adalah integrasi berlapis: undang-undang memberikan kewenangan sektoral, Peraturan Presiden membuka ruang pengecualian prosedural, dan Peraturan Kepolisian mengoperasionalkan ruang tersebut untuk kebutuhan Polri. Ketiga lapis harus dibaca kumulatif.

Lapis pertama adalah kewenangan sektoral. Undang-Undang Kepolisian menempatkan Kapolri sebagai pemegang tanggung jawab atas perencanaan, pengadaan, pemeliharaan, dan perbaikan Almitsus. Norma ini memberi dasar atributif pada tingkat Undang-Undang bagi pengelolaan Almitsus. Karena kewenangan tersebut berkaitan dengan kebijakan teknis kepolisian, Kapolri memiliki ruang membentuk aturan internal-eksternal yang diperlukan sepanjang materi muatannya berada dalam lingkup kewenangan dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2026 memperjelas hubungan yang sebelumnya lebih banyak ditarik dari tugas umum kepolisian.²²

Penguatan kewenangan itu harus dibaca bersama Pasal 19A Undang-Undang Kepolisian. Kewenangan atas Almitsus tidak berdiri sebagai kekuasaan teknis yang bebas dari standar. Profesionalitas menuntut keputusan berbasis kompetensi dan bukti; proporsionalitas menuntut keseimbangan antara kerahasiaan dan pembatasan hak; transparansi menuntut keterlacakan sesuai tingkat sensitivitas; dan akuntabilitas menuntut adanya penanggung jawab, dokumentasi, pengawasan, serta pemulihan apabila terjadi penyimpangan. Dengan demikian, Undang-Undang sekaligus memberi kewenangan dan menanamkan prinsip pembatasnya.

Lapis kedua adalah pintu pengecualian dalam rezim pengadaan nasional. Pasal 61 Peraturan Presiden menyebut pengadaan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai salah satu kelompok yang dikecualikan dari prosedur umum. Fungsi pasal ini bukan

²² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2026, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) huruf c.

menciptakan kewenangan sektoral baru, melainkan mengakui bahwa karakter tertentu dapat memerlukan tata cara lain. Ketika Peraturan Kepolisian dibentuk berdasarkan kewenangan yang sah dan mengatur pengadaan yang benar-benar memiliki sifat khusus, Pasal 61 menghubungkan prosedur tersebut dengan sistem nasional sehingga perbedaan tata cara tidak otomatis dipandang sebagai pelanggaran.

Frasa “dikecualikan” harus ditafsirkan secara terbatas. Pengecualian ditujukan pada penerapan prosedur tertentu yang tidak cocok dengan karakter pengadaan, bukan penghapusan asas legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, akuntabilitas, atau etika. Perubahan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 menegaskan pembatasan ini dengan mempertahankan kewajiban kebijakan produk dalam negeri dan keberpihakan kepada usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi. Meskipun tidak semua Almatsus dapat diproduksi atau dipasok pelaku domestik, pejabat tetap wajib melakukan penilaian dan dokumentasi mengenai kemungkinan pemenuhan kebijakan tersebut, termasuk alasan objektif apabila ketergantungan pada produsen asing tidak dapat dihindari.

Lapis ketiga adalah prosedur operasional dalam Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024. Pada lapis ini, norma abstrak tentang pengecualian diterjemahkan menjadi rangkaian tindakan administrasi yang dapat dilaksanakan. Peraturan menentukan bahwa pengadaan khusus hanya diberlakukan untuk proses yang sifatnya rahasia dan barang/jasanya merupakan Almatsus yang kategorinya ditetapkan Kapolri. Norma tersebut memuat dua prasyarat kumulatif: sifat rahasia proses dan status barang/jasa sebagai Almatsus. Barang yang digunakan Polri tidak otomatis menjadi Almatsus, dan Almatsus tidak otomatis membenarkan penutupan seluruh informasi tanpa penilaian sensitivitas.

Definisi Almatsus dalam Peraturan Kepolisian memuat unsur sebagai bagian dari peralatan pertahanan dan keamanan di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, beserta jasa pendukungnya, yang mempunyai sifat khusus dan rahasia. Unsur “khusus” dapat berkaitan

dengan konfigurasi, fungsi, sertifikasi, integrasi, atau kebutuhan pengguna. Unsur “rahasia” harus dihubungkan dengan akibat yang dapat timbul apabila informasi dibuka. Karena kedua unsur menentukan berpindahnya pengadaan dari jalur umum ke jalur khusus, penetapan kategori oleh Kapolri seharusnya disertai kriteria materiil, daftar atau taksonomi yang terkontrol, dan mekanisme peninjauan berkala.

Kriteria materiil dibutuhkan untuk mencegah perluasan kategori. Barang komersial umum, kendaraan administratif standar, perabot, alat kantor, atau perlengkapan yang spesifikasinya tersedia luas di pasar tidak seharusnya masuk jalur khusus hanya karena digunakan oleh satuan kepolisian. Sebaliknya, perangkat yang mengungkap kemampuan intersepsi, sistem taktis, konfigurasi keamanan siber, persenjataan khusus, atau integrasi komunikasi dapat memenuhi ambang kerahasiaan. Ukurannya bukan nama barang, melainkan hubungan rasional antara informasi yang ditutup dan risiko konkret terhadap penegakan hukum atau keamanan.

Proses klasifikasi harus menghasilkan memorandum tertulis yang setidaknya memuat identitas kebutuhan, dasar kewenangan, unsur kekhususan, informasi yang sensitif, bentuk kerugian apabila informasi dibuka, jangka waktu kerahasiaan, pejabat pengklasifikasi, serta pihak pengawas yang tetap memperoleh akses. Memorandum tersebut tidak perlu dibuka seluruhnya kepada publik, tetapi harus tersedia bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Selanjutnya disebut APIP), auditor berwenang, dan mekanisme pemeriksaan hukum. Dengan cara ini, label rahasia berubah dari pernyataan sepihak menjadi keputusan administratif yang mempunyai alasan dan jejak pemeriksaan.

Keterkaitan dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik memperkuat kebutuhan tersebut. Pasal 17 memang memungkinkan penutupan informasi yang dapat menghambat penegakan hukum atau membahayakan pertahanan dan keamanan. Akan tetapi, Pasal 19 mewajibkan pengujian konsekuensi, sedangkan Pasal 20 menunjukkan

bahwa pengecualian memiliki jangka waktu. Karena itu, daftar kategori Alamsus dalam Peraturan Kepolisian tidak seharusnya dipahami sebagai pengganti uji konsekuensi terhadap setiap jenis informasi. Kategori menentukan kelayakan jalur khusus, sedangkan uji konsekuensi menentukan bagian informasi yang benar-benar perlu ditutup.

Perencanaan pengadaan khusus tetap mengikuti logika kebutuhan, bukan logika ketersediaan penyedia. Pasal 21 mensyaratkan identifikasi kebutuhan, penetapan barang/jasa, cara, jadwal, dan sumber anggaran. Pada tahap ini, risiko penguncian penyedia dapat muncul apabila spesifikasi sejak awal menggunakan fitur yang hanya dimiliki satu produk tanpa alasan interoperabilitas atau keselamatan yang dapat dibuktikan. Oleh sebab itu, justifikasi kebutuhan harus dipisahkan dari identifikasi calon penyedia. Unit pengguna menjelaskan hasil atau kemampuan yang dibutuhkan, sedangkan pejabat teknis dan pengadaan menguji alternatif pemenuhan secara independen.

Pasal 22 menentukan bahwa rencana umum pengadaan khusus diumumkan melalui Aplikasi Rencana Umum Pengadaan (Selanjutnya disebut RUP) Polri tetapi tidak secara terbuka. Norma ini dapat dipahami sebagai perlindungan terhadap agregasi data operasional. Namun, penutupan seluruh unsur RUP berpotensi lebih luas daripada kebutuhan. Harmonisasi dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik mendorong pembentukan dua versi data: versi lengkap yang hanya tersedia dalam sistem aman bagi pihak berwenang dan versi publik yang memuat informasi agregat serta telah menghapus rincian sensitif. Model ini mempertahankan kontrol publik terhadap penggunaan anggaran tanpa mengungkap kemampuan operasional.

Pada tahap persiapan, Pejabat Pembuat Komitmen (Selanjutnya disebut PPK) menetapkan Harga Perkiraan Sendiri (Selanjutnya disebut HPS), spesifikasi teknis atau kerangka acuan kerja, rancangan kontrak, uang muka, dan jaminan. Peraturan tersebut menyatakan bahwa PPK melakukan revidi dan dapat mempertimbangkan pemenuhan standar

kelayakan dari pusat penelitian dan pengembangan Polri. Kata “dapat” menunjukkan bahwa pertimbangan tersebut belum bersifat wajib. Bagi Alamsus berisiko tinggi, desain yang lebih kuat adalah mengubah pemeriksaan teknis independen menjadi kewajiban berdasarkan ambang tertentu, misalnya nilai, kompleksitas, keselamatan, integrasi sistem, atau ketergantungan pada satu sumber.²³

Pemeriksaan teknis independen mempunyai fungsi ganda. Pertama, memastikan spesifikasi benar-benar berkaitan dengan kebutuhan operasional dan tidak diarahkan secara tidak sah kepada merek tertentu. Kedua, mengurangi asimetri informasi antara pejabat pengadaan dan pemasok teknologi khusus. Pada pasar dengan produk kompleks, pemasok umumnya menguasai informasi mengenai biaya, kompatibilitas, masa pakai, pemeliharaan, dan pembaruan. Tanpa dukungan keahlian independen, negosiasi formal belum tentu menghasilkan harga dan alokasi risiko yang wajar.²⁴

Peraturan Kepolisian juga mewajibkan PPK mengidentifikasi calon penyedia berdasarkan pengalaman, laporan kunjungan pameran atau promosi, presentasi, studi kepustakaan, dan informasi relevan lainnya. Ketentuan ini menyediakan sumber awal pemetaan pasar, tetapi harus dilengkapi prinsip verifikasi. Informasi promosi berasal dari penyedia dan secara alami menonjolkan keunggulan produknya. Karena itu, daftar calon penyedia perlu dibangun melalui sumber jamak, pencarian pasar yang terdokumentasi, pemeriksaan kepemilikan manfaat, rekam jejak kontrak, izin ekspor, kapasitas layanan purnajual, serta hubungan afiliasi antarpeserta.

Pemilihan Khusus dan Penunjukan Khusus bukan metode tanpa prosedur. Keduanya memuat kualifikasi, penawaran, evaluasi, klarifikasi, negosiasi teknis dan harga, serta penetapan hasil. Perbedaan utamanya

²³ Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024, Pasal 23.

²⁴ Emmanuelle Auriol, “Corruption in Procurement and Public Purchase,” *International Journal of Industrial Organization* 24, no. 5 (2006): 867–85, <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>.

terletak pada kondisi pasar: Pemilihan Khusus digunakan ketika terdapat lebih dari satu calon penyedia, sedangkan Penunjukan Khusus ketika hanya terdapat satu calon penyedia. Oleh karena itu, keputusan paling menentukan justru berada sebelum metode dipilih, yaitu pada kesimpulan mengenai jumlah penyedia yang secara nyata mampu memenuhi kebutuhan.

Kesimpulan “hanya satu penyedia” harus memiliki ambang pembuktian tinggi. Hak paten, lisensi eksklusif, kebutuhan kompatibilitas, standar keselamatan, atau izin negara asal dapat menjadi alasan sah, tetapi setiap alasan harus diperiksa. Eksklusivitas distributor tidak selalu berarti hanya satu produsen tersedia; kompatibilitas tidak selalu mengharuskan produk identik; dan kebutuhan mendesak tidak dengan sendirinya membuktikan pasar tunggal. Pemetaan pasar sebaiknya ditinjau oleh pihak yang tidak menyusun spesifikasi, disertai berita acara, sumber informasi, dan analisis alternatif.

Negosiasi teknis dan harga dalam pasar tunggal memerlukan pengendalian yang berbeda dari tender. Dalam tender, perbandingan antarpeserta membantu membentuk harga. Dalam penunjukan, pemerintah harus menciptakan pembanding melalui harga historis yang dinormalisasi, katalog internasional yang dapat diverifikasi, struktur biaya, harga transaksi pemerintah lain dengan memperhatikan kerahasiaan, total biaya kepemilikan, nilai tukar, pajak, logistik, pemeliharaan, pelatihan, dan risiko siklus hidup. Kewajaran tidak dapat dinilai hanya dari selisih terhadap HPS apabila HPS disusun dari sumber yang sama dengan calon penyedia.²⁵

Ketentuan pengadaan khusus melalui Aplikasi LPBJ Polri menunjukkan bahwa kerahasiaan tidak identik dengan proses manual atau tanpa jejak digital. Sistem internal dapat menjadi instrumen akuntabilitas apabila memiliki kontrol akses berbasis peran, pencatatan

²⁵ Nicola Dimitri, “Best Value for Money in Procurement,” *Journal of Public Procurement* 13, no. 2 (2013): 149–75, <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>.

waktu, riwayat perubahan dokumen, tanda tangan elektronik, penyimpanan versi, dan log yang tidak dapat diubah oleh pelaksana. Sistem harus memungkinkan auditor merekonstruksi siapa melakukan apa, kapan, berdasarkan dokumen apa, dan bagaimana keputusan berubah dari tahap ke tahap. Jejak audit semacam ini menggantikan sebagian fungsi pengamatan publik secara langsung.

Berdasarkan keseluruhan uraian, kedudukan hukum pengadaan khusus adalah sah sepanjang memenuhi empat syarat. Pertama, objek berada dalam kewenangan sektoral Polri dan benar-benar memenuhi unsur Alamsus yang khusus dan rahasia. Kedua, prosedur sektoral dibentuk berdasarkan kewenangan serta dibaca dalam pintu pengecualian Pasal 61 Peraturan Presiden. Ketiga, pengecualian diterapkan secara terbatas dan tidak menghapus kewajiban yang secara eksplisit tetap berlaku. Keempat, setiap pembatasan informasi serta pilihan metode dapat diuji berdasarkan alasan objektif, tujuan keamanan, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Sahnya rezim tidak berarti setiap keputusan di dalamnya otomatis sah; legalitas tetap harus diperiksa pada tingkat tindakan konkret.

3.2. Batas diskresi dan model akuntabilitas-transparansi yang proporsional untuk mencegah penyalahgunaan wewenang

Perbedaan konseptual pertama yang harus ditegaskan adalah bahwa pengadaan khusus tidak sama dengan diskresi. Ketika Peraturan Kepolisian telah menentukan syarat, pelaku, metode, dan tahapan, pejabat pada dasarnya menjalankan kewenangan yang dibatasi oleh aturan. Memilih Pemilihan Khusus ketika tersedia beberapa calon penyedia atau Penunjukan Khusus ketika hanya tersedia satu calon penyedia memang memerlukan penilaian, tetapi penilaian tersebut berlangsung di dalam struktur norma. Ia lebih tepat disebut ruang penilaian administratif daripada diskresi luar biasa untuk menyimpangi prosedur.

Diskresi pengadaan dalam Pasal 41 berada pada lapis kedua setelah prosedur biasa dan prosedur khusus tidak dapat bekerja. Syaratnya adalah proses tidak dapat dilaksanakan karena kekosongan hukum dan/atau stagnasi pemerintahan. Norma ini harus ditafsirkan ketat. Kekosongan hukum bukan sekadar tidak ditemukannya petunjuk teknis yang disukai pelaksana, sedangkan stagnasi bukan sekadar proses yang lebih lambat dari harapan. Harus ada hambatan nyata yang membuat tujuan pemerintahan tidak dapat dicapai melalui instrumen yang tersedia, dan keterlambatan tersebut menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum.

Pasal 41 ayat (2) memungkinkan penyesuaian prosedur, tata cara, dan/atau tahapan berdasarkan mekanisme pasar, proses bisnis yang berlaku, atau kondisi tertentu lainnya. Frasa ini memberi ruang luas sehingga pengendaliannya terletak pada kajian yang menyertai usulan Kuasa Pengguna Anggaran (Selanjutnya disebut KPA) kepada Pengguna Anggaran (Selanjutnya disebut PA) melalui Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (Selanjutnya disebut UKPBJ). Kajian tidak boleh berbentuk formalitas singkat. Ia harus memuat fakta penghambat, norma yang telah diperiksa, alasan mengapa prosedur yang tersedia tidak memadai, tujuan yang hendak dicapai, pilihan alternatif, analisis risiko, dampak anggaran, bentuk penyesuaian, durasi, pihak yang terdampak, rencana pengawasan, dan titik penghentian diskresi.

Syarat Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tetap berlaku penuh. Pejabat harus berwenang, tujuan diskresi harus sesuai dengan tujuan hukum, tindakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan, dan pilihan harus selaras dengan AUPB. Asas kepastian hukum menuntut dasar serta batas yang jelas; asas kemanfaatan menuntut hasil yang relevan bagi kepentingan keamanan; asas ketidakberpihakan menuntut pengelolaan konflik kepentingan; asas kecermatan menuntut verifikasi data; asas tidak menyalahgunakan kewenangan menuntut kesesuaian

tujuan; dan asas pelayanan yang baik menuntut agar tindakan benar-benar menopang pelaksanaan tugas negara.²⁶

Batas paling mendasar adalah tujuan kewenangan. Diskresi pengadaan Almatsus hanya sah jika diarahkan pada kesinambungan kemampuan kepolisian, keselamatan, perlindungan masyarakat, atau kepentingan umum lain yang berada dalam tugas Polri. Diskresi menjadi cacat tujuan apabila digunakan untuk mempermudah penyedia tertentu, menutup kelemahan perencanaan yang disengaja, menghindari kompetisi yang sebenarnya tersedia, atau mempercepat pencairan anggaran tanpa kebutuhan operasional yang dapat dibuktikan. Dalam doktrin hukum administrasi, penggunaan kewenangan untuk tujuan lain merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang.²⁷

Batas berikutnya adalah prinsip kebutuhan dan subsidiaritas. Diskresi hanya dipilih setelah alternatif yang lebih terikat tidak memadai. Pejabat harus terlebih dahulu menguji apakah penyesuaian dapat dilakukan melalui klarifikasi spesifikasi, perubahan jadwal, metode khusus yang tersedia, kontrak payung, pengadaan bersama, atau mekanisme lain yang sah. Apabila tujuan dapat dicapai dengan cara yang membatasi lebih sedikit persaingan dan keterbukaan, penggunaan diskresi yang lebih luas kehilangan dasar proporsionalitasnya.

Prinsip temporal juga penting. Diskresi tidak boleh menciptakan tata cara permanen yang menggantikan pembentukan peraturan. Keputusan harus dibatasi untuk keadaan, paket, atau periode tertentu. Apabila masalah yang sama berulang, pengulangan tersebut menunjukkan kebutuhan revisi regulasi, bukan alasan menggunakan diskresi terus-menerus. Setiap keputusan idealnya memiliki klausul berakhir, evaluasi pascapelaksanaan, dan kewajiban mengusulkan perbaikan norma apabila hambatan bersifat struktural.

²⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Pasal 10, Pasal 17, dan Pasal 24.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi (Depok: Rajawali Pers, 2018), 380–393.

Pengendalian konflik kepentingan harus lebih ketat dalam proses tertutup. Semua pejabat yang menyusun kebutuhan, memeriksa teknis, membentuk HPS, mengidentifikasi penyedia, mengevaluasi, bernegosiasi, dan menyetujui kontrak perlu menyampaikan deklarasi konflik kepentingan. Hubungan keluarga, pekerjaan sebelumnya, kepemilikan manfaat, konsultasi, penerimaan fasilitas, atau hubungan lain yang dapat memengaruhi objektivitas harus diungkap dan dikelola melalui pengunduran diri atau penggantian personel. Kerahasiaan tidak boleh menghalangi pemeriksaan latar belakang oleh unit pengawasan.

Pemisahan fungsi merupakan pengendalian inti. Unit pengguna menetapkan kebutuhan operasional, tim teknis memvalidasi kemampuan, PPK mengelola persiapan dan kontrak, Pokja melakukan pemilihan, pejabat anggaran memberikan persetujuan, dan APIP melakukan pengawasan. Pada pengadaan dengan nilai atau risiko tinggi, satu individu tidak boleh mengendalikan rangkaian kebutuhan, spesifikasi, sumber harga, pilihan penyedia, negosiasi, dan penerimaan hasil. Pemisahan mengurangi kemampuan memanipulasi seluruh jejak keputusan dan menciptakan ruang saling uji.

Model akuntabilitas yang ditawarkan penelitian ini dimulai dari transparansi berlapis. Zona pertama adalah informasi tertutup, yaitu data yang pembukaannya secara rasional dapat mengungkap kemampuan operasional, taktik, konfigurasi keamanan, jumlah dan penempatan, identitas personel tertentu, atau kerentanan sistem. Akses diberikan berdasarkan kebutuhan untuk mengetahui dan dicatat dalam sistem. Dokumen dapat dipisahkan, diberi tingkat klasifikasi, dienkripsi, dan ditinjau kembali setelah risiko menurun.

Zona kedua adalah informasi terbatas bagi pengawas. Zona ini meliputi rincian HPS, sumber pembanding, daftar calon penyedia, dokumen kualifikasi, evaluasi teknis, negosiasi, analisis harga, kontrak lengkap, laporan pengujian, dan catatan perubahan. Informasi tersebut tidak harus tersedia bagi publik, tetapi tidak boleh tertutup dari APIP,

Badan Pemeriksa Keuangan, aparat penegak hukum berdasarkan kewenangan, serta pengawas lain yang memiliki izin keamanan. Akses pengawas harus riil, bukan bergantung pada persetujuan pihak yang diperiksa.

Zona ketiga adalah informasi terbuka atau agregat. Isi minimal dapat berupa dasar hukum, kategori umum kebutuhan, metode yang digunakan, nilai pagu dan nilai kontrak dalam bentuk yang tidak mengungkapkan kuantitas sensitif, informasi penggunaan produk dalam negeri, periode kontrak, status pelaksanaan, mekanisme pengaduan, ringkasan hasil pengawasan, dan tindak lanjut rekomendasi. Apabila suatu elemen masih berisiko, teknik reduksi, rentang nilai, penundaan publikasi, atau penghilangan bagian tertentu dapat digunakan. Tujuannya adalah memberikan bukti bahwa belanja publik tetap berada dalam sistem hukum.

Model tersebut sejalan dengan prinsip keterbukaan informasi yang berbasis konsekuensi. Instansi tidak memilih antara “membuka dokumen” dan “menutup dokumen” secara keseluruhan, tetapi menilai setiap jenis informasi. Pendekatan ini mencegah *overclassification*, yaitu kecenderungan menutup lebih banyak informasi daripada yang diperlukan. *Overclassification* merugikan karena memperbesar biaya pengelolaan rahasia, mengurangi kepercayaan, menyulitkan pembelajaran kebijakan, dan dapat menyembunyikan kesalahan yang sama sekali tidak berkaitan dengan keamanan.

Akuntabilitas harga membutuhkan protokol khusus. Sebelum negosiasi, tim harus menyusun rentang kewajaran berbasis beberapa sumber yang independen. Setiap penyesuaian karena inflasi, kurs, volume, konfigurasi, lisensi, logistik, pelatihan, suku cadang, garansi, atau layanan purnajual dicatat. Selama negosiasi, perubahan teknis dan harga didokumentasikan dalam matriks. Setelah kontrak, harga satuan tertentu dapat tetap dirahasiakan apabila membuka konfigurasi, tetapi auditor harus dapat menguji seluruh dasar. Untuk kontrak jangka

panjang, klausul audit biaya dan hak mengakses bukti pendukung perlu dipertimbangkan.

Prinsip *value for money* tidak identik dengan harga terendah. Alamsus dapat memiliki biaya siklus hidup, risiko kegagalan, kebutuhan integrasi, pelatihan, pemeliharaan, keamanan pasokan, dan ketergantungan teknologi. Penilaian harus mencakup *total cost of ownership* dan manfaat operasional yang terukur. Akan tetapi, kompleksitas tidak boleh menjadi alasan untuk menghapus disiplin harga. Semakin sulit produk dibandingkan, semakin penting keterlibatan ahli, dokumentasi asumsi, dan pengujian pascapelaksanaan terhadap manfaat yang dijanjikan.²⁸

Pengawasan perlu dirancang *ex ante*, *concurrent*, dan *ex post*. Pengawasan *ex ante* memeriksa klasifikasi rahasia, pemilihan metode, konflik kepentingan, kesiapan teknis, dan kewajiban awal harga. Pengawasan *concurrent* mengikuti titik keputusan penting, khususnya perubahan spesifikasi, negosiasi, dan addendum. Pengawasan *ex post* menilai penerimaan, kinerja, biaya siklus hidup, kepatuhan penggunaan, serta apakah informasi masih perlu dirahasiakan. Tiga lapis waktu ini lebih efektif daripada audit yang hanya hadir setelah seluruh keputusan tidak dapat dikoreksi.

Pengawasan internal harus dihubungkan dengan Pasal 19A Undang-Undang Kepolisian yang menyebut fungsi inspektorat, pengawasan penyidikan, serta profesi dan pengamanan. Dalam konteks pengadaan, fungsi-fungsi tersebut perlu memiliki pembagian tugas yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih atau celah. Inspektorat dapat berfokus pada tata kelola dan keuangan; fungsi profesi dan pengamanan pada integritas personel serta keamanan informasi; sedangkan pengawasan teknis dapat memastikan kesesuaian barang dengan

²⁸ Pablo T. Spiller, "An Institutional Theory of Public Contracts: Regulatory Implications," dalam *Regulation, Deregulation, Reregulation: Institutional Perspectives*, ed. Claude Ménard dan Michel Ghertman (Cheltenham: Edward Elgar, 2009), 45–66.

kebutuhan. Untuk perkara yang mengandung indikasi pidana, mekanisme penegakan hukum berjalan sesuai kewenangan dan tidak digantikan oleh penyelesaian administratif.

Pengaduan juga harus tetap tersedia. Penyedia yang diundang atau pihak internal dapat mengetahui indikasi pelanggaran, tetapi mungkin tidak dapat menggunakan kanal publik karena sifat informasi. Polri memerlukan kanal aman yang menerima pengaduan rahasia, melindungi identitas pelapor, membatasi akses, dan memastikan tindak lanjut oleh unit yang independen dari proses pengadaan. Informasi agregat mengenai jumlah serta status pengaduan dapat dipublikasikan tanpa mengungkap substansi operasional.

Pertanggungjawaban jabatan dan pribadi harus dibedakan. Kesalahan yang timbul dari kelemahan sistem, interpretasi yang wajar, atau keputusan beriktikad baik dalam batas kewenangan dapat menjadi tanggung jawab jabatan dan dikoreksi secara administratif. Sebaliknya, konflik kepentingan yang disembunyikan, manipulasi dokumen, penerimaan keuntungan, rekayasa spesifikasi, atau penggunaan kewenangan untuk tujuan pribadi dapat melahirkan tanggung jawab pribadi, disiplin, perdata, atau pidana sesuai unsur yang terbukti. Pembedaan ini penting agar kontrol tidak membuat pejabat takut mengambil keputusan yang sah, tetapi tetap tegas terhadap penyalahgunaan.²⁹

Aspek keamanan informasi membutuhkan tata kelola teknis. Sistem internal harus menerapkan klasifikasi dokumen, autentikasi berlapis, prinsip *least privilege*, pemisahan administrator, pencadangan, deteksi akses tidak wajar, dan retensi log. Pengiriman dokumen kepada penyedia perlu menggunakan saluran aman dan perjanjian kerahasiaan yang diikuti sanksi. Pada saat yang sama, perjanjian kerahasiaan tidak boleh melarang penyedia melaporkan dugaan pelanggaran kepada lembaga berwenang. Klausul yang terlalu luas dapat menutup kanal integritas.

²⁹ Mustamu, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah," 21–27.

Setelah barang diterima, akuntabilitas tidak berhenti pada kesesuaian jumlah. Pengujian harus menilai fungsi, keamanan, interoperabilitas, ketahanan, dokumentasi, hak lisensi, ketersediaan suku cadang, dan kemampuan pemeliharaan. Untuk teknologi digital atau siber, perlu diperiksa risiko *vendor lock-in*, akses jarak jauh, pembaruan perangkat lunak, lokasi data, dan hak pemerintah melakukan audit keamanan. Hasil pengujian menjadi dasar pembayaran, penerimaan, klaim garansi, dan evaluasi penyedia.

Pascakontrak, institusi perlu melakukan deklasifikasi berkala. Informasi yang sensitif pada saat perencanaan dapat kehilangan nilai strategis setelah teknologi diganti, operasi selesai, atau jeda waktu tertentu. Peninjauan mencegah arsip secara permanen tertutup tanpa alasan. Deklasifikasi dapat dilakukan sebagian, misalnya membuka nilai agregat dan hasil audit sementara tetap menutup konfigurasi teknis. Praktik ini mendukung pembelajaran publik dan pembentukan kebijakan tanpa membahayakan operasi aktif.

Model akuntabilitas juga harus mempertahankan akses terhadap upaya hukum. Kerahasiaan tidak boleh menghilangkan kemungkinan pemeriksaan keputusan oleh atasan, pengawas, peradilan tata usaha negara, atau lembaga lain sesuai kompetensinya. Dalam proses pemeriksaan, pengadilan dapat menggunakan mekanisme penanganan dokumen tertutup, pembatasan akses, atau penyamaran informasi. Hak menguji legalitas perlu dipisahkan dari hak mempublikasikan seluruh isi dokumen. Suatu keputusan tetap dapat diperiksa meskipun buktinya dilindungi.

Dalam perspektif kebijakan regulasi, Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 memerlukan pedoman pelaksana yang menguraikan ambang klasifikasi, format kajian diskresi, protokol kewajaran harga, konflik kepentingan, daftar kontrol, dan transparansi berlapis. Pedoman harus konsisten dengan Peraturan Presiden setelah perubahan tahun 2025 serta Undang-Undang Kepolisian setelah perubahan tahun 2026.

Penguatan dapat dilakukan tanpa membuka spesifikasi rahasia karena yang distandardisasi adalah proses penilaian, bukan isi kemampuan operasional.

Indikator risiko dapat digunakan sebagai alat penyaring, bukan bukti otomatis terjadinya pelanggaran. Contohnya adalah hanya satu calon penyedia tanpa pemetaan pasar yang memadai, waktu persiapan sangat singkat, perubahan spesifikasi menjelang pemilihan, HPS berasal dominan dari calon penyedia, negosiasi tidak menghasilkan penjelasan, addendum berulang, harga jauh berbeda dari transaksi sebanding, hubungan afiliasi peserta, atau penerimaan barang terlambat tetapi pembayaran tetap penuh. Paket dengan kombinasi indikator tertentu memperoleh pemeriksaan lebih dalam.³⁰

Penggunaan indikator risiko penting karena proses tertutup tidak memungkinkan pengawasan berbasis data publik seluas pengadaan umum. Institusi harus membangun analitik internal yang menghubungkan data perencanaan, penyedia, harga, kontrak, pembayaran, perubahan, penerimaan, dan kinerja. Pola lintas paket dapat memperlihatkan konsentrasi penyedia, perbedaan harga, atau keputusan berulang yang sulit terlihat dalam audit satu kontrak. Analitik tidak menggantikan penilaian hukum, tetapi membantu mengarahkan sumber daya pengawasan.

Secara keseluruhan, diskresi yang sah mempunyai enam ciri. Diskresi digunakan karena hambatan hukum atau stagnasi yang nyata; dibuat oleh pejabat berwenang; diarahkan pada tujuan kepentingan umum; memilih alternatif yang paling sedikit membatasi kompetisi dan keterbukaan; dibatasi waktu serta ruang lingkup; dan didukung dokumentasi serta pengawasan. Apabila salah satu ciri hilang, keputusan menghadapi risiko cacat wewenang, prosedur, substansi, atau tujuan. Penggunaan istilah keamanan tidak memperbaiki cacat tersebut apabila hubungan antara penutupan dan risiko konkret tidak dapat dibuktikan.

³⁰ Fazekas, Tóth, dan King, "An Objective Corruption Risk Index," 369–397.

Model transparansi berlapis menyatukan kepentingan keamanan dan akuntabilitas melalui prinsip “rahasia terhadap pihak yang tidak berwenang, terbuka terhadap pengawas yang berwenang, dan dapat dijelaskan secara agregat kepada publik”. Prinsip ini lebih sesuai daripada pilihan biner antara tender terbuka dan proses sepenuhnya tertutup. Ia mempertahankan kerahasiaan teknis, memperkuat pemeriksaan internal, dan menyediakan indikator publik bahwa anggaran dikelola berdasarkan hukum. Dalam desain demikian, akuntabilitas bukan pengorbanan keamanan, melainkan bagian dari ketahanan institusi.

Penguatan akuntabilitas tidak boleh berubah menjadi kriminalisasi terhadap setiap keputusan yang menghasilkan kerugian atau hasil yang tidak ideal. Pengadaan teknologi khusus selalu mengandung ketidakpastian mengenai harga, perkembangan teknologi, izin negara asal, dan efektivitas operasional. Pertanggungjawaban harus bertumpu pada unsur kewenangan, proses pengambilan keputusan, kualitas informasi pada saat keputusan dibuat, iktikad baik, konflik kepentingan, serta hubungan sebab akibat. Kerugian keuangan negara dapat menjadi indikator pemeriksaan, tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan penyalahgunaan wewenang atau tindak pidana tanpa pemenuhan unsur hukum yang relevan. Pendekatan ini menjaga keseimbangan antara pencegahan korupsi dan keberanian pejabat mengambil keputusan yang sah.³¹

Kewajiban penggunaan produk dalam negeri dan keberpihakan kepada usaha mikro, usaha kecil, serta koperasi setelah perubahan Peraturan Presiden tahun 2025 memerlukan penerapan yang realistis tetapi tidak dapat diabaikan. Pada Almatasus yang belum dapat diproduksi di dalam negeri, kewajiban dapat diterjemahkan melalui analisis kemampuan industri, komponen lokal, alih pengetahuan, pelatihan,

³¹ Oriana Bandiera, Andrea Prat, and Tommaso Valletti, “Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment,” *American Economic Review* 99, no. 4 (2009): 1278–1308, <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>.

pemeliharaan domestik, konsorsium, atau skema offset sepanjang dibenarkan oleh hukum dan tidak menurunkan keselamatan. Setiap pengecualian faktual harus mempunyai alasan teknis serta bukti pasar. Dengan demikian, kerahasiaan dan pasar global tidak menjadi dalih untuk meniadakan kebijakan industri nasional tanpa pemeriksaan.

Kontrak pengadaan khusus juga harus memuat tata kelola kerahasiaan yang presisi. Klausul perlu menentukan jenis informasi yang dilindungi, pemegang hak akses, standar keamanan, penggunaan subkontraktor, lokasi penyimpanan data, kewajiban pelaporan insiden, pengembalian atau pemusnahan dokumen, audit kepatuhan, dan sanksi. Perlindungan informasi harus berlanjut setelah kontrak berakhir sesuai tingkat risiko, tetapi tidak boleh menghalangi pengawasan negara. Penyedia wajib memberikan akses kepada auditor atau aparat berwenang melalui prosedur aman, sehingga kewajiban menjaga rahasia tidak berubah menjadi alasan menolak pemeriksaan.

Akuntabilitas kinerja perlu menghubungkan keputusan pengadaan dengan hasil operasional. Sebelum kontrak, indikator keberhasilan harus dirumuskan secara terukur, misalnya reliabilitas, waktu respons, akurasi, interoperabilitas, tingkat kesiapan, atau biaya pemeliharaan. Setelah penggunaan, unit terkait mengevaluasi apakah manfaat tercapai dan apakah asumsi awal benar. Evaluasi tersebut menjadi basis untuk memperbaiki spesifikasi, memilih metode, memperbarui daftar penyedia, dan menghitung total biaya kepemilikan pada pengadaan berikutnya. Tanpa umpan balik, kesalahan desain dapat berulang meskipun setiap paket tampak memenuhi prosedur.

Perubahan Undang-Undang Kepolisian pada tahun 2026 menimbulkan kewajiban harmonisasi. Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 tetap dapat digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, tetapi pedoman pelaksanaannya harus mencerminkan prinsip profesional, proporsionalitas, transparansi, dan akuntabilitas yang kini dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-

Undang. Harmonisasi tidak selalu memerlukan penggantian seluruh peraturan. Ia dapat dilakukan melalui peraturan pelaksana, standar operasional, format kajian, sistem klasifikasi, dan penguatan fungsi pengawasan, disertai evaluasi apakah perubahan formal Peraturan Kepolisian diperlukan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa konstruksi hukum pengadaan khusus Almatasus Polri tersusun dalam tiga lapis yang saling melengkapi. Kewenangan sektoral Kapolri bersumber dari Undang-Undang Kepolisian; Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 menjadi pintu pengecualian dari prosedur pengadaan umum; dan Peraturan Kepolisian Nomor 15 Tahun 2024 mengoperasionalkan kewenangan tersebut melalui prosedur pengadaan khusus. Hubungan ketiganya merupakan integrasi kewenangan dan prosedur, bukan pengesampingan norma yang lebih tinggi oleh norma sektoral.

Diskresi pengadaan tidak melekat pada setiap pengadaan khusus dan hanya dapat digunakan secara luar biasa ketika kekosongan hukum atau stagnasi pemerintahan membuat prosedur yang tersedia tidak dapat dilaksanakan, dengan tetap memenuhi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan AUPB. Akuntabilitas yang proporsional dilakukan melalui transparansi berlapis: informasi teknis-operasional yang sensitif tetap tertutup, dokumen lengkap tersedia bagi pengawas berwenang, sedangkan informasi agregat yang tidak membahayakan operasi tetap dibuka kepada publik. Model tersebut perlu didukung uji konsekuensi, memorandum klasifikasi, pengujian kewajaran harga, pemetaan pasar, deklarasi konflik kepentingan, pemisahan fungsi, jejak audit digital, pengawasan *ex ante*, *concurrent*, dan *ex post*, serta peninjauan klasifikasi secara berkala.

5. Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Universitas Diponegoro sebagai institusi afiliasi penulis atas dukungan lingkungan akademik dan akses sumber ilmiah yang menunjang penyusunan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Arrowsmith, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement*. Edisi ke-3. Vol. 1. London: Sweet & Maxwell, 2014.
- Hadjon, Philipus M., R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H. M. Laica Marzuki, J. B. J. M. ten Berge, P. J. J. van Buuren, dan F. A. M. Stroink. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi. Jakarta: Kencana, 2017.
- Piga, Gustavo. "A Fighting Chance against Corruption in Public Procurement?" Dalam *International Handbook on the Economics of Corruption*, diedit oleh Susan Rose-Ackerman dan Tina Søreide, 141–181. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi revisi. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Simamora, Yohanes Sogar. *Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*. Surabaya: LaksBang Pressindo, 2013.
- Spiller, Pablo T. "An Institutional Theory of Public Contracts: Regulatory Implications." Dalam *Regulation, Deregulation, Reregulation: Institutional Perspectives*, diedit oleh Claude Ménard dan Michel Ghertman, 45–66. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Ware, Glenn T., Shaun Moss, J. Edgardo Campos, dan Gregory P. Noone. "Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge." Dalam *The Many Faces of Corruption*, diedit oleh J. Edgardo Campos dan Sanjay Pradhan, 295–334. Washington, DC: World Bank, 2007.

2. Artikel Jurnal Ilmiah

- Auriol, Emmanuelle. "Corruption in Procurement and Public Purchase." *International Journal of Industrial Organization* 24, no. 5 (2006): 867–85. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>.
- Bahmid, Bahmid, and Fadila Khairunnisa. "Pengaruh Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang Dan Jasa Elektronik Terhadap Kepastian Hukum Pemenang Tender." *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (2021): 409–19. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.4.2021.409-419>.
- Bandiera, Oriana, Andrea Prat, and Tommaso Valletti. "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment." *American Economic Review* 99, no. 4 (2009): 1278–1308. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>.
- Bosio, Erica, Simeon Djankov, Edward L Glaeser, and Andrei Shleifer. "Public Procurement in Law and Practice." *American Economic Review* 112, no. 4 (2022): 1091–1117. <https://doi.org/10.1257/aer.20200738>.
- Coviello, Decio, and Mario Mariniello. "Publicity Requirements in Public Procurement: Evidence from a Regression Discontinuity Design." *Journal of Public Economics* 109 (2014): 76–100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.008>.
- Dimitri, Nicola. "Best Value for Money in Procurement." *Journal of Public Procurement* 13, no. 2 (2013): 149–75. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>.
- Fazekas, Mihály, István János Tóth, and Lawrence Peter King. "An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data." *European Journal on Criminal Policy and Research* 22, no. 3 (2016): 369–97. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>.
- Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi. "Korupsi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Realitas Antagonis Dalam Perwujudan Prinsip Clean Governance Di Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (2013): 6–12. <https://doi.org/10.14710/mmh.42.1.2013.6-12>.

- Kurniawan, Muhammad Rezza, and Pujiyono Pujiyono. "Modus Operandi Korupsi Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Oleh PNS." *Law Reform* 14, no. 1 (2018): 115–31. <https://doi.org/10.14710/lr.v14i1.20241>.
- Lewis-Faupel, Sean, Yusuf Neggers, Benjamin A Olken, and Rohini Pande. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (2016): 258–83. <https://doi.org/10.1257/pol.20140258>.
- Mustamu, Julista. "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan." *SASI* 17, no. 2 (2011): 1–9. <https://doi.org/10.47268/sasi.v17i2.349>.
- . "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah: Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi." *SASI* 20, no. 2 (2014): 21–27. <https://doi.org/10.47268/sasi.v20i2.323>.
- Schooner, Steven L. "Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law." *Public Procurement Law Review* 11 (2002): 103–10. https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/102/.

3. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2026.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 dan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025.

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa yang Dikecualikan pada Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pengadaan Barang/Jasa di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.